

Il Gruppo di lavoro, istituito nel 1999, cui partecipano esponenti dei diversi Paesi delle Autorità di regolamentazione e di vigilanza operanti nella previdenza complementare, si è da tempo distinto per lo sforzo compiuto nell'identificare principi di regolamentazione e vigilanza coerenti con il crescente ruolo assunto nei diversi Paesi dai fondi pensione nel complessivo sistema previdenziale. Un'adeguata regolamentazione ed una efficace vigilanza sono, infatti, essenziali per garantire la tutela dei diritti degli aderenti ai fondi pensione e salvaguardare la stabilità finanziaria del sistema di previdenza complementare. Il Gruppo di lavoro rappresenta, inoltre, una sede importante di analisi dei riflessi dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità dei sistemi previdenziali nonché sui mercati finanziari dei Paesi aderenti all'Organizzazione.

Alle attività del *Working Party*, che si riunisce su base semestrale ed è attualmente presieduto da Ambrogio Rinaldi, dirigente della COVIP, partecipano esponenti di altre Organizzazioni internazionali, come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale (FMI). La cooperazione con quest'ultime Organizzazioni si esplica anche nel programma di valutazione su base volontaria della stabilità finanziaria dei diversi Paesi (*Financial Sector Assessment Program*), avviato congiuntamente dalla Banca Mondiale e dal FMI. In tale ambito rientra anche la valutazione della struttura di regolamentazione e di funzionamento dei sistemi di previdenza complementare, accanto a quella dei settori dell'intermediazione finanziaria in senso stretto (banche, assicurazioni, etc.); tale valutazione verrà fatta sulla base di una metodologia sviluppata in sede OCSE.

Infatti, in merito all'attività di definizione dei principi di carattere generale di regolamentazione e vigilanza dei fondi pensione e delle *best practices* da applicarsi nei vari sistemi di previdenza complementare, il Gruppo di Lavoro ha provveduto ad approvare nel novembre 2000, quindici principi per la regolamentazione dei fondi pensione (cosiddetti *core principles*), successivamente recepiti dall'*International Network of Pensions Regulators and Supervisors (INPRS)* alla sua riunione dell'aprile 2001 (cfr. *Relazione per l'anno 2001* e *Relazione per l'anno 2002*).

Nel corso del 2003, il Gruppo si è poi dedicato allo sviluppo di una metodologia, contenuta nel documento *Occupational pensions core principles and methodology*, diretta alla verifica dell'osservanza dei quindici principi base nelle giurisdizioni degli Stati membri, tale da consentire di valutare le eventuali debolezze dei sistemi di previdenza complementare e di procedere all'implementazione, ove necessario, dei principi stessi nei rispettivi ordinamenti. E' tale metodologia che verrà utilizzata nei programmi di *assessment* del FMI e della Banca mondiale.

Al fine di agevolare tale attività di verifica, il Gruppo di lavoro ha proceduto ad una riorganizzazione dei quindici principi base mediante il raggruppamento degli stessi in sette principi, ordinati in maniera logica secondo una prospettiva di regolamentazione ed in funzione dello stretto collegamento tra loro esistente.

I sette principi base, così risultanti, coprono le seguenti aree tematiche: le condizioni per una effettiva regolamentazione e vigilanza dei fondi pensione; le modalità di costituzione dei fondi pensione; la *governance* di queste entità pensionistiche ed i loro rapporti con i datori di lavoro e con i soggetti terzi fornitori di servizi; le regole in materia di *funding*, di liquidazione dei piani e di calcolo delle prestazioni; le modalità di gestione finanziaria; i diritti degli iscritti e dei beneficiari; l'applicazione ed il monitoraggio della regolamentazione attraverso una efficace attività di vigilanza.

A fronte di ciascun principio base sono stati, quindi, individuati degli ulteriori criteri applicativi, distinguendo tra criteri essenziali e accessori. I criteri essenziali, già approvati dal Gruppo di lavoro, e i criteri accessori dovranno ulteriormente essere sviluppati nell'ambito delle Linee Guida, specifiche per ogni principio. Finora, due Linee Guida sono state sviluppate: quelle riguardanti la *governance* dei fondi pensione, approvate dal Gruppo nel mese di luglio 2002 (cfr. *Relazione per l'anno 2002*) e quelle riferite ai diritti degli iscritti e dei beneficiari, ampiamente discusse nel corso del 2003 e, quindi, approvate nel mese di settembre 2003.

I *core principles* e i criteri essenziali, nonché le due Linee Guida già approvate dal *Working Party* sono state inviate, alla fine del 2003, ai membri dell'*INPRS* per commenti ed al Consiglio OCSE, per il tramite del Comitato Assicurativo, per la sua adozione nella forma di raccomandazione diretta agli Stati membri.

Tra i punti qualificanti le Linee Guida sui diritti degli iscritti e dei beneficiari è stato riconosciuto rilievo ai profili attinenti all'accesso agli schemi pensionistici, alla parità di trattamento e alla tutela dei diritti acquisiti dagli iscritti, alla protezione delle posizioni individuali, alla portabilità delle posizioni, all'informativa, ai diritti addizionali connessi all'adesione a schemi con più opzioni di investimento, alle procedure per il riconoscimento dei diritti accumulati e per il risarcimento dei danni eventuali.

I rappresentanti dei Paesi membri hanno, così, concordato sull'opportunità di evitare, in tema di accesso, esclusioni dalla partecipazione agli schemi pensionistici fondate su criteri privi di giustificazione, di vietare, sotto il profilo della tutela delle posizioni individuali, clausole che possono comportare l'annullamento o la riduzione delle posizioni accumulate nonché di precisare le forme di tutela che l'ordinamento deve prevedere, a fronte di determinati rischi, a garanzia delle posizioni stesse. Con riferimento alla portabilità delle posizioni, è stato previsto il diritto al trasferimento delle posizioni in tempi rapidi e senza costi eccessivi ed il diritto ad un'adeguata informativa preventiva sulle regole applicabili. Sempre in tema di informativa, sono state individuate le principali informazioni che gli schemi devono assicurare agli iscritti (anche potenziali) e ai beneficiari nonché le diverse modalità di attuazione.

Alcuni principi hanno, poi, riguardato i diritti addizionali degli iscritti a schemi con più opzioni di investimento. Per siffatti schemi, nei quali il rischio degli investimenti ricade sul soggetto iscritto, maggiore è infatti l'esigenza di dotare l'iscritto

di una serie di tutele più accentuate mediante la disponibilità di informazioni adeguate sulle alternative previste e sui relativi costi, l'esecuzione tempestiva e corretta delle decisioni di investimento e la possibilità di acquisire adeguate conoscenze di carattere finanziario e previdenziale. Il documento contiene, infine, un principio dedicato alle procedure di risoluzione di eventuali controversie aventi per oggetto il riconoscimento dei diritti accumulati e la richiesta di risarcimento dei danni eventuali.

Oltre al documento di cui sopra, nel corso del 2003, il *Working Party* ha avviato la discussione di altre due Linee Guida, riferite rispettivamente all'attività di investimento dei fondi pensione e ai criteri di finanziamento e solvibilità degli stessi.

Tenuto conto che la gestione finanziaria rappresenta una delle attività principali dei fondi pensione, particolare attenzione si è ritenuto di dover prestare a tale profilo. Il Gruppo ha iniziato l'analisi delle regole da adottare nella regolamentazione dell'attività di investimento dei Paesi membri quanto agli obiettivi di gestione prudenziali, ai criteri di valutazione del patrimonio ed alla complessiva politica di investimento, tenendo in considerazione i due principali approcci di regolamentazione adottati dai vari Paesi, ovvero di quello basato sul *prudent person standard* e di quello, viceversa, incentrato sulle limitazioni quantitative.

Le Linee Guida sul finanziamento e la salvaguardia delle prestazioni dei fondi pensione, principalmente focalizzate sui fondi a prestazione definita, intendono pervenire alla definizione di principi fondamentali idonei a rafforzare la protezione degli aderenti ai fondi, sotto il profilo dei requisiti di finanziamento minimi dei fondi pensione a prestazione definita, dei criteri di valutazione delle passività; della garanzia delle promesse previdenziali e della previsione di diritti di credito privilegiato nel caso di fallimento della società *sponsor*.

A seguito del verificarsi di alcune situazioni di *underfunding* dei fondi a prestazione definita in diversi Paesi, il tema della tutela delle prestazioni previdenziali degli aderenti a tali fondi è, infatti, venuto assumendo, specialmente negli ultimi anni, un rilievo sempre maggiore. Le Linee Guida intendono, pertanto, prevedere regole tese ad accrescere la protezione degli aderenti e, al contempo, fissare requisiti minimi di finanziamento dei fondi pensione che non siano troppo rigidi ed onerosi per i datori di lavoro, al fine di evitare il rischio di produrre la chiusura di tali fondi.

* * *

Un'altra attività del Gruppo di lavoro, condotta in collaborazione con l'*INPRS* (cfr. infra), ha riguardato la ricognizione delle strutture preposte alla vigilanza dei fondi pensione nei vari Paesi e delle metodologie e tecniche di vigilanza adottate. Questo approfondimento, che è stato avviato nel dicembre 2002, mediante la predisposizione di un questionario, mira a diffondere una reciproca conoscenza dei sistemi di vigilanza, a fornire informazioni comparatistiche e a facilitare l'identificazione delle buone pratiche. La collaborazione con l'*INPRS* ha reso, tra l'altro, possibile l'estensione dell'indagine anche al di là dei Paesi OCSE, comprendendo così Paesi, in particolare dell'Europa

centrale e orientale e dell'America Latina, caratterizzati da interessanti e innovative esperienze nel campo della previdenza complementare.

L'analisi si è, in particolar modo, soffermata sugli obiettivi e sulle funzioni di vigilanza esercitate dalle varie Autorità, sulle forme di collaborazione interistituzionali in essere, sui poteri regolamentari, sanzionatori ed ispettivi riconosciuti alle Autorità di vigilanza e sullo *status* legale delle stesse. In merito a quest'ultimo punto, sono stati presi in esame i diversi modelli istituzionali adottati: modello di vigilanza specializzato sui fondi pensione, modello di vigilanza parzialmente integrato e modello di vigilanza completamente integrato su più tipologie di soggetti.

* * *

Altra importante iniziativa avviata in ambito OCSE è quella relativa all'analisi delle iniziative in atto nei diversi Paesi in tema di educazione finanziaria.

In risposta al crescente ruolo riconosciuto all'educazione finanziaria l'OCSE ha inserito nel suo programma di attività previsto per il biennio 2003-2004 un progetto, articolato in due fasi, sull'educazione finanziaria, che è parte del programma di lavoro di tre organismi supportati dalla Divisione Affari Finanziari: il *Committee on Financial Markets (CFM)*, l'*Insurance Committee* e il *Working Party on Private Pensions*.

Il Progetto sull'Educazione Finanziaria rappresenta il luogo di incontro per lo scambio di idee e di informazioni utili all'identificazione di programmi efficaci ed efficienti e all'individuazione delle categorie di risparmiatori (donne, lavoratori a basso reddito, etc.) alle quali indirizzare tali programmi.

La prima fase del progetto consiste nell'individuare, con l'ausilio di un questionario, le tipologie dei programmi di educazione finanziaria esistenti sia nei Paesi membri dell'OCSE sia in quelli che non ne fanno parte, analizzarne l'efficacia e trarne i criteri e la metodologia che i governi di diversi Paesi utilizzeranno per mettere a confronto strategie e programmi volti a migliorare la preparazione finanziaria dei risparmiatori. I risultati di questa analisi verranno pubblicati in un manuale che sarà posto a disposizione dei governi dei Paesi membri dell'OCSE.

La seconda fase si focalizza sulla realizzazione di guide che supportino, da un lato, le Autorità di regolamentazione e vigilanza e i governi nell'esecuzione di programmi di educazione finanziaria e, dall'altro, gli individui nelle decisioni di pianificazione previdenziale. Farà parte di questa fase una ricerca approfondita sulla preparazione finanziaria dei soggetti in alcuni Paesi appositamente selezionati.

Al fine di rendere più visibile il progetto e facilitare la comunicazione fra i soggetti interessati all'educazione finanziaria è stato formato un gruppo di discussione elettronica sul tema, è stata creata una sezione sulla pagina web dell'OCSE ed è in corso di realizzazione un forum al quale si potrà accedere tramite il sito

www.financialeducationforum.org. Saranno inoltre organizzati incontri e conferenze nelle quali i rappresentanti dei vari Paesi possano scambiarsi informazioni.

* * *

Un'ultima rilevante iniziativa condotta in sede OCSE in merito alla previdenza complementare è quella in campo statistico.

Allo scopo di raccogliere informazioni statistiche sui fondi pensione in modo esauriente e su basi omogenee, a partire del 2002 è stata istituita la *Task Force on Pension Statistics*, sotto l'egida del Gruppo di lavoro sulle pensioni private, in collegamento con il Comitato Statistiche Finanziarie dell'OCSE.

La *Task Force*, cui la COVIP presta il proprio contributo, ha ricevuto il mandato di sviluppare una metodologia per la raccolta dei dati statistici sui fondi pensione, di migliorare la comparabilità delle statistiche a livello internazionale e di raccogliere informazioni statistiche più dettagliate. La *Task Force* intende raccogliere informazioni più complete sia rispetto a quelle incluse nel *database Institutional Investors* dell'OCSE, che riguardano solo l'ammontare complessivo delle attività dei fondi pensione, sia rispetto a quelle rilevate dall'Eurostat, che si riferiscono esclusivamente ai fondi pensione autonomi dei Paesi dell'Unione Europea.

Nel corso del 2003 è stata avviata la prima rilevazione statistica, riferita al biennio precedente, riguardante le principali variabili dei fondi pensione.

La crescente preoccupazione circa le situazioni di squilibrio dei fondi pensione a prestazione definita nei principali Paesi OCSE verificatisi nel corso degli ultimi anni, principalmente in seguito all'andamento avverso dei mercati finanziari (cfr. par. 2.1), ha posto in evidenza la necessità di misurare e confrontare la dimensione dell'*underfunding* di tali fondi pensione nei diversi Paesi anche al fine di valutare la stabilità dei sistemi di previdenza nonché gli eventuali riflessi sfavorevoli di tali squilibri sulla situazione finanziaria ed economica delle società *sponsor*.

Al riguardo, la *Task Force* ha previsto la predisposizione di un questionario, che verrà sottoposto ai Paesi membri, finalizzato alla raccolta dei dati relativi al livello di *funding* dei fondi a prestazione definita nei diversi Paesi, delle metodologie adottate nel calcolo del *funding* o dell' *underfunding* e dei criteri utilizzati nella valutazione delle attività e passività del fondo pensione. Il questionario prevede inoltre di estendere le rilevazioni statistiche ai rendimenti dei fondi pensione, raccogliendo congiuntamente informazioni sui metodi utilizzati nel calcolo delle *performance* nei diversi Paesi.

* * *

In collegamento con l'attività del *Working Party on Private Pensions* dell'OCSE, da tempo opera un'ulteriore organizzazione internazionale, l' *International Network of*

Pensions Regulators and Supervisors. Il *Network* lega attualmente, in modo informale, le Autorità di regolamentazione e di vigilanza di circa 60 Paesi, industrializzati e non, appartenenti a diverse regioni del mondo. La stretta collaborazione con il *Working Party* dell'OCSE facilita l'estensione della cooperazione internazionale sulla materia dei fondi pensione ai Paesi non OCSE, usufruendo così del contributo di Paesi – quali quelli dell'America latina e dell'Europa centrale e orientale – caratterizzati da interessanti e innovative esperienze nel campo della previdenza complementare.

Nei mesi scorsi il *Network*, attraverso il suo Comitato Tecnico (organo nel quale siede un dirigente della COVIP) ha definito un progetto operativo per la propria trasformazione in una vera e propria organizzazione, denominata *IOPS – International Organization of Pensions Supervisors*.

Secondo il progetto, lo *IOPS* costituirà l'associazione internazionale delle Autorità di vigilanza competenti in materia di fondi pensione. La competenza dello *IOPS* sarà concentrata sulle tematiche di vigilanza, ma si estenderà anche agli aspetti della regolamentazione ad esse strettamente connessi. Lo *IOPS* avrà inoltre competenza su tutte le tipologie di pensioni, di tipo occupazione come di tipo personale. Dal punto di vista della *governance*, tuttavia, vi sarà una prevalenza delle Autorità competenti per i fondi pensione di tipo occupazionale.

Lo *IOPS* preserverà gli stretti rapporti con l'OCSE che hanno finora contraddistinto il *Network*, al fine di sviluppare sinergie ed evitare duplicazioni.

3. I fondi pensione negoziali

3.1 L'evoluzione del settore

Nel corso del 2003 sono stati autorizzati all'esercizio dell'attività 4 nuovi fondi pensione negoziali, tutti rivolti a lavoratori dipendenti (PRIAMO, EDILPRE, FOPADIVA e FONDOPOSTE). Tra questi, FOPADIVA, destinato ai lavoratori dipendenti della regione Valle d'Aosta, rientra nella categoria dei fondi pensione territoriali.

Il numero di fondi complessivamente dedicati a lavoratori dipendenti è, alla fine del 2003, pari a 34 e, aggiungendo le sei esperienze rivolte a lavoratori autonomi e a liberi professionisti, si registra un numero di 40 fondi autorizzati all'esercizio dell'attività alla fine dell'anno.

Tav. 3.1

**Fondi pensione negoziali autorizzati all'esercizio dell'attività.
(dati di fine periodo)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Per lavoratori subordinati	4	5	18	22	30	34
<i>fondi di categoria</i>	3	3	10	15	19	21
<i>fondi aziendali e di gruppo</i>	1	1	6	5	9	10
<i>fondi territoriali</i>	0	1	2	2	2	3
Per lavoratori autonomi e liberi professionisti	0	1	5	5	6	6
Totale	4	6	23	27	36	40

I fondi pensione autorizzati nel 2003 sono rivolti a collettività di lavoratori subordinati e, ad eccezione di FOPADIVA, risultano costituiti in forza di specifici

contratti collettivi nazionali di lavoro e si rivolgono a tutti i lavoratori del settore o del gruppo. Il fondo pensione PRIAMO è rivolto ai 120.000 lavoratori addetti ai servizi di trasporto pubblico, il fondo pensione EDILPRE è destinato ai 45.000 lavoratori dell'industria edile (aziende associate all'ANIEM) mentre il fondo pensione FONDOPOSTE è rivolto ai 150.000 dipendenti del Gruppo Poste SpA.

Alle esperienze di fondi territoriali già operanti, quali LABORFONDS e SOLIDARIETÀ VENETO, si aggiunge il fondo pensione FOPADIVA, dedicato ai 35.000 lavoratori delle aziende della Valle D'Aosta.

All'interno di questa ultima tipologia di fondi, si segnala che il fondo pensione FONLIGURE, rivolto agli artigiani della regione Liguria, nell'assemblea straordinaria del 17 novembre 2003 ha deliberato il proprio scioglimento. La motivazione alla base di tale decisione è la persistenza di un flusso contributivo inadeguato ad uno sviluppo equilibrato del fondo pensione; infatti, a fronte di un numero di adesioni pur non trascurabile, pari a circa 1.200 unità, le risorse nette destinate alle prestazioni ammontano a circa 83.000 euro.

La problematica relativa ai bassi livelli di contribuzione è tipica dei fondi pensione rivolti a lavoratori autonomi o a liberi professionisti dove la contribuzione è funzione della libera determinazione dell'aderente, e non fruisce dell'apporto derivante dalla quota di TFR né del contributo del datore di lavoro. Per la scarsità dei flussi contributivi destinati alle prestazioni anche per altri fondi autorizzati si è riscontrata una difficoltà all'avvio effettivo della gestione finanziaria delle risorse.

Questo aspetto, unito a problematiche specifiche delle platee di riferimento, rende possibili ulteriori riconsiderazioni di iniziative già avviate, le quali non riescono a raggiungere il grado di sviluppo necessario per consentire l'attuazione del programma delineato dalle fonti istitutive.

La riconsiderazione delle prospettive di sviluppo di iniziative di previdenza complementare già avviate è riscontrabile non solo con riferimento ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti, ma anche con riguardo ad alcune realtà di lavoratori dipendenti.

Con riguardo ai fondi pensione che avevano ottenuto l'autorizzazione alla raccolta delle adesioni prima dell'entrata in vigore del *Regolamento di autorizzazione all'esercizio dell'attività del 22 maggio 2001*, si segnala che nel corso del 2003 FOPADIVA ha ottenuto l'autorizzazione all'esercizio dell'attività, mentre a EUROGRUZZOLO, PREVIAGENS e CONFEDORAFI è stata revocata l'autorizzazione alla raccolta delle adesioni.

Per le residue esperienze, relative ai fondi pensione FONTAN, ARTIFOND e MARCO POLO, ai quali era stata concessa, per motivate esigenze, una ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2003, si rappresenta che è stata revocata l'autorizzazione alla raccolta delle

adesioni a FONTAN, mentre si stanno valutando, sulla base dei relativi piani di attività, le misure da intraprendere per ARTIFOND e MARCO POLO.

In relazione al numero delle istanze di autorizzazione all'esercizio dell'attività pervenute nel corso dell'anno si nota la significativa riduzione del numero di nuove iniziative previdenziali conseguente al raggiungimento della copertura previdenziale complementare, soprattutto con riferimento ai lavoratori dipendenti, per quasi tutti i settori della realtà economica del nostro Paese. Tuttavia, una importante categoria di lavoratori per i quali si deve ancora attivare la previdenza complementare è quella dei lavoratori del pubblico impiego, per i quali è stato costituito solo di recente il fondo destinato al settore della scuola.

Il 2003 rappresenta l'anno del consolidamento del settore della previdenza complementare; alla diminuzione del numero di nuove iniziative previdenziali corrisponde l'avvio della piena operatività dei fondi pensione negoziali. Nel corso dell'anno, altri 4 fondi hanno affidato in gestione le proprie risorse finanziarie, 6 sono stati autorizzati alla stipula delle convenzioni per la gestione delle risorse e 3 hanno effettuato il passaggio alla gestione delle risorse di tipo multicomparto.

In questa prospettiva di sostanziale consolidamento del sistema e di evoluzione dei fondi verso una fase più matura di attività, si evolve anche l'attività di vigilanza della COVIP.

L'attenzione, che nella prima fase era prevalentemente incentrata su momenti di verifica, di supporto e di indirizzo per l'avvio del settore, e nella quale assumeva carattere prevalente la vigilanza di tipo ordinamentale, caratterizzata soprattutto da controlli di tipo formale, si sposta gradualmente verso una vigilanza nella quale assumono rilevanza i controlli, di carattere più sostanziale, che attengono ai profili della gestione finanziaria, agli assetti organizzativi, all'analisi dei processi di lavoro ed al funzionamento del fondo nel suo complesso.

Per i fondi pensione negoziali in particolare, come più diffusamente verrà evidenziato oltre, nel corso del 2003 si è rivolta l'attenzione al profilo degli assetti organizzativi del fondo ed alla loro adeguatezza a supportare l'esercizio delle principali funzioni per il controllo del rischio previdenziale.

Le linee guida emanate nel corso dell'anno mirano a incidere sulle realtà operative dei fondi pensione negoziali e sui loro rapporti con gli *outsourcers*, costituendo occasione di riflessione da parte degli stessi organi dei fondi in materia di *governance*, di efficienza operativa e di trasparenza verso gli aderenti.

Con la maturazione di una maggiore consapevolezza del settore, assume crescente importanza il ruolo di forme di controllo endogeno: l'istituzione della funzione di controllo interno, in analogia a quanto previsto nel sistema di vigilanza sugli intermediari finanziari, costituisce in tale quadro un elemento di particolare rilevanza.

In questa ottica si è mossa anche l’azione ispettiva, che nel corso dell’anno ha interessato i fondi negoziali, la quale oltre a procedere nel solco tradizionale della valutazione dei comportamenti e del rispetto delle norme, ha avuto come obiettivo anche quello di avviare un percorso più propriamente ricognitivo del complessivo stato dell’organizzazione.

Le più recenti verifiche si inscrivono, difatti, all’interno di un ciclo programmato di visite ispettive, che proseguirà nel corso di quest’anno, che hanno come obiettivo anche quello di valutare lo stato di attuazione, e le connesse problematiche, delle linee guida sull’assetto dei fondi.

3.1.1 I fondi pensione nel settore del pubblico impiego

La platea dei dipendenti pubblici, che il Decreto lgs. 124/1993 contempla tra i destinatari della previdenza integrativa accanto ai lavoratori del settore privato, non ha ancora vista concretamente realizzata la possibilità di accedere a forme pensionistiche complementari a loro dedicate, in quanto allo stato attuale non vi sono ancora fondi pensione operativi nel settore. Si prevede, a breve, l’avvio dell’operatività del primo fondo pensione del settore del pubblico impiego che avrà come destinatari i lavoratori del comparto scuola.

L’istituzione di fondi pensione per i dipendenti pubblici si è scontrata con difficoltà oggettive non trascurabili che hanno comportato come conseguenza un lungo e defatigante *iter* normativo, solo recentemente giunto a conclusione. Infatti, gli ultimi dieci anni sono stati caratterizzati dall’emanazione di numerosi e susseguiti provvedimenti legislativi tutti finalizzati a consentire la nascita dei fondi pensione nel settore pubblico.

Il Decreto lgs. 124/1993, nel prevedere quali destinatari dei fondi pensione i dipendenti pubblici, ha, peraltro, disposto, anche per tale categoria di lavoratori, come fonte importante di finanziamento della previdenza complementare il TFR, istituto non contemplato nella normativa di settore.

In tale contesto, di particolare rilevanza sono stati gli interventi del legislatore volti al superamento di difficoltà, anche di natura tecnica, connesse appunto all’applicazione ai pubblici dipendenti dell’istituto del TFR, in luogo delle vigenti indennità di fine servizio, di seguito indicate con TFS, (Indennità di buonuscita per i dipendenti dello Stato, Indennità premio di servizio per i dipendenti dei comparti Enti Locali e Sanità, Indennità di anzianità per il personale del settore del Parastato), che

presentano per loro natura, caratteristiche e disciplina assai diverse rispetto a quelle del TFR in vigore per i lavoratori del settore privato.

In particolare, il TFR, così come disciplinato dall'art.2120 del Codice Civile, è un istituto avente natura retributiva totalmente a carico del datore di lavoro, il quale provvede annualmente ad accantonare una somma pari all'importo della retribuzione dovuta per l'anno, divisa per 13,5. Il trattamento così accantonato, con esclusione della quota maturata nell'anno, viene annualmente rivalutato mediante l'applicazione di un tasso pari all'1,5 per cento in misura fissa più il 75 per cento dell'aumento dell'indice dei prezzi al consumo. E', peraltro, prevista la facoltà per il lavoratore di richiedere un'anticipazione non superiore al 70 per cento del trattamento al quale avrebbe diritto in caso di cessazione del rapporto di lavoro, subordinatamente a determinate condizioni.

Per converso, nel pubblico impiego i TFS vigenti sono disciplinati dalle norme dei rispettivi ordinamenti ed hanno sostanzialmente natura strettamente previdenziale anziché retributiva, (con l'unica eccezione dei lavoratori del settore Parastato e Ricerca), essendo finanziati non solo con prelievi contributivi a carico del datore di lavoro, ma anche con contributi versati dal lavoratore.

Il TFS è gestito dall'INPDAP secondo il sistema finanziario di gestione della ripartizione, nel senso che l'Istituto procede al pagamento del TFS di coloro che vanno in pensione nell'anno con i contributi riscossi dagli attivi nell'anno stesso.

Inoltre, la determinazione dell'ammontare del TFS è effettuata dall'INPDAP (ad eccezione dei dipendenti del settore Parastato e Ricerca, per i quali provvede l'Amministrazione di appartenenza) solo all'atto della cessazione del rapporto di lavoro, avendo a riferimento le voci retributive percepite dal lavoratore nell'ultimo mese o anno di servizio, a seconda del settore di appartenenza. Tale modalità di calcolo non consente di effettuare, nel corso dell'attività lavorativa del dipendente, prelievi di risorse da versare ai fondi pensione. Nel regime del TFS, peraltro, non è consentita la facoltà di richiedere l'anticipazione della prestazione.

L'*iter* per l'introduzione del TFR nel pubblico impiego ha avuto inizio con l'emanazione della Legge 335/1995 che, riformando l'intero sistema pensionistico obbligatorio di base, ha attuato il processo di armonizzazione della disciplina in vigore in materia pensionistica dei dipendenti pubblici alle regole vigenti per i lavoratori del settore privato (AGO), disponendo l'applicazione del TFR (così come disciplinato dall'art.2120 del Codice Civile) per tutti i lavoratori assunti a far data dal 1° gennaio 1996 alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche. Ha, inoltre, demandato alla contrattazione collettiva di comparto la definizione della modalità di attuazione del suddetto passaggio e ad un successivo DPCM l'emanazione delle norme di esecuzione. Tuttavia, tale previsione non ha potuto trovare immediata attuazione a causa degli aspetti problematici emersi nell'applicazione concreta del TFR ai pubblici dipendenti.

In tale contesto si è inserita la Legge 449/1997 (cosiddetta Riforma Prodi) che ha previsto, per i dipendenti in servizio, la facoltà di esercitare l'opzione per il transito dal

vigente regime del TFS al regime del TFR disponendo, nel contempo, la contestuale e automatica adesione del lavoratore al fondo pensione. Questa disposizione ha, inoltre, previsto, per coloro che optano in tal senso, la destinazione alla forma pensionistica di un'ulteriore quota di finanziamento pari all'1,5 per cento della base contributiva di riferimento prevista dalle gestioni previdenziali di appartenenza per il calcolo dell'indennità di fine servizio. Si tratta nella sostanza di una quota di finanziamento aggiuntiva, riconosciuta ai dipendenti in servizio al 31 dicembre 2000, al fine di incentivare tale tipologia di lavoratori ad aderire ai fondi pensione. Tali accantonamenti hanno natura figurativa e sono gestiti dall'INPDAP.

La predetta quota dell'1,5 per cento non è invece prevista per il personale appartenente al comparto degli enti pubblici non economici (di cui alla Legge 70/1975 – Parastato) per il quale non sussiste un contributo a carico dei dipendenti per il finanziamento del TFS (indennità di anzianità) essendo lo stesso a totale carico dell'Amministrazione datrice di lavoro che gestisce ed eroga direttamente il TFS.

La spinta definitiva all'applicazione del TFR nel pubblico impiego e all'istituzione dei fondi pensione si è avuta con la sottoscrizione, in data 29 luglio 1999 da parte dell'ARAN e delle Confederazioni sindacali della categoria, dell'Accordo Quadro, recepito con DPCM del 20 dicembre 1999, modificato in ultimo dal DPCM del 2 marzo 2001, il quale, sostituendo la precedente previsione del 1° gennaio 1996, ha previsto per tutti i lavoratori assunti successivamente al 31 dicembre 2000, l'applicazione dell'istituto del TFR, calcolato secondo le disposizioni di cui all'art.2120 del Codice Civile, precisando che, per questi lavoratori, in caso di adesione ad un fondo pensione, l'intero ammontare dell'accantonamento del TFR dovrà essere destinato al finanziamento del fondo stesso. Per i dipendenti già in servizio al 31 dicembre 2000, è prevista la facoltà di esercitare l'opzione, di cui alla Legge 449/1997, per il passaggio al TFR con contestuale e automatica adesione ad un fondo pensione. In tal caso la quota di accantonamento del TFR da destinare al fondo pensione non potrà superare il 2 per cento della retribuzione assunta a riferimento per il calcolo dello stesso.

Al riguardo, è importante precisare che le quote di TFR per i dipendenti pubblici sono gestiti dall'INPDAP ed hanno la natura di accantonamenti figurativi, sia nell'ipotesi in cui siano destinate al finanziamento dei fondi pensione sia nel caso in cui conservino la natura di TFR. Relativamente agli accantonamenti di TFR destinati a previdenza complementare nonché agli accantonamenti derivanti dall'aliquota aggiuntiva dell'1,5 per cento, l'INPDAP provvede, solo al momento della cessazione del rapporto di lavoro, a conferire al fondo pensione di appartenenza del lavoratore il montante, rivalutato secondo le modalità previste, relativo alla singola posizione individuale.

Il DPCM del 1999, ha stabilito le modalità di rivalutazione degli accantonamenti figurativi effettuati presso l'INPDAP; essa dovrà avvenire, nelle more del consolidamento della struttura finanziaria dei fondi destinati ai pubblici dipendenti, assumendo a riferimento la media dei rendimenti netti ottenuti da un paniere dei fondi dotati di una ampia base associativa. Lo stesso DPCM ha attribuito al Ministero

dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con le organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo quadro, la competenza ad individuare, con decreto, i fondi pensione da considerare nel paniere.

Al riguardo, la COVIP, nel corso del 2003, ha fornito al Ministero dell'Economia e delle Finanze un proprio contributo tecnico, provvedendo ad effettuare una serie di analisi propedeutiche e di simulazioni atte a verificare nel concreto i possibili criteri da utilizzare per l'individuazione dei fondi pensione che debbono essere inseriti nel paniere e la conseguente determinazione del tasso di rendimento da applicare agli accantonamenti che sia rappresentativo del rendimento ottenuto da consistenti gruppi di sottoscrittori di fondi pensione.

Infine, il DPCM 2 maggio 2003 ha attribuito al Ministro per la Funzione Pubblica, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, la funzione di designare, con apposito decreto, i componenti di parte datoriale dei primi organi collegiali dei fondi pensione destinati ai dipendenti pubblici da nominare in sede di atto costitutivo.

Allo stato attuale, i lavoratori della scuola risultano destinatari del primo fondo pensione per i pubblici dipendenti. Il FONDO DI PREVIDENZA COMPLEMENTARE PER I LAVORATORI DELLA SCUOLA – FONDO SCUOLA ESPERO, costituito il 17 novembre 2003, sta espletando le procedure per la presentazione dell'istanza di autorizzazione all'esercizio dell'attività ed è previsto l'avvio della concreta operatività nel corso del 2004.

In linea generale, si sta assistendo ad un'evoluzione del sistema verso una graduale estensione della previdenza complementare a tutti i settori del pubblico impiego attraverso l'istituzione di fondi pensione dedicati che interesseranno il personale della sanità ed enti locali, dei ministeri, delle aziende autonome e degli enti pubblici non economici.

Risultano in fase di studio le procedure per l'istituzione di forme pensionistiche complementari anche per altre categorie di pubblici dipendenti, quali i magistrati, gli avvocati, i procuratori dello Stato e il personale della carriera diplomatica e prefettizia, il cui rapporto di lavoro non è regolato attraverso la contrattazione collettiva e per le quali l'istituzione di appositi fondi pensione è demandata, ai sensi del Decreto lgs. 124/1993, alle norme dei rispettivi ordinamenti ovvero ad accordi collettivi dei dipendenti stessi promossi dalle loro associazioni. Per il personale militare e le forze di Polizia, che rientrano nella descritta categoria di dipendenti pubblici, la normativa già prevede la possibilità di costituire un fondo pensione complementare.

3.1.2 I programmi iniziali di attività

La vigente normativa per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività dei fondi pensione prevede che all'istanza di autorizzazione siano allegati il programma iniziale di attività e gli schemi previsionali di bilancio relativi ai primi tre esercizi, basati su circostanziate stime in ordine al previsto andamento dell'iniziativa previdenziale effettuate dagli organi di amministrazione e di controllo del fondo.

La relazione sul programma iniziale di attività fornisce la valutazione sui mezzi e i tempi necessari per raggiungere la piena operatività; in particolare essa indica la stima del numero dei destinatari e delle relative aziende, del numero previsionale di aderenti al termine di ogni anno per il primo triennio di attività, dei tempi previsti per il conseguimento della base associativa e della consistenza della stessa, nonché dei tempi previsti per l'insediamento degli organi collegiali; la relazione inoltre delinea le modalità di finanziamento delle spese di avvio.

Gli schemi previsionali riportano le stime delle componenti economiche maggiormente rappresentative dell'andamento del fondo quali, ad esempio, l'ammontare dei contributi, gli oneri amministrativi con separata evidenza delle spese relative a servizi acquistati da terzi, delle spese generali ed amministrative e delle spese per il personale, nonché l'ammontare dell'attivo netto destinato alle prestazioni.

Le suddette previsioni consentono agli organi del fondo, nella fase preliminare all'avvio dell'operatività, di ponderare consapevolmente la validità dell'offerta previdenziale, 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.

La COVIP dovrà, alla fine del primo triennio di attività, ritenuto un periodo idoneo a consentire al fondo di avviare le attività iniziali e di raggiungere la piena operatività, valutare i risultati raggiunti dai fondi confrontandoli con quelli indicati negli schemi previsionali; ciò consentirà di monitorare lo stato dell'iniziativa ed il livello di operatività del funzionamento di ciascuno di essi.

I dati annuali consentono comunque di evidenziare i primi risultati relativamente ai fondi autorizzati all'esercizio dell'attività nel 2002 (MEDIAFOND, EUROFER, FONDAV, MERCURIO, BYBLOS, PREVAER, GOMMA PLASTICA, PREVEDI, PREVIDOC).

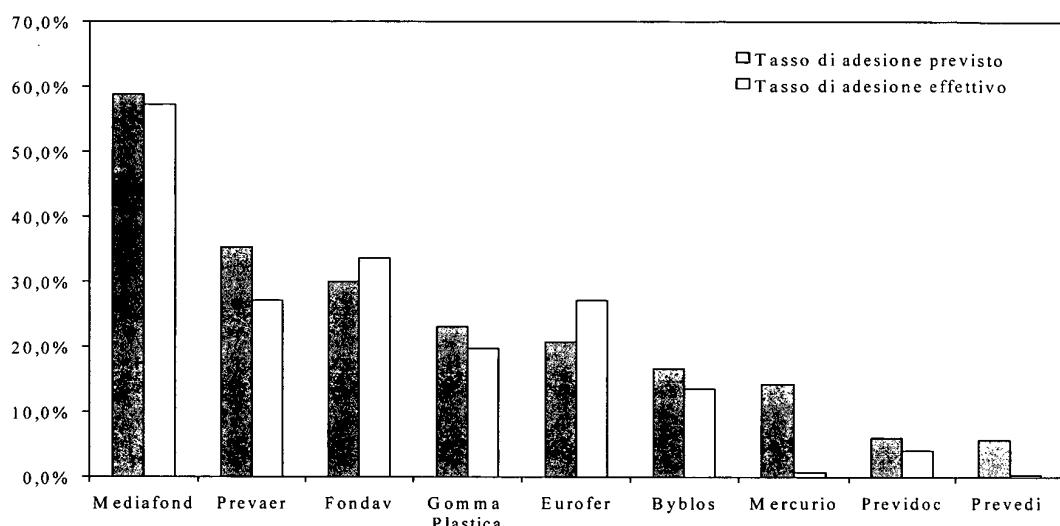
In particolare, prendendo a riferimento i dati delle segnalazioni statistiche alla data del 31 dicembre 2003, si sono potuti analizzare gli scostamenti dei tassi di adesione effettivi rispetto a quelli ipotizzati dai fondi all'inizio del triennio.

Dalla suddetta analisi emerge un andamento delle adesioni migliore rispetto alle previsioni per FONDAV ed EUROFER rispettivamente del 3,6 per cento e del 6,4 per

cento; negli altri casi le adesioni si sono attestate al di sotto della soglia prevista dai fondi, pur mostrando un andamento sostanzialmente in linea con il *trend* ipotizzato, salvo poche eccezioni costituite da fondi interessati a particolari congiunture economiche o rivolti a settori con spiccate peculiarità.

Tav. 3.2

**Fondi pensione negoziali. Tassi di adesione effettivi e previsti.
(fondi autorizzati nel 2002)**



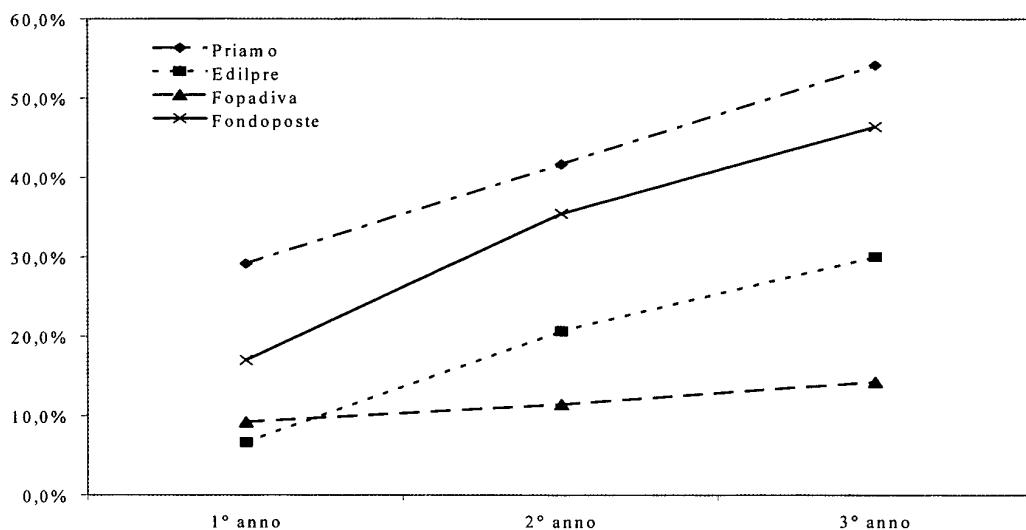
Con riguardo ai quattro fondi autorizzati nel 2003, dalle previsioni operate si rilevano indicazioni relativamente alla dimensione del bacino dei potenziali aderenti, alla stima degli aderenti effettivi e all'incidenza degli oneri amministrativi relativi ad ognuno dei primi tre anni di attività.

Il *trend* delle adesioni previste nel triennio presenta, in alcuni casi, interessanti prospettive di crescita; sotto il profilo delle dimensioni in termini di iscritti alla fine del triennio, si passa da un minimo di 5.000 unità (FOPADIVA) ad un massimo di 69.600 unità (FONDOPOSTE).

Il tasso di adesione alla fine del triennio di attività, calcolato sul bacino dei potenziali aderenti per FOPADIVA è pari al 14,3 per cento, per EDILPRE al 30 per cento, per FONDOPOSTE al 46,4 per cento e per PRIAMO al 54,2 per cento.

Tav. 3.3

**Fondi pensione negoziali. Il *trend* delle adesioni nel primo triennio di attività.
(anno 2003; dati previsionali)**



Secondo i dati ipotizzati dai fondi stessi nel bilancio previsionale, l'incidenza degli oneri amministrativi complessivi sul patrimonio netto di fine esercizio, riferiti ai tassi di adesione previsti, risulta caratterizzata da un andamento decrescente; la misura media, calcolata ponderando l'indice di ciascun fondo con il rispettivo patrimonio previsto per ogni anno, si attesta su un livello che va dal 3,63 per cento alla fine del primo esercizio di attività, all'1,57 per cento alla fine del secondo esercizio, per arrivare allo 0,84 per cento alla fine del terzo esercizio. In particolare, al terzo anno di attività si prevede che gli oneri complessivi incidano sul patrimonio netto di fine esercizio per PRIAMO nella misura dello 0,69 per cento, per FOPADIVA dello 0,85 per cento, per FONDOPOSTE dello 0,87 per cento e per EDILPRE del 2,05 per cento.

I dati riportati non tengono conto di eventuali finanziamenti da parte delle parti istitutive o dei datori di lavoro e sono riferiti ai costi che rimangono a carico del patrimonio del fondo, da valutare nel contesto delle complessive modalità di funzionamento dello stesso, soprattutto con riguardo agli impegni sanciti contrattualmente dalle fonti istitutive. In particolare, si fa riferimento agli accordi in base ai quali le parti istitutive, per garantire alla forma previdenziale la possibilità di risultare competitiva anche a fronte di un patrimonio di limitate dimensioni, assumono direttamente a proprio carico il finanziamento di una parte delle spese amministrative (sede, beni strumentali) ovvero forniscono fattori produttivi (es. risorse umane) a titolo gratuito o a condizioni di particolare favore. È questo il caso dei fondi pensione EDILPRE e FONDOPOSTE, che fruiscono a titolo di comodato della sede del fondo e di personale, nonché, solo nel caso di FONDOPOSTE, di beni strumentali.