

Non sorprende in questo quadro che il programma di riassicurazione dei piani promossi dalle singole aziende offerto dalla *PBGC* abbia chiuso il 2002 con un disavanzo considerevole, pari a 3,6 miliardi di dollari (aumentato a 5,4 miliardi di dollari nei primi sei mesi del 2003), a fronte di un avanzo di 7,7 miliardi di dollari nell'anno precedente. Nel proprio Rapporto annuale per l'anno 2002 la *PBGC* ha inoltre stimato in 35,5 miliardi di dollari l'impatto potenziale sul proprio bilancio dell'eventuale fallimento (*reasonably possible termination*) di un consistente numero di piani da essa riassicurati.

Un ulteriore elemento di sicuro impatto sulla struttura della previdenza privata statunitense è rappresentato dal progressivo passaggio dai piani pensionistici a prestazione definita a quelli a contribuzione definita (normalmente vengono fatti salvi i diritti acquisiti dai vecchi iscritti). La conseguenza di tale fenomeno è il venir meno del flusso contributivo per il finanziamento delle posizioni previdenziali dei nuovi assunti che, a sua volta, determina l'effetto di rendere finanziariamente fragili i piani a prestazione definita in essere.

Complessivamente, nel Regno Unito nel 2002 i fondi pensione hanno registrato un rendimento negativo pari al -13,9 per cento circa, il peggiore risultato dal 1974 (nell'ultimo triennio il rendimento medio annuo è stato pari a -8,2 per cento).

Nel Regno Unito gli iscritti ai piani aziendali (*occupational*) a prestazione definita rivolti ai lavoratori dipendenti rappresentano quasi il 90 per cento del totale degli iscritti a forme di previdenza complementare. Anche i fondi a prestazione definita britannici hanno registrato situazioni di *underfunding* di proporzioni rilevanti: il disavanzo nel 2002 è stato stimato in 65 miliardi di sterline. Le aziende stanno affrontando il problema ricorrendo in taluni casi alla chiusura dei piani a prestazione definita già in essere; gli effetti di tali provvedimenti ricadono su tutto il personale o, più frequentemente, solo sui neo-assunti (nel gergo inglese il fenomeno è definito *winding up*). Nel 2002, secondo dati forniti dalla *National Association of Pension Funds*, 84 piani a prestazione definita (su un totale di circa 18.000) sono stati chiusi ai neo-assunti, contro i 46 del 2001. Degli 84 piani revocati, soltanto 25 sono stati accompagnati dalla creazione di schemi a contribuzione definita. Pur se ancora limitato nelle dimensioni, il fenomeno della chiusura dei fondi pensione privati potrebbe nel medio-lungo periodo pregiudicare il meccanismo del c.d. *contracting out*, che consiste nella possibilità offerta ai lavoratori di esercitare l'opzione di uscita dal sistema previdenziale pubblico (*State Second Pension*) trasferendo parte dei propri contributi ai piani pensionistici promossi dai datori di lavoro.

Mentre nel Regno Unito la tendenza al passaggio dai piani a prestazione definita ai piani a contribuzione definita è ancora allo stadio iniziale, negli Stati Uniti i piani a contribuzione definita, i più importanti dei quali sono i 401(k) (cfr. Relazione COVIP dello scorso anno), rappresentano una realtà molto rilevante del sistema di previdenza complementare: circa il 50 per cento degli aderenti ai fondi pensione è iscritto a tale categoria di piani.

Peraltro, anche i piani 401(k), nel quadro della complessiva flessione dei corsi dei mercati azionari, hanno registrato nell'ultimo anno una *performance* negativa pari al 13,3 a fronte di un rendimento medio annuo del -6,3 per cento realizzato nell'ultimo triennio. Il fenomeno è stato amplificato dalla forte incidenza della componente azionaria nei portafogli di tali piani (70 per cento circa, a fine 2000) e, in particolare (si pensi ai casi Enron e WorldCom<sup>9</sup>), dal peso delle azioni dell'azienda *sponsor*. Peraltro, la possibilità offerta alle aziende *sponsor* di conferire azioni proprie per finanziare i contributi versati, senza che siano a tal riguardo previsti limiti quantitativi, appare come l'incentivo più rilevante, assieme ai benefici fiscali, di cui ci si è avvalsi negli Stati Uniti per diversificare le forme di previdenza complementare. D'altra parte, i piani a contribuzione definita sono molto meno costosi per le aziende e senza un adeguato volume di finanziamenti alla previdenza privata, oggi assicurato anche dal contributo mediante azioni proprie, il sistema previdenziale americano non sarebbe (finanziariamente e socialmente) sostenibile.

Recentemente, alcune importanti società americane (tra le quali Charles Schwab, Goodyear, Tech Data, Ford Motor, DaimlerChrysler) hanno deciso di sospendere la contribuzione ai piani pensionistici 401(k) dalle stesse offerti ai propri dipendenti. Sebbene sarebbe esagerato affermare che le richiamate decisioni rappresentino un'evidenza dell'abbandono della strategia seguita da moltissime aziende negli Stati Uniti di offrire in alternativa o in aggiunta ai piani pensionistici a prestazione definita i meno costosi piani 401(k), non vi è dubbio che il non brillante andamento del conto economico di molte aziende potrebbe condurre alla sospensione (o addirittura alla revoca) di un numero ancora maggiore di piani.

## 2.5.2 Le riforme proposte

Il governo inglese, al fine di avviare un processo di riforma complessivo del sistema di previdenza complementare e del relativo assetto di vigilanza, ha promosso nel corso del 2001/2002 diversi studi il più rilevante dei quali è stato certamente quello commissionato all'ex Presidente dell'Associazione dei fondi pensione, Alan Pickering.

Il Rapporto predisposto da Pickering, *A simpler way to better pensions*, è stato pubblicato nel luglio 2002. Esso individua una serie di interventi volti a ridurre i costi che le imprese *sponsor* sostengono per finanziare i piani previdenziali a prestazione definita nella prospettiva di garantire una copertura previdenziale certa agli aderenti

---

<sup>9</sup> I piani 401(k) sponsorizzati dalle società Enron e WorldCom erano investiti, rispettivamente, per il 63 e 55 per cento in azioni dell'azienda *sponsor*

L'intervento più rilevante proposto nel Rapporto riguarda le modalità di calcolo della prestazione al momento del pensionamento nei piani a prestazione definita. Attualmente, la prestazione viene calcolata moltiplicando gli anni di partecipazione al fondo per una percentuale (1/60; c.d. *accrual rate*) della media del salario percepito nell'ultimo triennio di lavoro. Conseguentemente, un lavoratore iscritto ad un fondo per 40 anni riceve attualmente nel Regno Unito una pensione integrativa pari a circa i due terzi del salario dell'ultimo triennio. Nel Rapporto Pickering, al fine di ridurre il costo di finanziamento per le imprese dei piani da esse sponsorizzati, si propone di ridurre a 1/100 la percentuale sopra indicata. In tal modo, nel caso menzionato, la pensione del lavoratore sarebbe pari a due quinti del salario dell'ultimo triennio.

Nell'ambito delle proposte intese a rafforzare la tutela degli aderenti ai fondi pensione è indicata nel Rapporto la necessità di potenziare le attuali strutture di vigilanza e regolamentazione dei fondi pensione, attraverso l'istituzione di una nuova organizzazione, c.d. *New Kind of Regulator – NKR*. L'attuale quadro delle competenze dell'*Occupational Pensions Regulatory Authority (OPRA*, l'Autorità che vigila sui fondi pensione aziendali) sarebbe modificato assegnando all'*OPRA/NKR* obiettivi specifici di salvaguardia del sistema correlati alla peculiarità dei rischi previdenziali. Attualmente, l'*OPRA* svolge la propria attività rispondendo a sollecitazioni provenienti dagli iscritti, dagli attuari e dai revisori. Il Rapporto Pickering raccomanda che l'*OPRA/NKR* sia in grado di identificare essa stessa le *bad practices*. A tale scopo viene proposto di adeguare la metodologia di monitoraggio del rischio (*risk based approach*), elaborata dalla *Financial Services Authority (FSA)*, Autorità di vigilanza sui mercati e intermediari finanziari, alle specifiche caratteristiche dei rischi dei fondi pensione aziendali. Tali rischi si differenziano, infatti, rispetto a quelli di altri investitori istituzionali per la diversa natura del risparmio accumulato, la struttura di *governance*, le finalità e modalità di monitoraggio del rischio finanziario, le modalità di contribuzione e di restituzione del montante accumulato. Il Rapporto propone inoltre di attribuire all'*OPRA/NKR* il ruolo di *advisor* nei confronti dell'industria dei fondi pensione, per ciò che attiene all'elaborazione di codici di condotta e del Governo, per l'elaborazione di testi di riforma normativa.

Alcune proposte, alquanto radicali, contenute nel Rapporto Pickering, quali l'eliminazione della previsione di rivalutazione delle prestazioni erogate dai fondi pensione in base all'andamento dell'inflazione e l'abolizione del diritto del coniuge a percepire la pensione dell'altro coniuge in caso di premorienza (c.d. reversibilità), hanno incontrato l'ostilità delle forze sindacali inglesi e certamente ne scaturirà un dibattito non semplice. Resta il fatto che la discussione nel Regno Unito appare dominata dalla preoccupazione di rendere più sicura la promessa previdenziale, incentivando le imprese a non recedere dall'offrire ai propri dipendenti piani a prestazione definita, attraverso misure volte a ridurre l'onerosità.

Le misure proposte nel Rapporto Pickering hanno fornito indicazioni utili al Governo per la redazione del *Green Paper*, pubblicato nello scorso dicembre, intitolato "*Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement*". Il documento analizza la situazione complessiva del sistema previdenziale, pubblico e privato, ed

enuncia alcune proposte di riforma volte a razionalizzare il sistema e garantire una adeguata copertura pensionistica ai lavoratori. Con riferimento alle proposte che riguardano la previdenza complementare, il *Green Paper* riprende, in generale, le indicazioni fornite nel Rapporto Pickering, ravvisando la necessità di rafforzare il ruolo e le responsabilità delle aziende *sponsor*, garantire una adeguata tutela degli aderenti agli schemi occupazionali, ridurre i costi di finanziamento degli schemi per i datori di lavoro, migliorare l'informativa agli aderenti, rafforzando il ruolo della consulenza.

Analogamente a quanto è accaduto nel Regno Unito, negli Stati Uniti, anche a seguito del collasso dei piani pensionistici promossi dalle società Enron e WorldCom, sono state presentate diverse proposte di riforma volte a rettificare alcuni dei meccanismi di funzionamento dei piani 401(k).

Le proposte di riforma, presentate dall'Amministrazione Bush e recepite nel *Pension Security Act of 2003*, recentemente approvato dalla Camera dei Rappresentanti e ora al vaglio del Senato, possono essere sintetizzate come segue:

- diritto alla diversificazione del portafoglio. In particolare, sono previsti il riconoscimento agli iscritti ad un piano 401(k) della facoltà di disinvestire le azioni conferite dalla società *sponsor*, trascorsi tre anni dal conferimento e il divieto in capo alle imprese *sponsor* di imporre ai lavoratori l'obbligo di investire i propri contributi in azioni dalle stesse emesse;
- modifiche delle modalità operative dei *blackout period*. Si impone l'obbligo di comunicazione con almeno 30 giorni di preavviso della decisione da parte dell'impresa di sospendere la facoltà in capo agli iscritti di disporre degli *asset* del proprio portafoglio per un periodo di tempo circoscritto; estensione anche al *top management* dell'impresa dell'ambito di applicazione del suddetto vincolo quando esso sia imposto agli altri dipendenti; attribuzione all'azienda della responsabilità di garantire che nel corso dei *blackout period* il portafoglio degli iscritti non subisca conseguenze pregiudizievoli derivanti dalla condotta dell'azienda;
- nuovi obblighi di informativa agli iscritti. Viene imposto l'obbligo in capo alle aziende *sponsor* di fornire agli iscritti su base trimestrale una rendicontazione in ordine alla posizione contributiva individuale, all'andamento degli investimenti e al grado di diversificazione del portafoglio;
- estensione della possibilità per gli iscritti di avvalersi di consulenti finanziari per la valutazione dei propri piani. Gli aderenti potranno giovare dei servizi di consulenza finanziaria offerti dalle società di investimento che gestiscono i piani: le attività di consulenza finanziaria dovranno essere offerte nell'interesse esclusivo dell'aderente. La possibilità per gli aderenti di fare ricorso a tali servizi per effettuare le scelte di investimento sarà fiscalmente incentivata con appropriate misure di deducibilità delle relative spese.

Con riferimento ai piani a beneficio definito, è al vaglio del Congresso statunitense un disegno di legge (*Pension Preservation and Savings Expansion Act*)<sup>10</sup> contenente un insieme di proposte che, in modo non sempre coerente, mirano a conseguire l'obiettivo di salvaguardare la stabilità finanziaria dei fondi e a ridurre l'onerosità per le imprese *sponsor*. Tra dette proposte si segnalano: a) l'estensione della durata del periodo entro il quale il piano che si trovi in una situazione di squilibrio debba essere ricondotto alla normalità; b) la possibilità di incrementare l'ammontare delle prestazioni anche quando il livello del *funding* dei piani è inferiore al 60 per cento; c) la riduzione dei premi dovuti alla *PBGC* dai fondi pensione in condizioni di *underfunding*; d) la diminuzione dei contributi ai fondi pensione promossi da alcune categorie di aziende o industrie; e) la utilizzazione di tavole di mortalità che tengano in maggior conto le aspettative di vita delle diverse categorie professionali.

Inoltre, è prospettata l'idea di utilizzare come tasso di sconto da applicare al flusso degli impegni previdenziali futuri quello riferito a titoli di emittenti privati di alta qualità che sostituirebbe il tasso dei titoli governativi con scadenza trentennale, adottato a partire dal 1987 e ormai poco realistico data la scarsa offerta di tali titoli sul mercato. Tenuto conto del maggior livello atteso del nuovo tasso di sconto proposto, con tale operazione finanziaria si conseguirebbe l'obiettivo di ridurre il valore attuale degli impegni futuri in capo ai fondi e, conseguentemente, limitare l'ammontare dell'*underfunding* di quelli più esposti. Al contempo, si ridurrebbero il montante contributivo ai piani e i premi dovuti alla *PBGC*. L'Amministrazione Bush ha, peraltro, preannunciato che dal momento della approvazione da parte del Congresso, l'entrata in vigore delle misure proposte sarebbe posticipata di due anni al fine di individuare soluzioni tecniche che assicurino una transizione non traumatica, tenendo conto della diversa "maturità" dei piani.

Il direttore generale della *PBGC*, intervenendo nel dibattito parlamentare in corso, ha sottolineato che le misure proposte, se da un lato migliorerebbero le condizioni finanziarie delle aziende *sponsor*, riducendo l'ammontare dei loro impegni finanziari verso i piani, dall'altro avrebbero l'effetto di accentuare nel lungo periodo il fenomeno dell'*underfunding*, minando quindi la stabilità del sistema di previdenza integrativa. Inoltre, i minori premi che sarebbero versati alla *PBGC* aumenterebbero le difficoltà finanziarie dell'Agenzia, in una fase in cui essa è più impegnata nel pagamento delle prestazioni dei piani in situazione di *underfunding*.

Da un'altra prospettiva, le proposte da ultimo richiamate confermano come, anche nel caso americano, vi sia un interesse delle pubbliche autorità a salvaguardare l'esistenza dei piani a prestazione definita (che il Ministro del Lavoro Mrs. Chao ha descritto come la *pietra angolare* del sistema previdenziale statunitense). Sembra però che, a differenza del caso inglese, piuttosto che rendere meno onerosi i piani per le aziende, si preferisca negli Stati Uniti la strada (alquanto pragmatica, ma non priva di

<sup>10</sup> Nel disegno di legge è anche previsto che il Ministero del Tesoro americano sia chiamato a valutare le modalità attraverso le quali i piani a contribuzione definita potrebbero ridurre le perdite dovute alla volatilità dei mercati finanziari e la loro esposizione al rischio di mercato.

rischi) di allentare la morsa sui piani e sulle imprese *sponsor* (ritoccando, ad esempio tavole di mortalità e tasso di sconto sugli impegni futuri), in attesa di una ripresa dei mercati.

### 3. I fondi pensione negoziali

#### 3.1 I fondi autorizzati

Nel corso del 2002 sono stati autorizzati all'esercizio dell'attività 9 nuovi fondi negoziali, 8 dei quali rivolti a lavoratori dipendenti (PREVAER, GOMMAPLASTICA, MEDIAFOND, BYBLOS, EUROFER, FONDAV, MERCURIO, PREVEDI) ed uno (PREVIDOC) destinato ad una categoria di liberi professionisti, quella dei dottori commercialisti.

Il numero dei fondi complessivamente dedicati a lavoratori dipendenti risulta pari a 30, alla fine del 2002, e passa a 31, se si considera anche il fondo pensione degli autoferrotranvieri (PRIAMO), autorizzato all'esercizio dell'attività nel corso dei primi mesi del 2003. Pertanto, con le sei esperienze rivolte a lavoratori autonomi e a liberi professionisti, si arriva ad un totale complessivo di 37 fondi.

Tav. 3.1

#### Fondi pensione negoziali autorizzati all'esercizio dell'attività.

(dati di fine periodo)

	1998	1999	2000	2001	2002	Marzo 2003
Per lavoratori subordinati	4	5	18	22	30	31
<i>fondi di categoria</i>	3	3	11	16	20	21
<i>fondi aziendali e di gruppo</i>	1	1	5	4	8	8
<i>fondi territoriali</i>	0	1	2	2	2	2
Per lavoratori autonomi e liberi professionisti	0	1	5	5	6	6
<b>Totale</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>23</b>	<b>27</b>	<b>36</b>	<b>37</b>

Come già ricordato, le nuove forme pensionistiche autorizzate nel 2002 sono prevalentemente rivolte a collettività di lavoratori subordinati, e risultano costituite in forza di specifici contratti collettivi nazionali di lavoro. Degli otto fondi autorizzati alla fine del 2002, quattro sono destinati ad operare a livello nazionale e si rivolgono a tutti i lavoratori del settore. Tra questi si ricorda il fondo BYBLOS che raccoglie i lavoratori dipendenti dell'industria cartotecnica, grafica ed editoriale nonché i settori affini che hanno aderito al fondo (imprese di fotolaboratori, di videofonografiche, la Sipre, le aziende di servizi per la comunicazione d'impresa e la Siae), per una platea complessiva di potenziali aderenti di oltre 180.000 lavoratori; il fondo GOMMAPLASTICA dedicato invece ai lavoratori dipendenti dell'industria della plastica, della gomma, cavi elettrici e affini, che ha come bacino di potenziali aderenti circa 123.000 addetti; nonché il fondo rivolto ai lavoratori dipendenti delle imprese industriali ed artigiane edili, PREVEDI, che ha a riferimento un'ampia platea di potenziali aderenti, pari a circa 700.000 addetti. Infine, sempre nel corso del 2002 è stato autorizzato il fondo PREVAER che interessa i 16.600 lavoratori dipendenti delle aziende aeroportuali e dei servizi aeroportuali di assistenza a terra che aderiscono ad Assareoporti ed i dipendenti dell'Enav.

Nel corso del 2002 si registra un incremento significativo anche del numero di fondi che si rivolgono a collettività di lavoratori caratterizzati dall'appartenenza alla medesima azienda o gruppo di aziende (quattro nuovi fondi negoziali).

Questa tendenza interessa principalmente quei gruppi aziendali che, nella realtà del paese, presentano dimensioni significative in termini di forza lavoro occupata. Così, il fondo EUROFER, che nasce per assicurare prestazioni pensionistiche complementari ai dipendenti delle aziende del gruppo Ferrovie dello Stato (che comprende Ferrovie dello Stato, Trenitalia, Rfi, Italferr, Metropolis, Tdf, etc.), può contare su una platea complessiva di 96.000 potenziali aderenti.

Di dimensioni più ridotte è il fondo MEDIAFOND, destinato ai lavoratori dipendenti del gruppo Mediaset, Reteitalia e Medusa Video, che si rivolge a circa 3.000 lavoratori; come anche i due fondi del gruppo Alitalia: MERCURIO, destinato ai lavoratori dipendenti (quadri, impiegati ed operai), che ha un bacino di riferimento di 13.000 lavoratori e FONDAV, che si rivolge agli assistenti di volo ed al personale addetto ai servizi complementari di bordo, con una platea di riferimento di 10.000 addetti. V'è da sottolineare che, generalmente, nei fondi aziendali e di gruppo, soprattutto in quelli con un basso numero di potenziali aderenti, anche allo scopo di salvaguardare adeguate condizioni di redditività del piano previdenziale, le imprese assumono a proprio carico una serie di oneri amministrativi (cfr. il paragrafo 3.6).

Nel corso del gennaio 2003 è stato autorizzato il fondo pensione PRIAMO rivolto a 120.000 lavoratori addetti ai servizi di trasporto pubblico. Il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività è avvenuto a seguito di un articolato iter istruttorio, a conclusione del quale si è ravvisata l'esigenza di sollecitare il fondo ad assumere una serie di iniziative volte ad assicurare adeguate condizioni di coerenza fra alcuni atti posti in essere e le norme interne di riferimento. Così, con riguardo alle adesioni raccolte (si ricorda che PRIAMO è uno di quei fondi autorizzati alla diffusione della

scheda informativa sulla base delle precedenti disposizioni che regolavano l'autorizzazione all'esercizio), non risultando consegnati a ciascun aderente i documenti previsti dallo statuto in aggiunta alla scheda informativa, l'organo di amministrazione ha provveduto a ritrasmettere a tutti gli aderenti copia dell'intera documentazione prevista, consentendo a ciascun iscritto di riconfermare o meno la propria adesione.

Come descritto nella Relazioni dello scorso anno, a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento del 22 maggio 2001, che ha introdotto un nuovo procedimento per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività, quei fondi che in base alle vecchie norme regolamentari erano stati autorizzati alla raccolta delle adesioni, hanno ottenuto una proroga di 12 mesi, a decorrere dal 1° gennaio 2002, per proseguire nella raccolta delle adesioni. La proroga, concessa sulla base di fondate esigenze rappresentate dal fondo, era finalizzata al conseguimento della base associativa minima prevista per la elezione dei componenti gli organi del fondo e, conseguentemente, la presentazione dell'istanza di autorizzazione all'esercizio dell'attività.

Nell'ambito dei fondi pensione negoziali che hanno ricevuto l'accennata proroga (EUROGRUZZOLO, FOPADIVA, ARTIFOND, CONFEDORAFI, FONTAN, MARCO POLO, PREVIAGENS), soltanto FOPADIVA (fondo pensione territoriale destinato ai lavoratori dipendenti che operano sul territorio della Valle D'Aosta) ha raggiunto nei termini previsti la prefissata soglia minima di aderenti ed ha proceduto, nel corso del mese di dicembre, alla elezione dei delegati in assemblea. Al fine di consentire al fondo di completare la elezione degli altri componenti gli organi sociali è stata concessa un'ulteriore proroga di tre mesi allo scadere della quale il fondo ha provveduto a presentare l'istanza di autorizzazione all'esercizio dell'attività.

Per gli altri fondi pensione autorizzati alla raccolta, è stato chiesto di comunicare lo stato di avanzamento dell'iniziativa di previdenza complementare al fine di valutare le misure che andranno opportunamente intraprese.

Si rileva, inoltre, che per il settore del lavoro autonomo e della libera professione, evidentemente maggiormente coinvolto da forme di previdenza complementare di carattere individuale (fondi pensione aperti e PIP), l'unica forma negoziale autorizzata nel corso del 2002 è stata PREVIDOC, destinata ad una platea di dottori commercialisti stimata nell'ordine delle 32.000 unità.

Sul piano dell'efficienza dell'azione amministrativa della Commissione in merito alla gestione dei procedimenti di autorizzazione all'esercizio dell'attività, v'è da rilevare che il perfezionamento delle metodologie di analisi dei documenti che sintetizzano l'assetto ordinamentale e funzionale dei neo istituiti fondi pensione (atto costitutivo, statuto, scheda informativa per i potenziali aderenti, modulo di adesione, programma iniziale di attività, bilancio previsionale, ecc.) ha consentito di ridurre la durata media dei predetti procedimenti di autorizzazione a 72 giorni, rispetto agli 83 del 2001 (si ricorda che le vigenti norme regolamentari prevedono un termine di 90 giorni, fatta salva la possibilità di proroghe).

### 3.1.1 La previdenza complementare nel pubblico impiego

Sebbene il Decreto lgs. 124/1993 abbia previsto fra i destinatari di forme pensionistiche complementari anche i dipendenti pubblici, la realizzazione di fondi dedicati a queste categorie di lavoratori si è scontrata con difficoltà oggettive che è stato possibile superare, ancorché parzialmente, solo attraverso un'articolata rete di disposizioni legislative e di norme secondarie che si sono susseguite nel corso di questi anni.

Tra le principali difficoltà va ricordata l'esigenza di introdurre l'istituto del TFR anche per i dipendenti pubblici, operazione propedeutica all'utilizzo della predetta fonte contributiva per il finanziamento dei piani di previdenza complementare. In particolare, è con l'accordo quadro sottoscritto dall'ARAN e dalle Confederazioni sindacali in data 29 luglio 1999 e recepito con il DPCM del 20 dicembre 1999 (modificato da ultimo con il DPCM del 2 marzo 2001) che è stata introdotta l'applicazione del TFR ai pubblici dipendenti. E' stato infatti previsto che a tutti i lavoratori assunti successivamente al 31 dicembre 2000 si applica il TFR calcolato secondo le disposizioni di cui all'art.2120 del Codice Civile precisando, in coerenza con le disposizioni dettate dal Decreto lgs. 124/1993, che, in caso di adesione a forme pensionistiche complementari, l'intero ammontare del TFR dovrà essere destinato al finanziamento del fondo. Per coloro che erano invece già in servizio alla data del 31 dicembre 2000 è stato previsto il mantenimento delle indennità di fine servizio salva la facoltà di questi lavoratori di optare per il passaggio al TFR mediante sottoscrizione del modulo di adesione al fondo pensione. In questo caso, è successivamente intervenuta la legge finanziaria per il 2001, a stabilire che la quota di TFR annualmente destinata al finanziamento del fondo non può superare il 2 per cento della retribuzione assunta a riferimento per il calcolo del TFR.

Oltre ad istituire il TFR a favore dei pubblici dipendenti il citato DPCM del 1999 ha attribuito all'INPDAP (Istituto che attualmente gestisce la previdenza obbligatoria per i pubblici dipendenti) il compito di accantonare e gestire le quote di TFR "virtualmente" affidatigli, con l'impegno di conferire materialmente il montante maturato al fondo di riferimento solo a seguito della cessazione dell'attività lavorativa.

Un ulteriore tassello è stato posto nel corso del 2002 con le determinazioni assunte dall'INPDAP relative alle misure percentuali di ripartizione, fra le categorie di lavoratori interessati, delle risorse stanziare con la legge finanziaria del 2001 (Legge 388/2000) per far fronte agli obblighi contributivi di finanziamento dei fondi di previdenza complementari gravanti sulle Amministrazioni dello Stato datrici di lavoro. Questi importi (attualmente pari a 800 miliardi di lire) sono stati versati all'INPDAP che, successivamente alla istituzione dei fondi pensione interessati, effettuerà il trasferimento delle relative quote di pertinenza. Sulla base delle richiamate determinazioni del novembre 2002, i criteri di ripartizione, che hanno tenuto conto del trattamento retributivo medio dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e della consistenza del personale in servizio alla data del 31 dicembre 2000, hanno previsto la

seguinte destinazione percentuale: 11,77 per cento a favore dei Ministeri, 1,56 per cento per le Aziende autonome, 62,67 per cento a favore della Scuola, 8,08 per cento per le Forze Armate, 13,72 per cento per le Forze di Polizia, 0,11 per cento per la Carriera diplomatica, 0,15 per cento per la Carriera prefettizia e 1,94 per cento a favore dei Magistrati.

Alla concreta attuazione di queste disposizioni mancano tuttavia ancora alcuni decreti, in fase di ultimazione presso le competenti amministrazioni, che consentono di definire aspetti funzionali alla concreta operatività di questi fondi. Così, per quanto riguarda le modalità di nomina dei componenti gli organi dei fondi scelti in rappresentanza della parte datoriale è in fase di pubblicazione il relativo DPCM che attribuisce il potere di designazione al Ministro per la Funzione Pubblica di concerto con il Ministro dell'Economia e con il Ministro del Lavoro.

Ancora, con riguardo alle modalità di rivalutazione degli importi accantonati figurativamente presso l'INPDAP, il DPCM del 20 dicembre 1999 ha stabilito che detta rivalutazione dovrà avvenire nella fase precedente all'avvio della gestione finanziaria dei fondi pensione destinati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, sulla base della media dei rendimenti netti ottenuti da un paniere di fondi che sarà individuato con decreto del Ministro del Tesoro, scegliendo fra quelli che contano un maggior numero di aderenti. Al riguardo, alla data di redazione della presente Relazione annuale, sono in corso le necessarie analisi per l'individuazione dei fondi pensione da considerare nel paniere e per la rilevazione dei dati relativi ai rendimenti maturati da considerare nel calcolo della media, per le quali il Dicastero competente ha ritenuto opportuno coinvolgere anche la Commissione e l'INPDAP.

Infine, grazie alle previsioni contenute nel Decreto lgs. 124/1993 che consentono agli enti gestori di forme pensionistiche obbligatorie di stipulare convenzioni con i fondi pensione per i servizi di raccolta dei contributi e di erogazione delle prestazioni, l'INPDAP, dopo aver ottenuto il parere favorevole dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ha adottato nel giugno 2002 un proprio *Regolamento per la fornitura gratuita dei servizi di raccolta e di registrazione delle adesioni e di riscossione dei contributi per i fondi di previdenza complementare*. Queste prestazioni, che comprendono la gestione di una base dati anagrafica degli iscritti, la riscossione e riconciliazione dei contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro, nonché l'attivazione di strumenti informatici per la visualizzazione in linea dei rendiconti individuali, saranno erogate gratuitamente a favore dei fondi per i pubblici dipendenti.

Il grado di articolazione dei fondi destinati a raccogliere la platea dei dipendenti pubblici, pari secondo le stime più recenti (cfr. Relazione finale del settembre 2001 della Commissione per la valutazione degli effetti della Legge 335/1995) ad oltre 3,5 milioni di lavoratori è la principale questione che le fonti istitutive del settore devono risolvere avendo a riferimento le peculiarità tipiche dei singoli comparti e, soprattutto, l'esigenza di assicurare alle forme pensionistiche condizioni dimensionali idonee a prefigurare adeguate prospettive di redditività delle risorse previdenziali gestite.

Al riguardo, la situazione che si va a delineare contempla almeno quattro iniziative: la prima, quella in fase più avanzata rivolta al comparto scuola, per il quale è stato istituito un unico fondo (ESPERIA) destinato a raccogliere i numerosissimi lavoratori a tempo indeterminato, con contratto *part-time* e con contratto a tempo determinato di durata superiore a tre mesi; la seconda per i dipendenti dei ministeri e delle aziende autonome; la terza per i dipendenti dei comparti sanità e enti locali; l'ultima per l'università e la ricerca.

Per gli altri settori del pubblico impiego in cui il rapporto di lavoro non è regolato dalle forme di contrattazione collettiva di cui al Decreto lgs. 165/2001, sulla base delle vigenti disposizioni in materia di previdenza complementare i fondi pensione possono essere istituiti mediante norme regolamentari dei rispettivi ordinamenti o, in mancanza, mediante accordi fra gli stessi dipendenti promossi dalle loro associazioni. Le categorie interessate da queste disposizioni sono, i magistrati, gli avvocati e i procuratori dello Stato, il personale della carriera diplomatica e prefettizia, il personale militare e delle forze di Polizia. Per questi ultimi, la costituzione di un fondo pensione complementare risulta attualmente in fase di progettazione.

### **3.1.2 I programmi iniziali di attività**

Come è noto, prima dell'avvio dell'operatività dei fondi pensione negoziali, i relativi organi collegiali di amministrazione e di controllo sono tenuti ad effettuare circostanziate stime in ordine al previsto andamento dell'iniziativa previdenziale, con la compilazione del programma di attività e degli schemi previsionali di bilancio relativi ai primi tre esercizi.

In particolare, il programma iniziale di attività considera il numero di aderenti previsto al termine di ogni anno, anche con riferimento alla dimensione del bacino dei lavoratori ai quali il fondo si rivolge, e i tempi stimati per la realizzazione dei passi propedeutici al conseguimento della piena operatività (raggiungimento della soglia minima di aderenti, elezione degli organi collegiali, organizzazione dei servizi amministrativi, individuazione della banca depositaria e dei gestori del patrimonio, ecc.). Gli schemi previsionali di bilancio riportano invece le stime dell'evoluzione delle componenti economiche e patrimoniali maggiormente rappresentative dell'andamento del fondo, quali ad esempio l'ammontare dei contributi, l'articolazione degli oneri amministrativi e la misura dell'attivo netto destinato alle prestazioni.

Si tratta, in definitiva, di previsioni che consentono agli organi del fondo, nella fase di progettazione, di ponderare consapevolmente la validità dell'offerta previdenziale, soprattutto in termini di incidenza media degli oneri amministrativi e

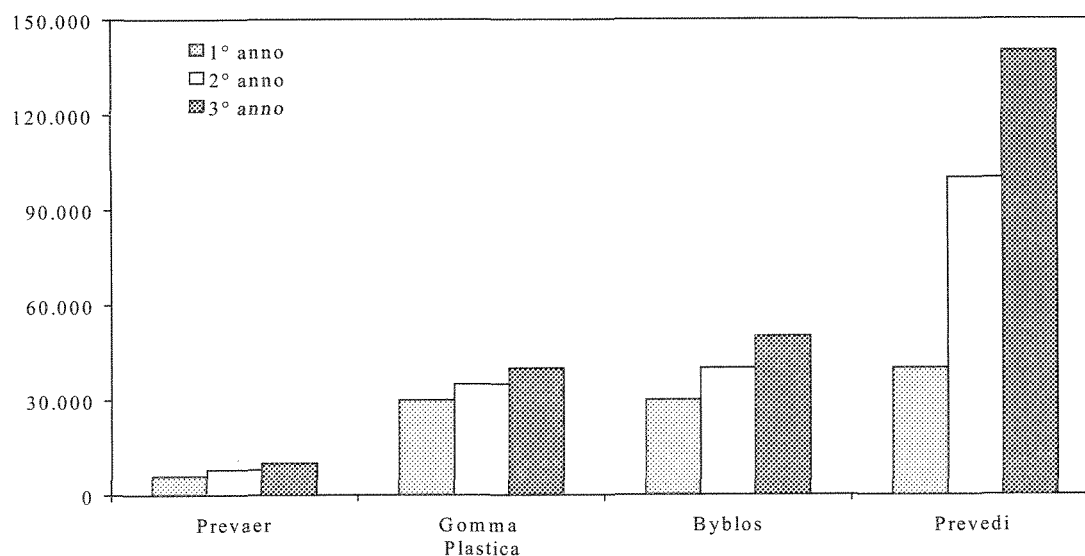
gestionali sul patrimonio e, nel corso dei primi anni di attività, di operare sulla base di linee di indirizzo programmatiche idonee a consentire di valutare la rispondenza dei risultati rispetto agli obiettivi prefissati; le medesime previsioni contribuiscono, inoltre, ad arricchire le informazioni utili alla COVIP ai fini della valutazione dell'adeguatezza dell'assetto organizzativo del fondo.

Dalle previsioni operate dagli otto fondi negoziali autorizzati all'esercizio dell'attività nel corso del 2002 si rilevano una serie di indicazioni in ordine alle caratteristiche funzionali delle iniziative, con particolare riguardo alla stima del numero degli aderenti e dell'incidenza degli oneri amministrativi al termine di ognuno dei primi tre anni di attività. Al riguardo, nell'ambito dei fondi rivolti a lavoratori subordinati (che costituiscono sette degli otto fondi presi in considerazione), appare preliminarmente opportuno operare una distinzione fra quelli che assumono a riferimento un settore contrattuale nazionale (es. dipendenti aeroportuali, lavoratori edili, ecc.) e quelli destinati ai dipendenti di aziende appartenenti al medesimo gruppo (es. dipendenti delle aziende del gruppo Eurofer, Mediaset, ecc.).

Per quanto concerne i fondi di categoria, le previsioni relative all'andamento delle adesioni alla fine del primo triennio di attività vanno dai 10.000 aderenti del fondo pensione PREVAER (dipendenti società di gestione aeroportuale) ai 140.000 lavoratori dipendenti del fondo pensione costituito per i numerosi addetti del comparto delle costruzioni delle imprese aderenti all'ANCE ed alle associazioni artigiane di settore (PREVEDI).

Tav. 3.2

**Fondi pensione negoziali di categoria. Il trend delle adesioni nel primo triennio di attività.**  
(anno 2002; dati previsionali)



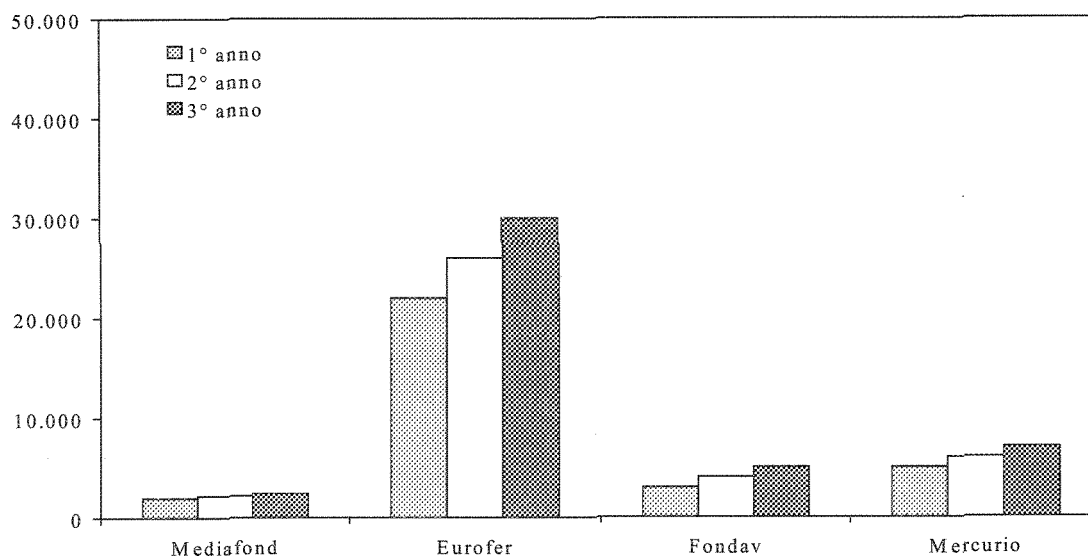
Il tasso medio di adesione previsto nel triennio di attività, calcolato sul bacino dei potenziali aderenti, varia dal 13 per cento di PREVEDI al 47 per cento di PREVAER.

Per quanto riguarda l'incidenza degli oneri amministrativi complessivi sul patrimonio netto di fine esercizio si evidenzia un andamento decrescente; infatti, la misura media, calcolata ponderando gli oneri di ciascun fondo con il rispettivo patrimonio, si attesta su un livello che va dal 5,91 per cento alla fine del primo esercizio di attività, all'1,80 per cento del secondo esercizio, per arrivare allo 0,96 per cento alla fine del terzo esercizio. Il campo di variazione dell'incidenza degli oneri amministrativi complessivi sul patrimonio nelle previsioni effettuate dai fondi nel terzo esercizio risulta pari a circa mezzo punto percentuale.

Al riguardo, v'è da sottolineare che, in linea con quanto rilevato nel passato, la misura degli oneri amministrativi risente degli impegni sovente assunti dalle parti istitutive al fine di conferire all'iniziativa previdenziale caratteristiche di competitività sin dal primo periodo di attività. Così, ad esempio, nei casi di BYBLOS (dipendenti del settore grafico-cartotecnico) e PREVEDI, le aziende del settore, sulla base degli impegni contrattuali assunti, hanno versato apposite contribuzioni finalizzate alla copertura degli oneri amministrativi, quantomeno nel corso della prima fase di operatività; nel caso di PREVAER, le aziende mettono a disposizione del fondo a titolo gratuito la sede ed i beni strumentali.

Tav. 3.3

**Fondi pensione negoziali di gruppo. Il trend delle adesioni nel primo triennio di attività.**  
(anno 2002; dati previsionali)



Osservando i dati previsionali relativi al numero delle adesioni previste alla fine del terzo anno di attività dai fondi pensione di gruppo, si passa dai 3.400 aderenti di *MEDIAFOND* (aziende del gruppo Mediaset) ai 106.000 di *EUROFER* (aziende del gruppo Ferrovie dello Stato).

Per questa categoria di fondi pensione negoziali il tasso di adesione previsto nel terzo anno di attività varia dal 20 per cento di *MERCURIO* (personale di terra delle società del gruppo Alitalia) al 70 per cento di *MEDIAFOND*.

Inoltre, per quanto concerne gli oneri amministrativi complessivi, si assiste, analogamente a quanto osservato per i fondi di categoria, ad un'incidenza decrescente sul patrimonio netto di fine esercizio: la misura media dei suddetti oneri, ponderata per il patrimonio di ciascun fondo, si attesta su un livello che va dall'1,48 per cento alla fine del primo esercizio di attività, allo 0,73 per cento del secondo esercizio, per arrivare allo 0,40 per cento alla fine del terzo esercizio.

Per i fondi di gruppo, considerando le dimensioni ridotte della platea di riferimento, particolarmente significativa è la partecipazione delle aziende promotrici alla copertura di una parte degli oneri gestionali. In alcuni casi (*FONDAV* e *MERCURIO*) detta partecipazione si è espressa attraverso il versamento di apposite contribuzioni al fondo da destinare al finanziamento dei suddetti oneri. In altri (*EUROFER* e *MEDIAFOND*) la partecipazione delle aziende si è estesa anche alla copertura delle spese per la sede e per le risorse umane da dedicare al funzionamento del fondo.

Infine, si segnala per la categoria dei liberi professionisti, il caso di *PREVIDOC*, le cui previsioni in merito alla raccolta delle adesioni nel primo triennio di attività si aggirano fra le 2.000 unità del primo anno e le oltre 3.000 unità del terzo, con un tasso di adesione pari, alla fine del triennio, a circa il 12 per cento; anche questo fondo beneficia della concessione a titolo gratuito, da parte dell'associazione promotrice, della sede legale.

Dall'analisi del programma dei primi anni di attività predisposto dai fondi autorizzati nel corso del 2002, si rileva come i dati relativi ai principali elementi stimati (adesioni, contribuzioni, ecc.) risultano sostanzialmente in linea con l'andamento registrato da iniziative previdenziali con caratteristiche analoghe già avviate alla piena operatività.

### 3.2 La raccolta delle adesioni e le caratteristiche degli iscritti

Nel corso del 2002, con l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di nove nuovi fondi negoziali, che coinvolgono complessivamente una platea di potenziali aderenti pari a circa 1.200.000 unità, il bacino complessivo dei potenziali aderenti ai fondi pensione negoziali autorizzati all'esercizio dell'attività ha superato la soglia degli 11 milioni, di cui una parte consistente (circa 7 milioni) insiste nell'ambito del lavoro dipendente.

Tav. 3.4

#### Fondi pensione negoziali. Iscritti, bacino dei potenziali iscritti e tassi di adesione. (dati al 31.12. 2002)

	Fondi	Iscritti	Tasso di adesione <sup>(1)</sup> (%)	Bacino potenziali iscritti <sup>(2)</sup>
<b>Fondi pensione negoziali autorizzati all'esercizio dell'attività</b>	<b>36</b>	<b>989.126</b>		<b>10.886.015</b>
rivolti a lavoratori dipendenti	30	972.476	15,4	7.010.225
<i>fondi di categoria</i> <sup>(3)</sup>	21	785.608	13,1	6.701.123
<i>fondi aziendali e di gruppo</i> <sup>(4)</sup>	9	186.868	60,5	309.102
rivolti a lavoratori autonomi <sup>(5)</sup>	6	16.650		3.875.790
<b>Fondi pensione negoziali autorizzati alla sola raccolta delle adesioni</b>	<b>8</b>	<b>32.060</b>		<b>3.923.300</b>
rivolti a lavoratori dipendenti	6	31.525		1.890.000
rivolti a lavoratori autonomi	2	535		2.033.300
<b>Totale fondi</b>	<b>44</b>	<b>1.021.186</b>		<b>12.009.315</b>
rivolti a lavoratori dipendenti	36	1.004.001		8.100.225
rivolti a lavoratori autonomi <sup>(5)</sup>	8	17.185		3.909.090
<i>Per memoria:</i>				
<b>Fondi pensione negoziali ad ambito territoriale</b>	<b>4</b>	<b>76.579</b>		<b>618.000</b>
rivolti a lavoratori dipendenti	3	75.397		565.000
rivolti a lavoratori autonomi	1	1.182		53.000

(1) Il tasso di adesione è riportato solo con riferimento ai fondi autorizzati all'esercizio dell'attività rivolti a lavoratori dipendenti, in quanto tale indice risulta scarsamente significativo per i fondi rivolti a lavoratori autonomi e per i fondi che non hanno ancora completato l'iter autorizzativo. Sono stati inoltre esclusi dal calcolo i fondi MERCURIO e PREVEDI, che a fine dicembre non avevano raccolto adesioni.

(2) Il bacino dei potenziali iscritti risulta da quello segnalato dagli stessi fondi. Per evitare duplicazioni, dal bacino dei potenziali iscritti delle diverse categorie di fondi sono esclusi i dati relativi ai fondi ad ambito territoriale; si tiene inoltre conto del fatto che alcuni fondi si rivolgono a un bacino di potenziali iscritti almeno in parte comune.

(3) Il dato relativo agli iscritti ai fondi di categoria comprende anche gli iscritti ai fondi territoriali.

(4) L'insieme comprende FONDENERGIA, QUADRI E CAPI FIAT, FOPEN, PREVIVOLO, TELEMACO, MEDIAFOND, EUROFER, FONDAV, e MERCURIO.

(5) Il dato relativo agli iscritti comprende anche FONDO FAMIGLIA.