

Relazione Annuale per l'anno 1999

Nel trasmettere al Parlamento la Relazione annuale per il 1999 della Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (COVIP) secondo quanto sancito dall'art. 17, comma 7 del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124 corre l'obbligo di segnalare le parti salienti del documento con particolare riferimento all'attività svolta dalla COVIP, le questioni in corso di maggiore rilievo e le linee programmatiche per il corrente anno che la COVIP intende seguire.

In generale, la Relazione sottolinea come il bilancio relativo all'anno 1999, confermando il processo di consolidamento della previdenza complementare sia con riferimento alla sua diffusione tra i lavoratori -che raggiunge oramai una platea di potenziali aderenti pari a 11,7 milioni di lavoratori tra dipendenti, autonomi e liberi professionisti- sia per la sperimentazione delle prime fasi di operatività gestionale delle iniziative pensionistiche avviate negli anni precedenti, possa sostanzialmente considerarsi positivo. Infatti, secondo quanto sottolinea la COVIP, è necessario tenere in adeguata considerazione che le condizioni per l'effettiva operatività dei fondi pensione hanno potuto concretamente realizzarsi solo dopo il completamento della cornice normativa secondaria. Tale processo, sviluppatosi dopo l'approvazione della riforma dell'8 agosto 1995, n. 335 - e che ha visto impegnati il Ministro del lavoro, il Ministro del tesoro e, soprattutto, la stessa COVIP - ha richiesto circa due anni.

Se il giudizio complessivo che la COVIP esprime sul grado di evoluzione della previdenza complementare è positivo, la Commissione non manca di sottolineare gli aspetti problematici sia per quanto riguarda il contesto normativo generale, sia per quanto riguarda più in particolare gli aspetti fiscali e procedurali che, illustrati in dettaglio nella Relazione, saranno riassunti brevemente in questa nota di trasmissione.

L'attività svolta dalla COVIP

Nell'adempimento delle sue funzioni istituzionali, la COVIP ha proseguito, nel corso del 1999, l'attività di autorizzazione di nuove iniziative di previdenza complementare collettiva e individuale per cui il numero dei fondi pensione negoziali autorizzati a raccogliere le adesioni, ovvero a esercitare l'attività, è passato da 16 a 33 mentre quello dei fondi aperti da 71 a 88. Anche gli iscritti sono saliti considerevolmente passando dal 1998 al 1999 da 399.881 a 701.127 per i fondi negoziali e da 14.619 a 136.305 per i fondi aperti. Nel complesso, considerando anche i fondi preesistenti di istituzione precedente all'entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 124/1993, il numero dei fondi operanti in Italia alla data del 31 dicembre 1999 è pari a 739 e il numero complessivo degli iscritti ammonta a 1.492.057.

Se in termini di ampiezza e diffusione della platea dei potenziali aderenti, del numero dei fondi autorizzati e del numero degli iscritti il bilancio può essere considerato positivamente, non

altrettanto può dirsi per il complesso delle risorse finanziarie complessivamente gestite dai fondi pensione, che risultando alla fine del 1999 pari a circa 1.500 miliardi, è ancora di dimensioni modeste. Secondo la COVIP, tale scarsa consistenza non è solo da attribuirsi al recente avvio dei fondi, ma anche, alla luce di questi risultati, alla non completa efficacia degli incentivi fiscali in vigore nel 1999 dal momento che non tutti gli spazi di deducibilità potenziali sono stati effettivamente utilizzati. Infatti, in media i contratti hanno previsto livelli di contribuzione ai fondi pari a circa la metà di quelli possibili secondo la normativa in vigore. Come noto, tali limiti sono stati recentemente ampliati su iniziativa del Governo, tuttavia, la COVIP esprime dubbi che possano essere di effettiva utilità e fruibilità per soggetti a basso e medio reddito che dispongono di margini di risparmio molto esigui. Secondo la COVIP, appare fondata l'opinione comune secondo cui i flussi finanziari attuali sono insufficienti con riferimento all'obiettivo di costituire un solido pilastro complementare. Dall'analisi dell'andamento delle adesioni e della dinamica dei flussi finanziari indirizzati verso i fondi pensione emerge una scarsa presenza dei lavoratori più giovani e delle donne per i quali interventi di ampliamento dei limiti di deducibilità fiscale - considerando che la difficoltà di adesione è legata alla contenuta disponibilità di risparmio - come quelli previsti dal decreto legislativo n. 47 del 18 febbraio 2000 appaiono di utilità limitata. Le ulteriori incentivazioni fiscali, ovvero la complessiva ridefinizione del quadro agevolativo, voluti dal d.lgs. n. 47/2000 risultano senz'altro apprezzabili ma di scarsa fruibilità, in generale, per la prevalenza dei soggetti titolari di redditi medi e, in particolare, per i soggetti appartenenti alle predette categorie. L'eventuale approvazione di un provvedimento legislativo di riforma del TFR potrebbero rivelarsi, perciò, utile allo scopo di agevolare l'adesione di questi lavoratori.

La COVIP ha rivolto, inoltre, un'attenzione particolare agli interventi diretti a completare il quadro normativo di riferimento, così da concorrere a rendere possibile uno sviluppo ordinato della previdenza complementare. In tale ottica, sono state definite le regole necessarie per l'avvio delle procedure di costituzione dei fondi pensione e le procedure per il corretto e trasparente comportamento dei fondi.

Sotto il primo profilo è stata completata la cornice regolamentare già definita nel corso del 1998 elaborando le procedure per l'approvazione delle modifiche degli statuti e dei regolamenti e per l'autorizzazione delle convenzioni per la gestione delle risorse. Inoltre, la COVIP si è impegnata nell'affrontare le complesse problematiche prospettate dagli operatori fornendo i necessari orientamenti di carattere generale.

In relazione all'importante aspetto legato alla correttezza e alla trasparenza dell'operato dei fondi pensione sono stati adottati provvedimenti di rilevante interesse quali: le disposizioni in materia di comunicazione agli iscritti e di informativa ai potenziali aderenti; i regolamenti recanti le misure organizzative per l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi prodotti o detenuti dalla Commissione; il provvedimento in materia di segnalazione di squilibrio dei fondi; le istruzioni per la selezione dei soggetti ai quali affidare la gestione delle risorse dei fondi negoziali.

Gli interventi indicati hanno impegnato la COVIP in una attenta attività di programmazione e organizzazione di studi e ricerche.

L'attività di vigilanza operativa è stata sviluppata con riferimento all'insieme dei fondi pensione. In ogni caso, la Commissione ha tenuto in adeguata considerazione le caratteristiche delle diverse tipologie degli stessi; e così, in linea con la progressiva realizzazione del procedimento di iscrizione all'Albo delle forme pensionistiche preesistenti, per le quali ha istituito tre Sezioni speciali (per i fondi preesistenti dotati di soggettività giuridica, per i fondi preesistenti interni, e per i fondi interni soggetti alla vigilanza di altre Autorità di controllo), ha proceduto a definire le regole per il loro assoggettamento a vigilanza; inoltre, ha messo a punto il sistema degli adempimenti informativi cui sono tenuti i fondi pensione aperti. Inoltre, la COVIP ha elaborato schemi di rilevazione volti a produrre informazioni statistiche utili per gli operatori e per gli analisti del settore.

Le questioni di maggior rilievo

Tra le questioni di maggior rilievo, la Commissione sottolinea la difficoltà incontrata dai fondi nel promuovere le proprie offerte connessa anche al fatto che la dinamica del procedimento autorizzatorio non consente ai lavoratori che aderiscono di vedere concretizzarsi immediatamente la fase di impiego del loro risparmio. Sul punto, la COVIP vedrebbe con favore innovazioni normative che, pur non attenuando il rigore dell'attuale procedimento di autorizzazione, consentano di superare quello che appare un ulteriore ostacolo alla promozione dei fondi presso i lavoratori.

In ordine, poi, alle forme pensionistiche individuali, introdotte dalla riforma della disciplina fiscale e previdenziale realizzata dal decreto legislativo n. 47 del 18 febbraio 2000, alla positiva valutazione in termini di accrescimento dell'articolazione del sistema della previdenza complementare, la COVIP sottolinea la necessità che le nuove forme pensionistiche individuali realizzate tramite polizze vita vengano regolamentate in maniera uniforme rispetto alle altre forme, collettive e individuali, sì da evitare problemi di alterazione della concorrenza. Condizione necessaria per non creare disomogeneità o disallineamenti di regolamentazione prudenziale rispetto al sistema complessivo dovrebbe essere un'attenta attribuzione delle responsabilità di supervisione.

Ancora, la COVIP invita a valutare attentamente gli effetti redistributivi regressivi in termini di distribuzione del reddito connessi all'impiego di uno strumento di incentivazione della previdenza complementare quale la deduzione fiscale ad aliquota marginale che potrebbero essere evitati ricorrendo alla detrazione fiscale. Inoltre, considerando la distribuzione del reddito per scaglioni dei potenziali aderenti ai fondi pensione e le determinazioni della contrattazione collettiva relative alle percentuali di contribuzione ai fondi, la COVIP segnala l'utilità, limitata temporalmente ai primi anni di avvio del sistema, di consentire una parziale riallocazione degli *stocks* di ricchezza investiti in altre forme di risparmio.

Infine, la COVIP sottolinea l'opportunità di mantenere assestato per un periodo di tempo sufficientemente lungo un contesto normativo ritenuto adeguato affinché i destinatari della previdenza complementare possano completare il loro processo di apprendimento e scegliere, liberamente e consapevolmente, di seguire la strada razionale dell'adesione alle forme di previdenza complementare. A questo scopo iniziative di comunicazione tese a fornire ai lavoratori una adeguata informativa potrebbero svolgere un ruolo cruciale in un settore in via di sviluppo. Sotto questo profilo, la COVIP, che non ha competenza in materia, ritiene che altre strutture istituzionali possano prendere iniziative in questa direzione.

Le linee programmatiche per il 2000

L'ampliamento dei settori in cui si avviano nuove esperienze di previdenza complementare continuerà a richiedere un consistente impegno della COVIP per quanto riguarda l'insieme dei procedimenti chiamati ad accompagnare l'avvio e la piena operatività dei fondi pensione (approvazione delle schede informative, approvazione degli statuti, autorizzazioni all'esercizio dell'attività, autorizzazione delle convenzioni di gestione). Inoltre, le innovazioni derivanti dalla legge n. 144/99 (anticipazioni, riscatto in caso di premorienza selezione dei gestori finanziari) e quelle derivanti dal d.lgs. n. 47/2000, inclusa l'introduzione nel sistema dei nuovi piani previdenziali individuali, con gli art.9-bis e 9-ter al d.lgs. n.124/93, vedrà impegnata la Commissione sia nel gestire un cospicuo numero di modifiche statutarie e regolamentari, sia al fine

di favorire la tempestività della connessa attività amministrativa che rappresenterà un ulteriore ed esteso ambito di intervento in relazione alla definizione di una omogenea attività di supervisione. In questo ambito la COVIP proseguirà nel compito istituzionale volto ad assicurare alle parti interessate il ruolo di riferimento e di orientamento nell'interpretazione della normativa.

Nella consapevolezza della gravosità dei compiti complessivamente assegnatigli, nel corso dell'anno, la COVIP ha intenzione di dare un deciso impulso all'informatica in modo da garantire il massimo della tempestività e dell'efficacia dell'attività di vigilanza. La Commissione è orientata a mettere a punto un sistema informativo organico capace di comunicare adeguatamente con l'esterno, in particolare con i soggetti vigilati. In questo quadro, intende sviluppare le potenzialità offerte da *Internet* al fine di rendere più agevole il dialogo, anche di tipo formale, con i soggetti vigilati.

L'attività di vigilanza operativa sarà ulteriormente sviluppata con riferimento all'insieme dei fondi pensione, avendo presenti le caratteristiche delle diverse tipologie di fondi pensione assoggettati al controllo con particolare riferimento ai flussi informativi tra i diversi soggetti che partecipano al complessivo funzionamento del fondo (fondo pensione, gestore amministrativo, finanziario, banca depositaria e imprese); ai controlli posti in essere dal fondo sull'affidabilità delle procedure utilizzate e sul complesso dell'attività amministrativa e di raccolta dei contributi; all'incidenza delle spese di funzionamento sul rendimento dei fondi e delle procedure operative seguite per il controllo dell'operato dei gestori.

La COVIP, inoltre, metterà a punto metodologie e regole che consentano di avviare l'attività ispettiva riguardo ai diversi profili tecnici dell'operatività dei fondi, quali l'organizzazione interna, la gestione amministrativa e quella finanziaria, l'equilibrio attuariale.

Per quanto riguarda l'attività di produzione statistica e di analisi la COVIP si impegna a prestare particolare attenzione all'applicazione di statistiche per la misurazione della *performance* dell'attività di investimento dei fondi che ne garantiscano la confrontabilità tra le diverse tipologie di fondi pensione e a sviluppare criteri di valutazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti coerentemente con la previsione normativa di cui all'art. 4-*quater* del d.lgs. n. 124/93.

Fra i programmi di maggiore rilevanza, volti ad incidere sull'attività della COVIP con immediati riflessi sul rapporto con i soggetti vigilati, si segnala un particolare impegno della COVIP alla razionalizzazione dell'insieme delle procedure di autorizzazione. Su questo aspetto la COVIP è impegnata a verificare la sussistenza di margini per accelerare, salvaguardando la rigerosità dei controlli, le procedure che portano alla piena operatività dei fondi pensione. A tale riguardo, in tempi strettissimi, la COVIP avanzerà ipotesi di modifica normativa ai sensi dell'art. 17, comma 2, d.lgs. n. 124/1993.

Per quanto riguarda l'organizzazione interna, la COVIP procederà in tempi brevi a una revisione del modello organizzativo, che sarà sottoposto al Ministero del lavoro e previdenza sociale, in modo da garantire una maggiore trattazione unitaria ed organica di tutti gli aspetti attinenti alla vita dei fondi pensione che potrebbe sostanziarsi in una articolazione delle competenze per soggetti.

La COVIP si impegna a continuare anche nel corso del 2000 l'elaborazione di linee di orientamento in vista della partecipazione a iniziative e riunioni in sede internazionale in tema di previdenza complementare, con particolare riferimento a quelle di più stretta rilevanza istituzionale (in sede UE, progetto di direttiva europea in materia di vigilanza sugli enti pensionistici complementari; in sede OCSE, *Working Group on Private Pensions*). E per quanto riguarda l'ambito nazionale, si impegna ad assicurare un adeguato supporto al Ministero del lavoro e previdenza sociale e al Parlamento (art. 17 comma 2, lett. 1 d.lgs. n. 124/93) in relazione a proposte di modifiche legislative attinenti la previdenza complementare.

La COVIP, infine, si propone di intensificare gli scambi e le relazioni con le altre Autorità di Vigilanza competenti, per meglio definire un quadro organico di interventi che eviti duplicazioni e realizzi sinergie operative accrescendo l'efficacia dell'azione di controllo (art. 17, comma 6, d.lgs. n. 124/93).

1. L'evoluzione della previdenza complementare

1.1 Premessa

Il bilancio relativo all'anno 1999 conferma il processo di consolidamento della previdenza complementare sia con riferimento alla sua diffusione tra i lavoratori, sia per la sperimentazione delle prime fasi di operatività delle iniziative avviate negli anni precedenti. In effetti, il processo di sviluppo della previdenza complementare prosegue con una crescita coerente con la realizzata definizione del quadro normativo di riferimento, ancora in corso di evoluzione, e con un profilo tale da far credere nella capacità propulsiva di quanto finora costruito sul terreno istituzionale. Ciò risulta evidente solo che si consideri che l'operatività effettiva della riforma è limitata a poco più di due anni.

Proprio per una migliore valutazione del grado di realizzazione delle scelte di politica legislativa è opportuno ricordare che fino al primo intervento rivolto a dare una specifica regolamentazione al settore, la previdenza integrativa ha avuto uno scarso ruolo e sviluppo in Italia.

Invero, provvedimenti legislativi, anche importanti, risalgono ai primi anni '70, tuttavia, si tratta di interventi settoriali senza pretese di razionalizzazione della materia.

Neanche la legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421, nonostante l'intenzione del legislatore di regolamentare il settore e di darne un impulso significativo, che rappresenta il primo atto di un cambiamento di indirizzo delle politiche previdenziali, include ancora efficaci incentivi allo sviluppo della previdenza complementare.

È solo con la riforma del 1995 che il legislatore imprime al sistema una spinta innovativa qualitativamente importante, tra l'altro rimuovendo gli ostacoli frapposti dalla normativa fiscale allo sviluppo della previdenza complementare. La legge 8 agosto 1995, n. 335, infatti, oltre a ridefinire l'architettura del sistema pensionistico pubblico con l'obiettivo di costruire un sistema in grado di affrontare il processo di transizione demografica e di rendere il sistema finanziariamente sostenibile, chiama a concorrere allo svolgimento del ruolo di sostegno del reddito dei lavoratori in quiescenza, pur nel rispetto della centralità del sistema pubblico, la previdenza privata riformando profondamente il decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124.

Tuttavia, solamente con il necessario completamento della cornice normativa secondaria, avvenuto nel corso dei due anni successivi, si concretizzano le condizioni per l'operatività effettiva della previdenza complementare. Si tratta della normazione emanata dal Ministro del lavoro e dal Ministro del tesoro, nonché dalla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP).

Il quadro legislativo così realizzato viene modificato e integrato da successivi interventi fino ad arrivare alle grandi novità dei nostri giorni, e, principalmente, alla riforma della disciplina fiscale e previdenziale realizzata dal decreto legislativo n. 47 del 18 febbraio 2000.

In tale contesto, risulta di tutta evidenza il peso dell'assestamento delle linee di tendenza della legislazione previdenziale sulla rappresentazione del quadro della previdenza complementare e, per così dire, del suo stato di avanzamento che, per le considerazioni svolte, è limitato a poco più di un biennio.

1.2 I fondi pensione in Italia

Alla luce di quanto osservato devono essere interpretati, pertanto, i dati relativi ai 739 fondi pensione operanti in Italia alla data del 31 dicembre 1999 considerando sia quelli autorizzati dalla COVIP ai sensi della nuova normativa introdotta con il d.lgs. n. 124/1993, poi modificata e integrata con la L. n. 335/1995, sia i fondi di istituzione precedente all'entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 124/1993. Per il complesso dei fondi il numero di iscritti ammonta a 1.492.057 di cui 837 mila sono riferibili ai 121 fondi pensione autorizzati alla fine del 1999. Si tratta dei 33 fondi di origine negoziale (articolo 3 d.lgs. n. 124/1993) e degli 88 fondi aperti (articolo 9 d.lgs. n. 124/1993) i cui iscritti superano il numero degli iscritti ai 618 fondi preesistenti. Appena un anno prima, invece, gli iscritti ai fondi di nuova istituzione erano pari solo ai due terzi degli aderenti ai fondi preesistenti.

Tavola 1.1 - I fondi pensione in Italia nel 1999

	Fondi	Var. % 99/98	Iscritti	Tassi di adesione (d) %	Contributi (mil di lire)	Patrimonio netto al 31/12 (mil di lire)	Patrim.99 / Patrim.98
A. Fondi pensione negoziali							
<i>autorizzati all'esercizio dell'attività</i>	6	50,0	428.881	33,2	701	1.054	3,3
<i>autorizzati alla raccolta delle adesioni</i>	27	125,0	272.246	2,6	-	-	-
Totale	33	106,3	701.127	-	701	1.054	3,3
B. Fondi pensione aperti							
Totale	88	23,9	136.305	-	288	453	14,0
C. Fondi pensione preesistenti (a)							
<i>soggetti alla vigilanza COVIP (b)</i>	458	-	553.625	-	3.046	36.009	1,1
<i>interni a banche e assicurazioni (c)</i>	160	-	101.000	-	854	13.279	-
Totale	618	-	654.625	-	3.900	49.288	-
A+B+C. TOTALE	739	-	1.492.057	-	4.889	50.795	-

(a) Il numero dei fondi è al 15/03/2000.

(b) I dati relativi ai contributi e al patrimonio si riferiscono a 318 su 348 fondi iscritti all'Albo.

(c) I dati si riferiscono ai soli fondi soggetti alla vigilanza della Banca d'Italia.

(d) Il tasso di adesione è determinato dal rapporto fra iscritti e potenziali aderenti destinatari degli accordi istitutivi, forniti da ciascun fondo ai sensi dell'art.7, co. 1, D.M. n. 211/97.

Con particolare riguardo ai fondi negoziali, i cui aderenti rappresentano alla fine del 1999 oltre l'80 per cento del totale e dove 428 mila sono iscritti ai 6 fondi già autorizzati all'esercizio, sono da considerare sia il grado di diffusione settoriale, pari a oltre 11 milioni di potenziali aderenti per i quali è stato istituito un fondo pensione, sia il livello di adesione registrato, pari mediamente al 33,2 per cento per i fondi autorizzati all'esercizio e al 19,9 per cento per quelli autorizzati alla raccolta delle adesioni che hanno superato la soglia minima di iscritti stabilita dagli statuti¹. Tali dati sono da giudicare positivamente proprio rispetto al breve periodo temporale che i fondi hanno avuto effettivamente a disposizione per il loro sviluppo. L'andamento del tasso di adesione già registrato per i fondi operativi da un biennio, da una parte, le iniziative e le innovazioni legislative più recenti, dall'altra parte, legittimano

¹ Per un maggior dettaglio sui fondi negoziali si veda il capitolo 2.

anche sotto tale profilo aspettative favorevoli rispetto a ulteriori progressi nella diffusione della previdenza complementare.

Grafico 1.1 - I fondi pensione in Italia

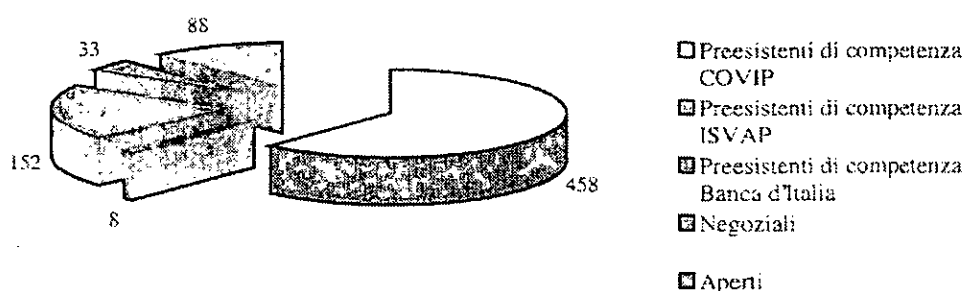
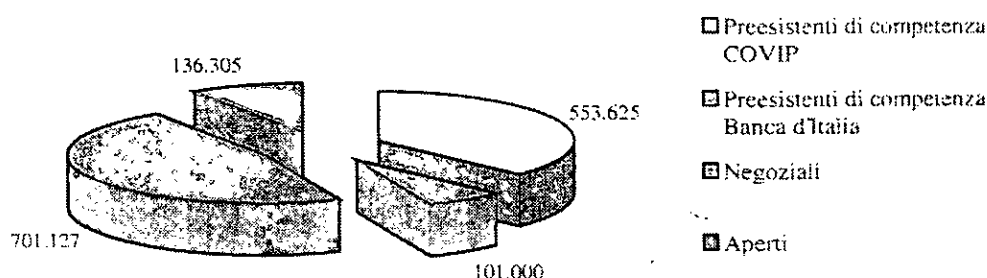


Grafico 1.2 - Gli iscritti



N.B.: I dati si riferiscono al numero dei fondi e agli iscritti attivi al 31/12/1999 e non comprendono il numero degli aderenti ai fondi interni a compagnie di assicurazione.

Sempre alla stessa data, le iscrizioni ai fondi aperti sono 136.305, la maggior parte delle quali, oltre 120 mila, sono state conseguite nel corso del 1999.

Tra le forme pensionistiche preesistenti, numerose sono state le operazioni di scioglimento, fusione e incorporazione, che hanno coinvolto in modo particolare i fondi di piccole dimensioni, in relazione al processo di adeguamento alla nuova normativa. L'andamento delle adesioni, che registra un aumento negli ultimi anni, testimonia la continuità di un ruolo non marginale di questa realtà nel settore della previdenza complementare.

1.3 Le innovazioni legislative

Il quadro legislativo realizzatosi nel corso del 1999 e nei primi mesi del 2000, ha portato alla realizzazione di un'organica riforma del regime fiscale, all'introduzione di un nuovo strumento di previdenza integrativa rappresentato dalle forme pensionistiche individuali e all'inserimento nella disciplina sostanziale di una serie di correttivi e aggiustamenti.

Le innovazioni legislative si propongono di dare maggiore vitalità al sistema, favorendo l'adesione alle forme di previdenza complementare, sia attraverso una più ampia articolazione del sistema stesso, sia mediante l'introduzione di alcuni incentivi di carattere fiscale, e, nel contempo, di porre le basi per un incremento, anche a breve, della consistenza dei flussi finanziari destinati a previdenza complementare, favorendo l'utilizzo a tal fine del TFR.

In quest'ottica con il d.lgs. n. 47/2000, in attuazione delle disposizioni di delega contenute nell'art.3 della legge 13 maggio 1999 n. 133, è stato innovato, con effetto dal 1° gennaio del prossimo anno, il regime fiscale della previdenza complementare, tanto per le fasi di accumulazione e di investimento delle risorse quanto per quella di erogazione delle prestazioni, e sono state disciplinate le forme di risparmio individuale vincolate a finalità previdenziali.

In ordine, poi, alle forme pensionistiche individuali, alla positiva valutazione in termini di accrescimento dell'articolazione del sistema della previdenza complementare, occorre far seguire un'attenta analisi, che vedrà impegnata la COVIP anche sotto il profilo delle proprie attribuzioni regolamentari, sia per verificare le concrete modalità di attuazione del processo di integrazione di tali forme nell'ambito dei fondi aperti, sia, soprattutto, con riguardo alla necessità di non creare disomogeneità o disallineamenti rispetto al sistema complessivo.

Accanto al citato provvedimento organico di riforma, altri atti legislativi hanno riguardato la previdenza complementare al fine di meglio definirne la disciplina e di porre le basi per una più ampia fruizione della stessa attraverso facilitazioni a un maggior impiego delle risorse accantonate annualmente a titolo di trattamento di fine rapporto.

In particolare, con la legge 17 maggio 1999, n. 144 (il c.d. "collegato lavoro" alla finanziaria per l'anno 1999) è stata innovata la normativa sostanziale di taluni istituti propri della previdenza complementare (in particolare, in materia di fruizione delle anticipazioni e di beneficiari del diritto di riscatto della posizione del lavoratore iscritto deceduto) e sono state rivisitate le procedure dei fondi pensione negoziali per l'affidamento degli incarichi di gestione delle risorse. La stessa legge ha anche previsto l'istituzione di forme di previdenza complementare per il personale appartenente agli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n.70 (il c.d. parastato) e degli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie privatizzati, ha favorito l'istituzione di un fondo rivolto agli addetti in agricoltura titolari di contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, ha ampliato il novero di competenze della Commissione di vigilanza sui fondi pensione e ha conferito una delega al Governo che consenta la possibilità di attribuire ai fondi pensione strumenti finanziari alternativi alla liquidità dei versamenti delle quote di contribuzione a titolo di trattamento di fine rapporto.

In particolare, la delega contenuta nella legge n. 144/99, in tema di trasformazione in titoli del trattamento di fine rapporto, ha trovato attuazione con il decreto legislativo 17 agosto 1999 n. 299, il quale ha previsto, a titolo sperimentale per il quadriennio 1999-2002, la possibilità per le fonti istitutive, con il consenso di tutte le parti coinvolte, di prevedere la devoluzione delle quote di trattamento di fine rapporto destinate ai fondi pensione sotto forma di strumenti finanziari di debito emessi da parte delle imprese.

Infine, un ulteriore e circoscritto intervento è stato recato dalla legge 8 marzo 2000, n. 53, relativamente ai congedi parentali, con la quale si è consentito ai fondi pensione di comprendere, tra le ipotesi a fronte delle quali l'iscritto ha diritto al conseguimento di anticipazioni dei contributi accumulati, anche le spese che il lavoratore intende sostenere per la fruizione dei periodi di formazione.

Da ultimo, si deve citare il DPCM del 20 dicembre 1999, di recentissima pubblicazione, che ha recepito l'accordo quadro tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali in materia di trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti.

ponendo le necessarie premesse per lo sviluppo della previdenza complementare anche nel comparto del pubblico impiego.

1.4 Lo sviluppo della previdenza complementare

Dall'analisi dell'andamento delle autorizzazioni, delle adesioni e della dinamica dei flussi finanziari indirizzati verso i fondi pensione emerge che per alcune categorie di soggetti, rispetto ai quali risulta un'insufficiente domanda di previdenza integrativa, può essere opportuno valutare la possibilità di interventi normativi di sostegno. Infatti, sarebbe lecito attendersi che la domanda di copertura pensionistica integrativa rispetto al sistema obbligatorio, che si traduce in risparmio pensionistico, origini proprio da quei soggetti che non beneficeranno degli attuali tassi di copertura. Dai dati rilevati dalla COVIP alla data del 31 dicembre 1999, il 77,8 per cento degli attuali iscritti è riferibile a lavoratori che al momento della riforma del 1995 avevano un'anzianità contributiva inferiore ai 18 anni e che, quindi, saranno interessati dalla riduzione della copertura pensionistica pubblica. Si rileva, tuttavia, in questo sottoinsieme di iscritti una scarsa presenza dei lavoratori più giovani e delle donne, in particolare. Per questi soggetti, interventi di ampliamento dei limiti di deducibilità fiscale non appaiono, perciò, risolutivi. Gli ampliamenti dei limiti di deducibilità fiscale appaiono di utilità limitata per la generalità dei lavoratori, considerando che la difficoltà di adesione è legata alla contenuta disponibilità di risparmio. Misure volte a incrementare la destinazione ai fondi pensione degli accantonamenti futuri a titolo di TFR potrebbero rivelarsi, perciò, utili allo scopo di agevolare l'adesione di questi soggetti.

Per quanto riguarda l'andamento generale del settore, si rileva che, a fronte di fondi che sono partiti bene, ve ne sono altri che stentano molto. Nella spiegazione dei casi di adesione non soddisfacenti, assumono certamente rilevanza elementi quali la frammentazione settoriale - massima nel caso di lavoratori autonomi - frammentazione che rende più complessa la comunicazione ai potenziali aderenti. Con particolare riferimento ai fondi negoziali, non sono peraltro da sottovalutare ragioni legate a difficoltà organizzative di chi deve promuovere le adesioni, oltre che quelle connesse a un'insufficiente domanda di previdenza complementare da parte di lavoratori. Inoltre, si ravvisa il rischio che una protratta difficoltà operativa del fondo possa far ritrarre anche quei lavoratori che abbiano già manifestato la disponibilità ad aderire. Con riferimento ai fondi aperti, dopo un avvio prudente, legato a vari fattori tra cui soprattutto la necessità di organizzare le reti di vendita, si registra nel corso del 1999 una buona *performance* in termini di adesione. In tale contesto, è anche da segnalare la necessità che le nuove forme pensionistiche individuali realizzate tramite polizze vita vengano regolamentate in maniera uniforme rispetto alle altre forme, collettive e individuali, sì da evitare problemi di alterazione della concorrenza.

Nel promuovere le proprie offerte i fondi, soprattutto quelli negoziali, incontrano una difficoltà particolare connessa anche al fatto che la dinamica del procedimento autorizzatorio non consente ai lavoratori che aderiscono di vedere concretizzarsi immediatamente la fase di impiego del loro risparmio. Sul punto, la COVIP vedrebbe con favore innovazioni normative che, pur non attenuando il rigore dell'attuale procedimento di autorizzazione, consentano di superare quello che appare un ulteriore ostacolo alla promozione dei fondi presso i lavoratori.

Secondo la COVIP, appare fondata l'opinione comune secondo cui i flussi finanziari attuali sono troppo esigui in riferimento all'obiettivo di costituire un solido pilastro complementare. Le ulteriori incentivazioni fiscali ovvero la complessiva ridefinizione del quadro agevolativo, voluti dalla legge di delega, risultano senz'altro apprezzabili nella misura in cui prefigurano, per via fiscale, un'indiretta elevazione dei rendimenti utili assicurabili alla previdenza complementare. In riferimento, peraltro, all'ampia platea di soggetti con redditi

ricompresi entro una certa soglia, l'effettivo godimento di maggiori benefici fiscali risulta, in verità, contenuto.

L'eventuale approvazione di un provvedimento legislativo di riforma del TFR potrebbe costituire una importante risposta al problema della esiguità delle risorse attualmente destinate alla previdenza complementare. Infine, dovrebbero essere attentamente valutati gli effetti redistributivi regressivi connessi all'impiego di uno strumento di incentivazione della previdenza complementare quale la deduzione fiscale.

Circa gli aspetti problematici sopra evidenziati, può concludersi che emerge, con una certa nettezza, l'utilità di iniziative di comunicazione tese a spiegare ai lavoratori italiani le loro complesse prospettive previdenziali e, dunque, l'utilità e, almeno per i più giovani, la necessità di aderire ai fondi pensione. Una adeguata informativa è cruciale in un settore nascente e, sotto questo profilo, la COVIP, che non ha competenza in materia, ritiene che altre strutture istituzionali possano ancora prendere iniziative utili.

È utile sottolineare l'opportunità di mantenere assestato per un periodo di tempo sufficientemente lungo un contesto normativo ritenuto adeguato affinché i destinatari della previdenza complementare possano completare il loro processo di apprendimento e scegliere, liberamente e consapevolmente, di seguire la strada razionale dell'adesione alle forme di previdenza complementare.

Considerando sia la distribuzione del reddito per scaglioni dei potenziali aderenti ai fondi pensione, sia le determinazioni della contrattazione collettiva relative alle percentuali di contribuzione ai fondi, sembra opportuno segnalare l'utilità di limiti di deducibilità determinati in cifra fissa, almeno per i primi anni di adesione di ciascun individuo al sistema della previdenza complementare, sì da consentire una parziale riallocazione degli *stocks* di ricchezza investiti in altre forme. Gli effetti regressivi in termini di distribuzione del reddito, impliciti nella deducibilità ad aliquota marginale, potrebbero essere evitati ricorrendo alla detrazione fiscale.

2. I fondi di origine negoziale

2.1 I fondi autorizzati

2.1.1 La situazione al 31/12/1999

I fondi pensione di natura negoziale, nati sulla base di accordi fra lavoratori e datori di lavoro, risultano essere 33 alla fine del 1999, a fronte dei 16 fondi esistenti alla fine dell'anno precedente. Di questi sono sei i fondi che godono dello *status* di piena operatività, gli altri 27 sono autorizzati alla raccolta delle adesioni ma non ancora alla raccolta e alla gestione dei contributi. Sulla base delle istanze di autorizzazione già presentate presso la COVIP è possibile stimare un'ulteriore crescita significativa del numero dei fondi negoziali che si dovrebbero portare a 40 entro la fine dell'anno in corso mentre i fondi pienamente operativi dovrebbero all'incirca raddoppiarsi rispetto a quelli attuali.

Tavola 2.1 - I fondi pensione negoziali

	al 31/12/98 (a)		al 31/12/99	
	Fondi	Iscritti	Fondi	Iscritti
Autorizzati				
all'esercizio dell'attività	4	384.349	6	428.881
alla raccolta delle adesioni	12	15.532	27	272.246
TOTALE	16	399.881	33	701.127

(a) I dati relativi al 1998 sono stati oggetto di revisione.

Dei sei fondi autorizzati all'esercizio dell'attività, cinque risultano di nuova istituzione, ovvero di istituzione successiva all'entrata in vigore del d.lgs. n.124/93. Il fondo SOLIDARIETÀ VENETO, invece, risulta di istituzione precedente e, essendosi adeguato alle nuove disposizioni normative, ha di recente ricevuto l'autorizzazione all'esercizio dell'attività in qualità di fondo di natura negoziale.

La dimensione complessiva dei fondi negoziali in relazione alle adesioni registra un considerevole aumento rispetto al 1998: le iscrizioni sono infatti passate da circa 400 mila ad oltre 700 mila unità con un incremento del 175,3 per cento. Anche la platea di potenziali aderenti, in seguito a nuove iniziative, si è quasi raddoppiata rispetto alla fine del 1998, passando a quasi 12 milioni di unità (Cfr. Tavola A.1).

La previdenza integrativa è presente in numerose attività produttive. Nell'ambito del lavoro dipendente, le esperienze avviate interessano quasi tutti i principali settori economici, coinvolgendo i più importanti comparti dell'industria (alimentare; chimico e farmaceutico; energia; gomma e plastica; legno e arredamento; metalmeccanico; tessile, calzature e abbigliamento; piastrelle di ceramica), dei servizi (commercio e turismo; distribuzione cooperativa, depositi e magazzini generali; gas, acqua e elettricità; igiene ambientale; telecomunicazione) appartenenti alle imprese della piccola e media industria nonché alle cooperative di produzione e lavoro.

Alla fine del 1999 risultano numerosi anche i fondi destinati al lavoro autonomo (commercio, distribuzione e servizi; artigianato) ed alla libera professione (dentisti, commercialisti, consulenti del lavoro).

L'ampia discrezionalità riconosciuta dal d.lgs. n. 124/1993 nel dare dimensione alle nuove esperienze di previdenza complementare è stata utilizzata privilegiando l'aggregazione dei lavoratori impiegati in settori contrattuali considerati vicini per la natura dell'attività svolta. Condizione questa che è stata concretamente realizzata per quasi tutti i fondi attraverso il concorso di una pluralità di soggetti sottoscrittori alla stipula delle fonti istitutive. FONCHIM, COMETA, FONDENERGIA, ARCO e PREVIAMBIENTE, invece, hanno integrato la fonte istitutiva iniziale con la sottoscrizione successiva di specifici accordi relativi a settori considerati affini. Questa tendenza ha portato a limitare considerevolmente, nell'area del lavoro dipendente, la nascita di fondi dedicati a singole realtà aziendali o di gruppo, a differenza di quanto avveniva prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 124/93 ove la previdenza complementare nasceva principalmente dalla contrattazione aziendale o da atti unilaterali del datore di lavoro. Attualmente solo tre dei 25 fondi negoziali per i dipendenti hanno natura aziendale o di gruppo (FONDO QUADRI E CAPI FIAT, FOPEN, MEDIOCREDITO CENTRALE).

2.1.2 Le fonti istitutive

In conformità alle previsioni normative, i fondi negoziali traggono origine da specifici atti (contratti o accordi collettivi di lavoro, nazionali o aziendali, accordi fra lavoratori e regolamenti aziendali), i quali costituiscono la fonte istitutiva che sancisce l'impegno alla costituzione del fondo pensione ed individua le modalità di partecipazione al finanziamento dello stesso.

Dall'analisi delle fonti istitutive dei fondi già autorizzati è possibile rilevare i principali tratti caratteristici del sistema di previdenza complementare. Le fonti istitutive di carattere contrattuale collettivo sono all'origine di quasi tutti i fondi pensione negoziali rivolti ai lavoratori dipendenti.

**Grafico 2.1 - Fondi negoziali rivolti ai lavoratori dipendenti
distinti per tipologia dell'accordo istitutivo**

