

dall'art. 59 della Legge 449/1997 per richiedere la trasformazione dell'indennità di fine servizio, comunque denominata, in TFR.

In relazione, peraltro, alle specificità che il settore pubblico presenta rispetto a quello privato, di cui verrà dato conto più esaurientemente nella parte di questa relazione appositamente dedicata alla previdenza complementare dei pubblici dipendenti, la Legge delega in materia previdenziale, nel disporre i principi e i criteri direttivi che debbono trovare applicazione nei confronti di tutti i lavoratori, pubblici e privati, riserva all'adozione di regole specifiche il processo di armonizzazione tra i due settori.

Nell'ambito delle possibilità offerte dalle disposizioni di carattere innovativo introdotte dalla Legge delega in materia previdenziale, che riconosce la possibilità agli enti di diritto privato, che gestiscono forme di previdenza obbligatoria di cui al Decreto lgs. 509/1994, di istituire forme pensionistiche complementari, si inserisce il progetto che la fondazione ENPAIA, Ente Nazionale di Previdenza per gli Addetti e gli Impiegati in Agricoltura, sta promuovendo per la realizzazione di forme di previdenza complementare a favore della propria platea di aderenti.

Le linee generali del progetto prevedono l'attivazione all'interno dell'Ente di due forme di previdenza complementare: una rivolta ai lavoratori subordinati e l'altra ai prestatori di lavoro autonomo. L'assetto strutturale di questi fondi, che è in una fase preliminare di definizione, risponde all'obbligo previsto dalla legge di istituire una apposita gestione separata. Il disegno complessivo richiederà una valutazione delle soluzioni organizzative possibili e delle modalità operative di funzionamento che siano coerenti con le disposizioni di carattere generale che regolano il settore della previdenza complementare. Potrebbe, pertanto, porsi l'esigenza di individuare soluzioni specifiche in relazione alla peculiarità della natura e delle caratteristiche di funzionamento di questi enti di previdenza obbligatoria.

Nell'anno 2004 hanno trovato applicazione nei confronti dei fondi pensione negoziali le nuove disposizioni in materia di semplificazione amministrativa, approvate dalla Commissione nel quadro di una evoluzione più generale verso l'adozione di criteri di vigilanza sostanziale volti a valutare e considerare il complessivo funzionamento dei fondi pensione nel rispetto dei criteri di sana e prudente gestione.

La semplificazione amministrativa, che per i fondi pensione negoziali interessa i procedimenti relativi alle modifiche degli statuti e le procedure di autorizzazione alla stipula delle convenzioni di gestione finanziaria, ha comportato un notevole snellimento dei controlli di carattere preventivo sui provvedimenti adottati dai fondi ed un'accelerazione dei tempi entro i quali gli stessi possono rendere operative le proprie decisioni. Resta ovviamente fermo il potere di intervento della Commissione laddove vengano riscontrate anomalie o inadeguatezze. Nel contempo la COVIP ha potuto avviare un potenziamento dei controlli di tipo sostanziale pur mantenendo inalterato nei fatti il supporto tecnico, anche preventivo, che è fornito ai fondi nella fase di definizione dei provvedimenti da adottare e le attività volte a fornire chiarimenti sugli adempimenti

che devono essere posti in essere nel rispetto delle indicazioni normative e delle disposizioni in materia di trasparenza nei confronti degli iscritti.

I procedimenti interessati dalla procedura semplificata, che prevede il superamento del meccanismo dell'approvazione preventiva e l'immediata efficacia delle decisioni adottate dai fondi, riguardano le modifiche degli statuti effettuate in adeguamento a disposizioni di legge, di normativa secondaria, a disposizioni della Commissione ovvero finalizzate all'istituzione di una pluralità di linee di investimento, nonché alla variazione del numero o della tipologia delle linee di investimento già istituite. Nel corso dell'anno le modifiche statutarie soggette a comunicazione da parte dei fondi sono state complessivamente quattro.

Per quanto attiene al nuovo procedimento di autorizzazione alla stipula delle convenzioni di gestione, la semplificazione amministrativa ha eliminato l'esame preventivo da parte della Commissione del contratto di gestione finanziaria, sostanziando l'attività di controllo nella verifica che le previsioni di carattere finanziario, alle quali la convenzione sarà improntata, siano in linea e coerenti con i criteri dettati dall'art. 6 del Decreto lgs. 124/93 in materia di regime delle prestazioni e modelli gestionali. Nel complesso le autorizzazioni rilasciate ai fondi pensione per la stipula delle convenzioni per la gestione delle risorse finanziarie sono risultate pari a 11.

Nel corso del 2004, i fondi pensione che hanno affidato per la prima volta in gestione le proprie risorse finanziarie sono sette; un fondo ha effettuato il passaggio dall'assetto gestionale monocomparto a quello multicomparto. Complessivamente a fine anno i fondi pensione negoziali in operatività finanziaria ammontano a 25, di cui 8 risultano aver adottato una struttura gestionale articolata in più linee di investimento.

Nel quadro più generale dell'attività di vigilanza svolta dalla COVIP con riferimento ai profili di carattere sostanziale l'attenzione si è concentrata in particolar modo su alcuni aspetti di funzionamento dei fondi riguardanti in particolare la tematica del controllo contabile e l'assetto organizzativo.

Nell'ambito di tali interventi è da annoverare la Comunicazione del 30 settembre 2004 indirizzata a tutti i fondi pensione negoziali, che fornisce orientamenti applicativi sull'attività degli organi di controllo dei fondi, a seguito delle novità apportate dalla recente riforma del diritto societario alle attribuzioni di competenze degli organi di controllo delle società di capitali (*cfr. supra paragrafo 2.3*).

I fondi pensione negoziali i cui statuti contengono un mero rinvio alle norme civilistiche in tema di doveri del collegio sindacale hanno dovuto, con la nuova formulazione dell'art. 2403 del c.c. che separa dall'ambito delle competenze del collegio sindacale l'attività del controllo contabile di cui all'art. 2409-bis del c.c., effettuare una scelta circa l'opportunità di mantenere il controllo contabile in capo al medesimo collegio sindacale ovvero attribuire l'incarico ad un revisore contabile o ad una società di revisione.

Per quanto attiene al profilo organizzativo, si segnala il provvedimento di carattere generale, adottato con Delibera del 4 dicembre 2003, con il quale la Commissione, rivedendo ed aggiornando alcuni contenuti della precedente Circolare, traccia le linee guida in materia di assetti interni dei fondi pensione avviando così un processo di evoluzione organizzativa che impone agli organi di gestione dei fondi una attività di riconsiderazione e valutazione più generale del proprio modello di funzionamento. Gli orientamenti emanati hanno inteso produrre un effetto di sollecitazione per una maggiore diffusione nei fondi pensione della “cultura del controllo” ed hanno richiesto agli stessi di adottare programmi di evoluzione organizzativa da attuare, secondo piani temporali dichiarati, per assicurare con modalità adeguate l’esercizio della funzione di direzione generale, di controllo di gestione e l’introduzione per tutti, entro il 31 dicembre 2005, della funzione di controllo interno.

L’implementazione e il rafforzamento delle strutture organizzative e l’attivazione della funzione di controllo interno sono tematiche particolarmente delicate anche alla luce delle disposizioni del Decreto lgs. 231/2001 in materia di “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle assicurazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell’art. 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300”.

Il Decreto legislativo introduce un principio di responsabilità amministrativa anche per i fondi pensione in conseguenza di alcune ipotesi di reati commessi in danno alla Pubblica Amministrazione previsti dal codice penale e in relazione ad ipotesi di reati in materia societaria contenuti nel codice civile.

La normativa prevede, peraltro, una esenzione della responsabilità e conseguentemente della relativa misura sanzionatoria laddove si riscontri l’adozione e l’efficace attuazione di modelli di organizzazione e gestione e venga affidato ad un organismo dell’ente il compito di vigilare sul funzionamento e l’osservanza di tali modelli. Tutto ciò viene a costituire un incentivo da parte dei fondi pensione all’adozione di modelli di organizzazione, gestione e controllo che impediscano, attraverso la fissazione in modo chiaro e trasparente di regole di comportamento, la commissione di taluni illeciti amministrativi e siano volti a garantire che il regolare svolgimento dell’attività avvenga nel pieno rispetto dei criteri di sana e prudente gestione.

Dopo l’emanazione delle disposizioni in materia organizzativa la COVIP, nel corso del 2004, ha inteso portare avanti una concreta attività focalizzata alla ricognizione della situazione dei fondi, con particolare attenzione ad alcuni processi di lavoro che interessano i rapporti con gli iscritti e con i soggetti esterni affidatari dell’attività esternalizzata. L’attenzione è stata anche rivolta al sistema delle procedure informatizzate per lo svolgimento delle principali attività di gestione. A tal fine è stato programmato un ciclo di visite ispettive nei confronti di un campione di fondi individuati secondo alcuni criteri che tenessero conto, tra l’altro, delle dimensioni in termini di iscritti e di risorse gestite, nonché della tipologia di destinatari dei fondi. I risultati dell’attività svolta costituiscono un primo concreto riscontro operativo sulle

soluzioni adottate, sul livello di evoluzione organizzativa, nonché sullo stato di attuazione delle indicazioni COVIP.

Con riguardo, in particolare, al rapporto dei fondi pensione con gli iscritti, nel corso del 2004 più volte la COVIP ha avuto modo di porre alla attenzione dei fondi, e più in generale all'attenzione di tutti gli operatori del settore, l'importanza da attribuire alla trasparenza nella comunicazione agli aderenti in merito ai servizi offerti e alle prerogative connesse alla partecipazione ai fondi pensione, nonché al raggiungimento di una piena consapevolezza nelle scelte previdenziali da parte dei lavoratori. La sollecitazione proveniente dalla COVIP a contribuire allo sviluppo di una "cultura previdenziale" in cittadini responsabili del proprio futuro pensionistico, unitamente alla necessità di favorire la conoscenza del fondo e delle opportunità previdenziali offerte ad una platea sempre più vasta di destinatari e di aderenti, nonché di assicurare un contatto diretto e immediato con gli iscritti e le aziende associate, ha indotto la quasi totalità dei fondi pensione negoziali in operatività ad attivare un proprio sito *web*.

L'esame di alcuni siti di fondi pensione negoziali evidenzia una generale tendenza a dotarsi di uno strumento che rappresenti sinteticamente le caratteristiche del fondo e l'attività svolta, nonché le principali regole di funzionamento dello stesso, anche facilitando l'accesso e la conoscenza dell'insieme di norme desumibili dallo statuto e dal regolamento di attuazione.

Nel curare l'implementazione dei siti, ciascun fondo ha avuto presente la necessità di fornire ai soggetti interessati un supporto nell'assunzione di scelte relative all'esercizio delle prerogative connesse alla partecipazione al fondo: la decisione di aderire, la scelta del comparto di investimento più adatto alle proprie esigenze e aspettative, l'espressione del diritto di voto al momento dell'elezione degli organi, la richiesta di anticipazione delle prestazioni, nonché, al momento del pensionamento, la scelta della tipologia di rendita più consona alle proprie aspettative di vita residua e al reddito atteso.

In quest'ottica, la maggior parte dei fondi ha, seppure con modalità diverse, individuato specifiche aree di interesse: un'area riservata all'indicazione dei destinatari con precisazione delle relative fonti istitutive e, in alcuni casi, disponibilità del testo dell'accordo sottoscritto; un'area dedicata alle modalità di adesione e di contribuzione al fondo; un'ulteriore area destinata a fornire indicazioni in ordine all'organizzazione del fondo, anche attraverso la descrizione dell'attività degli organi collegiali, di cui viene fornita la composizione; e infine una parte riservata alla descrizione dell'attività di investimento delle risorse finanziarie.

La quasi totalità dei fondi ha fatto ricorso alle *frequently asked questions (FAQ)* attraverso il quale vengono fornite in modo sintetico e con un linguaggio il più possibile semplice e facilmente comprensibile le informazioni relative alle domande più frequenti che possono essere formulate dai lavoratori interessati in relazione alle diverse aeree sopra accennate. Sono state, inoltre, predisposte procedure che consentono all'utente di scaricare dal sito *web*, oltre alla modulistica predisposta per l'esercizio delle diverse

facoltà (adesione, trasferimento, riscatto, sospensione), anche testi di statuto, regolamento elettorale, nonché la normativa di settore. Nella maggioranza dei casi, i fondi hanno predisposto procedure attraverso le quali, tramite un'apposita *password*, è possibile per ciascun aderente accedere ad una parte riservata del sito *web* dalla quale effettuare, oltre che una verifica costante dell'aggiornamento della propria posizione individuale, anche una serie di operazioni quali l'aggiornamento dei dati anagrafici, la compilazione di moduli per la richiesta di anticipazioni ovvero di prestazioni pensionistiche, etc.

Alcuni fondi di più ampie dimensioni consentono agli interessati di scaricare dal sito una *brochure* informativa contenente notizie in merito al complessivo andamento del sistema della previdenza complementare, ai vantaggi dell'iscrizione ad un fondo pensione, ai benefici fiscali, oltre che una disamina della gestione finanziaria del fondo e delle *performance* realizzate.

Con particolare riguardo ai fondi multicompardo si osserva la tendenza ad inserire nei siti *internet*, accanto ad una descrizione delle scelte del fondo in termini di investimento finanziario e di risultati raggiunti, anche strumenti in grado di condurre l'aderente verso la scelta, al momento dell'adesione piuttosto che nell'esercizio dell'opzione di *switch* ovvero nell'ipotesi di un passaggio del fondo da monocompardo a multicompardo, del profilo di investimento individuale maggiormente consono alle proprie aspettative.

Così, alcuni fondi, soprattutto nella fase del passaggio dalla gestione monocompardo a quella multicompardo hanno inteso fornire, tramite il sito *web*, al fine di consentire all'aderente una scelta consapevole del comparto verso il quale indirizzare l'investimento dei propri contributi, alcuni suggerimenti in merito agli elementi da valutare prima di operare l'opzione. In alcuni casi è stato predisposto un apposito strumento informatico di simulazione che consente una proiezione della propria posizione previdenziale nel tempo. Altri fondi, sempre al fine di garantire una scelta consapevole, hanno preferito mostrare l'impatto dell'adesione a ciascuna diversa linea di investimento sul reddito che potrà essere percepito al momento del pensionamento, differenziando la proiezione rappresentata per tipologie di lavoratori in relazione all'età, al reddito e alla posizione previdenziale obbligatoria.

Le scelte operative che i fondi stanno effettuando confermano l'importanza che si attribuisce all'utilizzo di avanzati strumenti di comunicazione che consentano da un lato una piena trasparenza informativa e dall'altro l'implementazione di un modello formativo rivolto a tutti i lavoratori interessati ad iniziative di previdenza complementare. Si tratta sostanzialmente di un'attività attraverso la quale si creano strumenti a supporto di un processo informativo-formativo degli aderenti che favorisca la conoscenza delle possibili implicazioni delle scelte effettuate. Ciò è peraltro in linea con i principi fondamentali affermati in sede OCSE, tra i quali figura la necessità che i fondi, attraverso un'attività di informazione-formazione, consentano agli iscritti una stima degli obiettivi previdenziali raggiungibili (Principio n. 5).

Tali strumenti, tuttavia, per l'importanza che possono assumere nelle scelte operate dagli aderenti, necessitano di una continua e costante verifica sulla attualità delle situazioni rappresentate, sulla validità degli obiettivi descritti e sull'attendibilità dei risultati conseguibili, determinando per la COVIP la necessità di implementare appropriate metodologie di monitoraggio dell'adeguatezza degli strumenti di comunicazione-formazione utilizzati.

Allo stato attuale, si rileva una certa eterogeneità dei siti *web* creati dai fondi pensione negoziali; infatti, i contenuti di ciascun sito riflettono scelte diverse in ordine alla qualità e quantità delle informazioni fornite, nonché alle modalità con le quali le stesse sono messe a disposizione degli utenti.

Il nuovo assetto della previdenza complementare in Italia che scaturirà dall'attuazione della delega previdenziale e il ruolo che verrà ad assumere l'informazione rivolta alla complessiva platea dei lavoratori interessati comporterà progressivamente una sempre maggiore attenzione allo strumento dei siti *web* da parte della COVIP, anche attraverso l'eventuale definizione di regole per tutti gli operatori della previdenza complementare capaci di assicurare omogeneità ed adeguatezza al livello di comunicazione consentita dagli strumenti informatici disponibili.

3.1.1 I fondi pensione del pubblico impiego

Nel settore del pubblico impiego l'anno 2004 ha visto l'avvio dell'operatività del primo fondo pensione complementare per i pubblici dipendenti, il fondo pensione ESPERO destinato ad accogliere la vasta platea di docenti delle scuole di ogni ordine e grado.

In generale, l'introduzione della previdenza complementare nel settore del pubblico impiego ha subito un notevole ritardo, rispetto alle iniziative già operanti nel settore privato, attribuibile alla necessità di superare le criticità sia di natura tecnica che di carattere normativo. Tra queste in primo luogo l'introduzione dell'istituto del trattamento di fine rapporto (TFR), in sostituzione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati: indennità di buonuscita, indennità premio di fine servizio, indennità di anzianità, aventi natura e disciplina diversa dal TFR; in secondo luogo il reperimento delle risorse necessarie per il finanziamento del TFR, nonché il complesso e lungo *iter* normativo, peraltro per alcuni aspetti non ancora completamente definito.

Il Legislatore, al fine di superare le difficoltà connesse alla costituzione di fondi pensione complementari destinati al pubblico impiego, nell'ambito di un più generale processo di armonizzazione dei trattamenti pensionistici tra lavoratori dipendenti privati

e pubblici, con la Legge 335/1995 di “Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare” ha esteso ai dipendenti pubblici l’applicazione dell’istituto del TFR, così come disciplinato dall’art. 2120 del c.c., prevedendo l’applicazione diretta del TFR a tutti i dipendenti pubblici assunti a far data dal 1° gennaio 1996 e demandando alla contrattazione collettiva la definizione delle modalità per il passaggio al TFR.

In realtà, la norma è rimasta inattuata fino al 1999 sia per motivi collegati alla complessità tecnica del passaggio al TFR sia per i non secondari effetti dell’operazione sulla finanza pubblica.

L’art. 59, comma 56, della Legge 449/1997 (Legge finanziaria per il 1998), al fine di favorire il processo di attuazione per i pubblici dipendenti delle disposizioni in materia di previdenza complementare ha introdotto la facoltà di esercitare l’opzione per il passaggio al TFR prevedendo, a favore di coloro che optano in tale senso, la destinazione al fondo pensione di un’ulteriore quota di finanziamento, quale contributo aggiuntivo, nella misura dell’1,5 per cento della base contributiva per il calcolo dei trattamenti di fine servizio. Tale ulteriore forma di finanziamento non si applica, peraltro, al personale appartenente al comparto degli enti pubblici non economici (di cui alla Legge 70/1975 - Parastato) per il quale il finanziamento del TFS è a totale carico dell’amministrazione datrice di lavoro che gestisce ed eroga direttamente il TFS.

La spinta propulsiva all’applicazione del TFR e alla conseguente introduzione della previdenza complementare nel pubblico impiego si è avuta solo nel 1999 con la emanazione dell’Accordo Quadro Nazionale del 29 luglio 1999, successivamente recepito dal DPCM del 20 dicembre 1999, così come modificato dal DPCM del 2 marzo 2001. Con tali provvedimenti, tra l’altro, è stato posticipato il termine per l’introduzione del TFR nella Pubblica Amministrazione dal 1° gennaio 1996 al 1° gennaio 2001.

In particolare, ai lavoratori assunti successivamente al 31 dicembre 2000 si applica, sin dall’inizio del rapporto di lavoro, l’istituto del TFR, così come disciplinato dall’art. 2120 e seguenti del c.c.. Nel caso di adesione ad un fondo pensione è prevista l’integrale destinazione alla forma pensionistica complementare degli accantonamenti annuali di TFR.

Ai lavoratori in servizio alla data del 31 dicembre 2000 continua, invece, ad applicarsi la disciplina delle indennità di fine servizio vigenti, ferma restando la facoltà di esercitare l’opzione per il passaggio al TFR nell’ipotesi di adesione ad un fondo pensione. Al riguardo, si precisa che l’Accordo Quadro Nazionale del 20 luglio 1999 aveva inizialmente fissato al 31 dicembre 2001 il termine entro il quale esercitare l’opzione per il passaggio al TFR; successivamente, in data 8 maggio 2002, con l’emanazione dell’Accordo Quadro sul superamento del termine per l’esercizio dell’opzione, lo stesso è stato differito al 31 dicembre 2005. Per coloro che hanno esercitato l’opzione di cui sopra la quota di TFR destinata al fondo pensione non può superare il 2 per cento della retribuzione utile per il calcolo dello stesso. Per incentivare tali lavoratori ad aderire ai fondi pensione sono state, inoltre, previste forme di finanziamento aggiuntive.

Un importante tassello per l’impulso del settore è costituito dal DPCM del 2 maggio 2003, con il quale sono stati individuati i soggetti competenti a designare per la parte datoriale le rappresentanze nei primi organi collegiali dei dipendenti delle amministrazioni statali o di amministrazioni diverse da quelle dello Stato, e dal successivo DM Lavoro del 20 giugno 2003, che ha aggiornato i requisiti di professionalità richiesti per i componenti gli organi dei fondi pensione, prevedendo, tra l’altro, la possibilità per la Pubblica Amministrazione di nominare come componenti di parte datoriale anche persone che abbiano svolto per almeno un triennio funzioni dirigenziali presso amministrazioni o enti pubblici.

In merito al DPCM del 2 maggio 2003, si fa presente che, allo stato attuale, è in corso un procedimento di ridefinizione delle modalità di designazione dei rappresentanti di parte datoriale degli organi collegiali dei fondi pensione, al fine di rendere uniformi le regole di designazione dei componenti degli organi collegiali dei fondi di previdenza complementare destinati ai dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche.

Il descritto assetto normativo verrà modificato dalle norme di attuazione della Legge 243/2004 che prevede procedure particolari per l’applicazione anche al settore del pubblico impiego dei principi generali applicati nella previdenza complementare dei dipendenti privati (silenzio-assenso, portabilità, equiparazione delle diverse forme pensionistiche, fiscalità, etc.). Si dovrà, infatti, tenere conto delle peculiarità del settore pubblico e tra queste, in particolare, della differente modalità di gestione dell’istituto del TFR da parte dell’Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell’Amministrazione Pubblica (INPDAP).

E’ importante sottolineare che il TFR nel pubblico impiego è trattato come accantonamento figurativo sia nell’ipotesi che conservi tale natura sia nel caso in cui confluiscia ad un fondo pensione; mentre ciò che varia è il criterio di rivalutazione degli accantonamenti stessi a seconda della destinazione.

In particolare, le quote di TFR destinate al fondo pensione sono rivalutate in via transitoria, per il periodo di consolidamento della struttura finanziaria delle forme pensionistiche complementari per i dipendenti pubblici, sulla base di un tasso di rendimento che corrisponderà alla media dei rendimenti netti di un “paniere” di fondi di previdenza complementare presenti sul mercato, individuati, tra quelli che hanno maggiore consistenza di aderenti, con decreto da emanarsi da parte del Ministro dell’economia e delle finanze. Per quanto concerne, invece, le quote di TFR non destinate ai fondi pensione, la rivalutazione avviene secondo le regole dell’art. 2120 c.c..

La natura figurativa viene prevista anche per l’ulteriore quota di finanziamento pari all’1,5 per cento della base contributiva per il calcolo dei trattamenti di fine servizio vigenti, che viene gestita dall’INPDAP, unitamente alle quote di TFR.

All’INPDAP, in qualità di gestore delle prestazioni pensionistiche del sistema obbligatorio di base per tutti i pubblici dipendenti, le disposizioni normative riservano la

funzione di accantonare, contabilizzare, rivalutare e liquidare le quote di TFR a tutti i dipendenti pubblici. Per i lavoratori iscritti ad una forma pensionistica complementare, l'INPDAP, all'atto della cessazione del rapporto di lavoro, provvede a conferire al fondo pensione il montante maturato dal singolo aderente.

E' importante evidenziare che nel pubblico impiego il meccanismo della gestione figurativa, che interessa una parte consistente della posizione individuale del singolo iscritto, introduce elementi di peculiarità per l'esercizio di alcune prerogative (anticipazioni, trasferimenti e riscatti) che possono riguardare solo ed esclusivamente la parte reale della posizione individuale, ossia quella costituita dai contributi effettivamente versati al fondo e da questo gestiti, in quanto la parte di posizione individuale derivante dagli accantonamenti figurativi, gestita dall'INPDAP, conserva tale natura fino all'atto della cessazione, con soluzione di continuità, del rapporto di lavoro, momento in cui il montante viene trasformato in reale e conferito dall'INPDAP al fondo pensione di appartenenza del lavoratore.

E' da sottolineare che il profilo che maggiormente rileva le sostanziali differenze tra la previdenza complementare dei dipendenti pubblici e quella dei dipendenti privati è principalmente quello relativo alle fonti di finanziamento. Infatti, se da un lato il Decreto lgs. 124/1993 ha previsto il TFR quale fonte fondamentale di finanziamento della previdenza complementare anche per i pubblici dipendenti, dall'altro, nel settore pubblico, la vigenza di diversi TFS (indennità di buonuscita per i dipendenti statali, indennità premio di fine servizio per i dipendenti degli enti locali e indennità di anzianità per i dipendenti degli enti appartenenti al comparto del parastato) aventi natura e disciplina assai differente da quella prevista per il TFR non hanno consentito l'immediato utilizzo degli stessi, quali risorse per il finanziamento dei fondi pensione, impedendo, così per diverso tempo, l'avvio della previdenza complementare nel pubblico impiego.

In primo luogo, infatti, il TFS, con esclusione di quello relativo al comparto del Parastato, è gestito dall'INPDAP secondo il sistema finanziario della ripartizione, non ha natura retributiva ma previdenziale in quanto non deriva da accantonamenti annui, bensì è finanziato con contributi (il cui ammontare affluisce periodicamente all'INPDAP) a carico sia del datore di lavoro che del lavoratore. Il TFR, invece, ha natura retributiva ed è totalmente a carico del datore di lavoro che provvede ad effettuare annualmente gli accantonamenti sulla base della retribuzione annua corrisposta al lavoratore; tali accantonamenti vengono, poi, annualmente rivalutati ad un tasso costituito dall'1,50 per cento in misura fissa e dal 75 per cento dell'aumento dell'indice dei prezzi al consumo, secondo le disposizioni dell'art. 2120 del c.c..

In secondo luogo, si deve tener conto che la prestazione finale del TFS è calcolata dall'INPDAP solo all'atto della cessazione del servizio, con riferimento alla retribuzione dell'ultimo mese o anno di servizio, rendendo impossibile la effettuazione di prelievi intermedi di risorse da versare al fondo pensione prima della conclusione del rapporto di lavoro. In regime di TFR, invece, la prestazione che si ottiene sommando gli

accantonamenti annui determinati ai sensi di quanto disposto dall'art. 2120 del c.c. può essere in ogni momento calcolata e versata al fondo.

Per i dipendenti pubblici in regime TFR, l'INPDAP provvede ad accantonare e a rivalutare figurativamente le quote di pertinenza del TFR nella misura del 6,91 per cento della retribuzione annua, così come disciplinato dall'art. 2120 c.c..

Gli accantonamenti figurativi formati dalle quote di TFR che confluiscano al fondo pensione, dalla parte di TFR che resta tale e dalla quota pari all'1,5 per cento della base contributiva utile per il calcolo dei TFS conservano tale natura fino all'atto della cessazione, con soluzione di continuità del rapporto di lavoro del dipendente pubblico, momento nel quale l'INPDAP trasformerà in valore reale il montante figurativo, versandolo al fondo pensione per la liquidazione della posizione individuale.

Al fine di completare il quadro dell'assetto della previdenza complementare nel pubblico impiego, merita un cenno la specifica disciplina di attuazione delle disposizioni riguardanti il TFR e della previdenza complementare per i pubblici dipendenti delle province autonome di Trento e Bolzano, di cui all'art. 2, commi 5-8 della Legge 335/1995 introdotta, in virtù della competenza legislativa primaria in tema di ordinamento del personale, dalle province autonome di Trento e Bolzano.

In particolare, per il personale della provincia di Bolzano sono state emanate le disposizioni di cui alla Legge provinciale 1/1999, mentre, per il personale della provincia di Trento si applica la normativa di cui alla Legge provinciale 2/1997.

Le predette disposizioni hanno disciplinato, nelle more della definizione dell'Accordo Quadro Nazionale da parte dell'ARAN e delle organizzazioni sindacali, avvenuta successivamente all'emanazione delle stesse, in data 29 luglio 1999, il passaggio dal TFS al TFR cosiddetto "provinciale", ed hanno così consentito l'istituzione di una forma pensionistica complementare, mediante l'adesione del personale interessato al fondo pensione LABORFONDS, anche in assenza della definizione della normativa nazionale applicabile al pubblico impiego.

Il "TFR provinciale" si configura come un istituto a carattere ibrido, liquidato direttamente dalla provincia autonoma e composto da una quota pari all'indennità premio di fine servizio (IPS), nonché da una quota integrativa corrisposta dalla provincia fino a concorrenza dell'importo del TFR spettante in base all'art. 2120 c.c..

Tale impostazione, peraltro, è stata successivamente confermata dalle disposizioni contenute nella Legge della provincia di Bolzano 1/2004, che hanno escluso espressamente l'applicazione delle disposizioni nazionali in materia di TFR e di previdenza complementare al personale della provincia di Bolzano e degli enti collegati.

Con l'art. 74 della Legge 388/2000, il Legislatore nazionale ha previsto che al personale della regione Trentino-Alto Adige, delle province autonome Trento e Bolzano

e della regione Valle d'Aosta, il TFR venga corrisposto direttamente dagli enti di appartenenza, cessando così ogni contribuzione previdenziale in materia di TFS a favore dell'INPDAP. Tale disposizione dovrà trovare attuazione con norme emanate ai sensi delle Leggi costituzionali concernenti gli Statuti speciali per il Trentino-Alto Adige e per la Valle d'Aosta.

In attesa della piena attuazione dell'art. 74 della Legge 388/2000, continua a trovare applicazione la disciplina introdotta dalle citate Leggi provinciali emanate, prima della regolamentazione nazionale di cui al DPCM 20 dicembre 1999, in virtù della competenza legislativa attribuita alle province autonome in materia di ordinamento del personale.

Come sopra accennato, il FONDO NAZIONALE PENSIONE COMPLEMENTARE PER I LAVORATORI DELLA SCUOLA – FONDO SCUOLA ESPERO costituisce la prima esperienza di fondo pensione nel settore del pubblico impiego consentendo per la prima volta anche ai dipendenti pubblici di costruirsi una pensione complementare. In particolare, il FONDO SCUOLA ESPERO autorizzato dalla COVIP all'esercizio dell'attività nel mese di maggio 2004 ha raggiunto la piena operatività, garantendo l'accesso alla previdenza complementare ad una platea di circa 1.200.000 lavoratori del settore della scuola, suddivisi in oltre 10.800 istituzioni scolastiche nel territorio italiano.

L'iniziativa previdenziale del fondo pensione ESPERO racchiude in sé i principali elementi che caratterizzano un fondo pensione nel pubblico impiego: ha una sola parte datoriale (il Ministero dell'istruzione), un solo ente pagatore (il Ministero dell'economia) e un unico contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento. La presenza al suo interno di tali specificità fa sì che l'esperienza del fondo ESPERO, quale primo fondo operativo nel settore del pubblico impiego costituirà un utile riferimento per le altre iniziative che saranno intraprese nei vari comparti della Pubblica Amministrazione.

L'avvio dell'operatività del fondo, come già evidenziato (*cfr.* Relazione COVIP 2003), ha scontato un *iter* piuttosto lungo e complesso imputabile ad una concomitanza di fattori quali: la numerosità dei soggetti coinvolti nel procedimento (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, Ministero dell'economia, INPDAP), l'estrema dispersione nel territorio degli istituti scolastici, la disomogeneità delle regole applicate stante la mancanza di una disciplina uniforme dei diversi rapporti di lavoro in essere nel comparto della scuola.

Nel corso del 2004, ESPERO, dopo aver ottenuto l'autorizzazione all'esercizio dell'attività da parte della COVIP, ha avviato un'intensa campagna per la raccolta delle adesioni al fine di raggiungere in breve tempo il numero minimo di adesioni previste (30.000 iscritti) per poter procedere all'elezione dell'assemblea degli iscritti. La raccolta delle contribuzioni è stata avviata a far data dal 1° gennaio 2005.

Inoltre, l'iniziativa previdenziale realizzata con la costituzione del fondo ESPERO si caratterizza per la possibile presenza nello stesso fondo, accanto ai lavoratori

dipendenti delle scuole pubbliche, di quelli delle scuole private, parificate o legalmente riconosciute, nonché di istituti o enti per la formazione professionale, che possono aderire ad ESPERO, a condizione che una delle parti che ha sottoscritto la fonte istitutiva del fondo stesso costituisca soggetto firmatario del contratto che riguarda tale ulteriore gruppo di destinatari. Al fondo ESPERO possono aderire anche i lavoratori con contratto di lavoro a tempo determinato nonché quelli con contratto di lavoro *part-time*.

Le adesioni sono raccolte nelle scuole, nelle sedi del fondo e delle organizzazioni sindacali che hanno sottoscritto le fonti istitutive, nonché presso i luoghi che ospitano momenti istituzionali di attività dei soggetti sottoscrittori o promotori delle fonti istitutive.

Il fondo opera secondo il regime finanziario della contribuzione definita ed eroga prestazioni pensionistiche di vecchiaia e di anzianità. È stata inoltre, prevista la possibilità di stipulare convenzioni con una o più imprese di assicurazione per erogare prestazioni nei casi di invalidità e premorienza. Il fondo pensione ESPERO ha previsto di adottare inizialmente una gestione di tipo monocomparto, attraverso la stipula di convenzioni con soggetti gestori autorizzati ai sensi della normativa vigente; riservandosi di valutare successivamente il passaggio ad una gestione finanziaria articolata su più linee di investimento al fine di differenziare i profili di rischio e di rendimento in funzione delle diverse esigenze degli aderenti.

Le prestazioni del fondo sono finanziate attraverso il versamento di un contributo a carico sia del lavoratore che del datore di lavoro pari all'1 per cento degli elementi retributivi utili, di una quota di accantonamenti di TFR nella misura del 2 per cento ovvero del 6,91 per cento della retribuzione utile al calcolo del TFR per i dipendenti in servizio rispettivamente al 31 dicembre 2000 e dal 1° gennaio 2001. È inoltre riconosciuto un ulteriore contributo aggiuntivo pari all'1,5 per cento della base contributiva di riferimento per la determinazione del trattamento di fine servizio previgente, ai lavoratori in servizio al 31 dicembre 2000 che scelgono di aderire ad ESPERO.

Un'ulteriore incentivo per la iscrizione al fondo è costituito dal versamento di un contributo aggiuntivo *una tantum* nella misura dell'1 per cento per coloro che si associano al fondo nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2005 e il 31 dicembre 2005, e pari allo 0,5 per cento per coloro che aderiscono dal 1° gennaio 2006 al 31 dicembre 2006.

3.1.2 I programmi iniziali di attività

Con l'introduzione nel 2001 della nuova procedura di autorizzazione all'esercizio dell'attività, sulla base della quale sono ormai unificate le previgenti due fasi di autorizzazione alla raccolta delle adesioni e di autorizzazione all'esercizio dell'attività, ai fondi pensione è richiesto, in fase di presentazione della relativa istanza, di allegare il programma iniziale di attività, nonché schemi previsionali relativi ai primi tre esercizi di attività.

La relazione sul programma iniziale di attività fornisce sia la valutazione sui mezzi e i tempi necessari per raggiungere la piena operatività sia indicazioni sul processo di sviluppo dell'assetto organizzativo del fondo. In particolare, la relazione indica il numero degli appartenenti all'area dei destinatari e delle relative aziende, il numero minimo di aderenti per procedere all'elezione degli organi collegiali, la stima dei tempi necessari per il conseguimento della suddetta base associativa e per l'insediamento degli organi collegiali, nonché per l'individuazione della banca depositaria, della società di revisione contabile, del gestore amministrativo e del gestore finanziario; inoltre, la relazione deve riportare il numero previsto di aderenti al termine di ogni anno, per il primo triennio di attività, e 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, degli oneri amministrativi nonché dell'attivo netto destinato alle prestazioni.

I suddetti documenti programmatici consentono, da una parte, agli organi del fondo di ponderare consapevolmente la validità dell'offerta previdenziale nella fase preliminare all'avvio dell'operatività e, nel corso dei primi anni di attività, di operare sulla base di linee di indirizzo idonee a consentire la valutazione della rispondenza dei risultati rispetto agli obiettivi prefissati; dall'altra, alla COVIP di acquisire informazioni utili ai fini della valutazione, oltre che della validità dell'iniziativa previdenziale, dell'adeguatezza dell'evoluzione dell'assetto organizzativo del fondo.

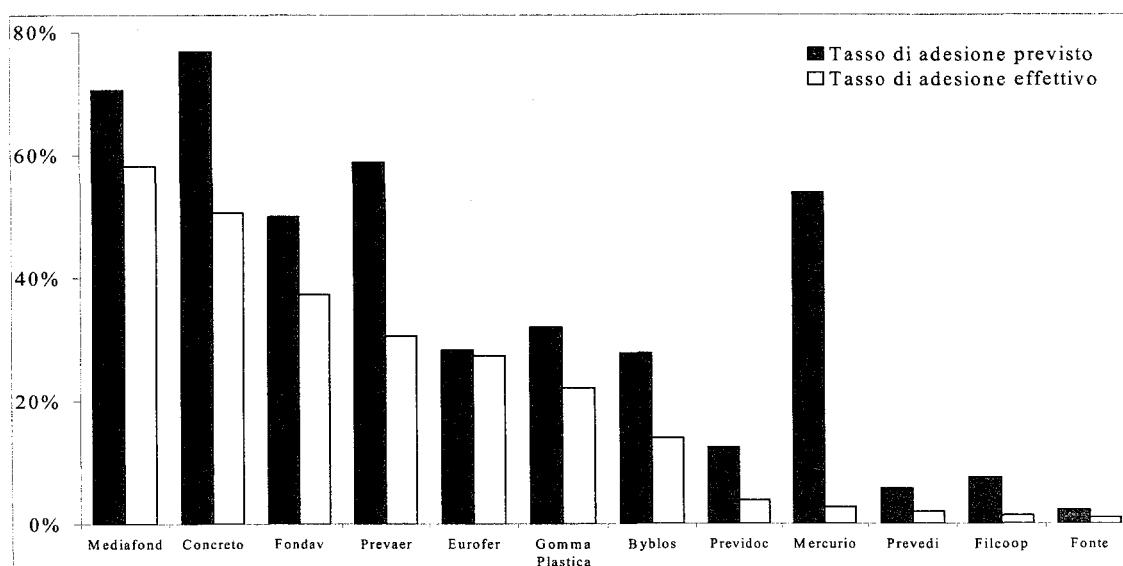
Alla fine del primo triennio di attività per i fondi pensione autorizzati all'esercizio dell'attività a partire dall'ultimo trimestre del 2001, sono state poste in essere le prime verifiche in merito ai risultati raggiunti dai fondi pensione relativamente a quelli previsti, al fine di monitorare lo stato dell'iniziativa nonché il livello di operatività del funzionamento di ciascun fondo.

In particolare, prendendo a riferimento i dati segnalati al 31 dicembre 2004, 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 *trend* delle adesioni generalmente al di sotto della soglia prevista dai fondi, che mostra comunque, salvo poche eccezioni relative a fondi interessati da situazioni di crisi dell'azienda o del gruppo di riferimento o rivolti a settori con aspetti peculiari, un andamento non troppo discosto dalle previsioni.

Tav. 3.2

**Fondi pensione negoziali. Tassi di adesione effettivi e previsti al 31 dicembre 2004.
(fondi autorizzati a partire dall'ultimo trimestre 2001)**



Con riguardo ai singoli fondi, nel 2004 EUROFER mostra un andamento delle adesioni sostanzialmente in linea rispetto alle previsioni, con uno scostamento pari ad appena il 3,4 per cento. Altri fondi (MEDIAFOND, FONDAV, GOMMAPLASTICA e CONCRETO) mostrano un andamento delle adesioni al di sotto del *trend* ipotizzato, ma abbastanza in linea con le previsioni; gli scostamenti registrati sono rispettivamente del 17,5 per cento, del 25,4 per cento, del 30,8 per cento e del 34,1 per cento.

Infine, un ultimo raggruppamento è costituito da fondi con un più elevato scostamento tra le adesioni previste e quelle effettivamente raccolte, con valori che vanno dal 48 per cento di PREVAER, oppure il 55,5 per cento di FONTE, all'82,1 per cento di FILCOOP fino al 95 per cento di MERCURIO. Le motivazioni di andamenti così discosti dalle previsioni sono attribuibili a diversi fattori, dovuti in taluni casi alla frammentazione dei settori di riferimento, comportante maggiori difficoltà di penetrazione all'interno della platea di lavoratori (FONTE), in altri casi alla composizione "particolare" del bacino di riferimento; è ad esempio il caso di FILCOOP, rivolto ai dipendenti da aziende cooperative e consorzi agricoli, forestali e di trasformazione dei relativi prodotti; mentre per MERCURIO, rivolto al personale di terra del gruppo Alitalia, ha sicuramente inciso la situazione di crisi in cui versa l'azienda.

Peraltro, come già accennato in precedenza, in virtù delle scarse prospettive di successo dell'iniziativa, alla fine del 2004 le parti istitutive di MERCURIO hanno deliberato lo scioglimento del fondo, prevedendo il trasferimento delle posizioni previdenziali degli iscritti al fondo pensione PREVAER, che insiste su un bacino di lavoratori affine.

Tra i fondi autorizzati all'esercizio dell'attività più di recente, per i quali è trascorso poco più di un esercizio di operatività, si segnala FONDOPOSTE, che registra uno scostamento rispetto alle previsioni del 16,1 per cento.

Con riguardo ai due fondi autorizzati nel 2004, MARCO POLO ed ESPERO, gli schemi previsionali forniscono indicazioni circa la dimensione del bacino dei potenziali aderenti, la stima degli aderenti effettivi e l'incidenza degli oneri amministrativi relativi ad ognuno dei primi tre anni di attività.

Relativamente al *trend* delle adesioni previste, per MARCO POLO, con una platea di riferimento di 800.000 unità, si passa da 2.400 iscritti alla fine del primo esercizio fino a raggiungere i 20.800 alla fine del primo triennio; per ESPERO, relativamente ad una platea di 1.140.000 unità, sono previste 6.000 adesioni entro il primo esercizio di attività che raggiungono le 130.000 alla fine del triennio.

Il tasso di adesione previsto alla fine del triennio di attività, calcolato sul bacino dei potenziali aderenti per MARCO POLO è pari al 2,6 per cento, e per ESPERO all'11,4 per cento.

Secondo i dati ipotizzati dai fondi stessi nei bilanci previsionali, l'incidenza degli oneri amministrativi complessivi sul patrimonio netto di fine esercizio, riferiti ai tassi di adesione previsti, risulta caratterizzata da un andamento decrescente; in particolare, al terzo anno di attività si prevede che gli oneri complessivi incidano sul patrimonio netto di fine esercizio per MARCO POLO nella misura dello 0,6 per cento e per ESPERO dell'1,91 per cento. Relativamente a quest'ultimo dato, occorre ricordare che a ESPERO non affluisce il versamento contributivo derivante dal TFR, gestito virtualmente dall'INPDAP (*cfr. supra paragrafo 3.1.1*), pertanto l'attivo netto destinato alle prestazioni risulta inferiore rispetto a quello degli altri fondi. Quindi, considerando esclusivamente i dati relativi alle previsioni degli importi che affluiranno al fondo, l'incidenza delle spese sul patrimonio risulta più alta rispetto alla media dei fondi pensione negoziali.

I dati riportati non tengono conto di eventuali finanziamenti da parte delle fonti istitutive o dei datori di lavoro e sono riferiti ai costi che rimangono a carico del patrimonio del fondo. Si tratta, in particolare, della situazione nella quale le parti istitutive 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; inoltre, il finanziamento delle spese di avvio può avvenire direttamente nell'ambito dell'assetto contributivo complessivo, attraverso la previsione di un contributo, a carico dei datori di

lavoro, specificatamente destinato alla copertura delle spese di costituzione e di avvio, il cui importo viene calcolato in funzione del numero dei dipendenti occupati.

Nella prima fattispecie rientra MARCO POLO, per il quale, sulla base dell'accordo sottoscritto in data 12 gennaio 2004 dalle parti istitutive, le associazioni datoriali si impegnano al finanziamento delle spese amministrative del fondo per tutto l'esercizio 2005.

Per ESPERO, che può contare su uno stanziamento da parte dello Stato, sufficiente a coprire le spese previste per tutto il primo triennio di attività, il Decreto legge 346/2000, convertito nella Legge 388/2000, e il successivo DPCM del 2 marzo 2001 hanno inoltre previsto, sempre per il finanziamento delle spese di avvio dell'iniziativa previdenziale, il versamento di un contributo *una tantum* da parte dello Stato pari a 2,58 euro per ogni lavoratore appartenente al comparto, per un ammontare complessivo di 2.600.000 euro.

3.2 L'assetto organizzativo

Il raggiungimento della fase di piena operatività di molti fondi pensione negoziali ha comportato da parte degli organi di *governance* l'accresciuta consapevolezza dell'importanza di una adeguata organizzazione delle funzioni aziendali, delle risorse umane e di quelle strumentali, quale elemento su cui si fonda l'efficiente funzionamento dei fondi e la realizzazione dei programmi previdenziali prefissati.

Nella fase di primo avvio dell'operatività dei fondi negoziali, il *trend* delle scelte operate dagli organi di amministrazione è risultato quello dell'adozione di modelli organizzativi che privilegiano l'affidamento all'esterno anche di tutta l'attività relativa alla gestione amministrativa e contabile del fondo alla luce, tra l'altro, delle esigenze di contenimento del livello delle spese gestionali. I documenti più recenti evidenziano specie con riguardo ai fondi che presentano un assetto operativo più maturo, una riconsiderazione generale del proprio assetto organizzativo complessivo e la individuazione e valutazione dei processi di lavoro nonché dei rischi operativi ad essi connessi che, in taluni casi particolari (vedi FONCHIM), ha portato a ricondurre al proprio interno talune attività precedentemente fatte oggetto di esternalizzazione.

La tendenza generale rimane, tuttavia, l'adozione di un modello organizzativo che prevede, accanto ad una struttura interna del fondo di dimensioni piuttosto contenute e, quindi, deputata allo svolgimento di un limitato numero di funzioni operative e di controllo, l'affidamento di attività strumentali, in aggiunta a quelle riservate dalla legge, a soggetti esterni.