COVIP

COMMISSIONE DI VIGILANZA SUI FONDI PENSIONE

RELAZIONE PER L'ANNO 2002

PAGINA BIANCA

INDICE

1. LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE IN ITALIA

1.1 Un quadro di sintesi

1.2 La strategia nazionale in materia di pensioni

1.3 Iniziative legislative in materia previdenziale

1.3.1 La devoluzione del TFR ai fondi pensione e i rischi di mercato

1.3.2 Stime dello sviluppo futuro dei fondi pensione

1.4 Prospettive a livello regionale

1.5 Gli interventi regolamentari

1.6 L'evoluzione dell'attività di vigilanza e la semplificazione amministrativa

1.7 Temi di dibattito

1.7.1 La responsabilità sociale delle imprese e i fondi pensione

1.7.2 La comunicazione nella previdenza complementare

1.7.3 Le omissioni contributive

1.7.4 Le rendite vitalizie e i fondi pensione

2. LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

2.1 Il quadro di riferimento europeo in materia di pensioni

2.2 La direttiva sui fondi pensione

2.3 Iniziative europee in materia fiscale e di portabilità

2.4 Altre iniziative in ambito internazionale

2.5 La previdenza privata negli Stati Uniti e nel Regno Unito

2.5.1 La congiuntura internazionale e i sistemi dei due Paesi

2.5.2 Le riforme proposte

3. I FONDI PENSIONE NEGOZIALI

3.1 I fondi autorizzati

3.1.1 La previdenza complementare nel pubblico impiego

3.1.2 I programmi iniziali di attività

3.2 La raccolta delle adesioni e le caratteristiche degli iscritti

3.3 L'assetto organizzativo

3.4 La raccolta dei contributi

3.5 Gli oneri di gestione

3.6 La gestione finanziaria

3.6.1 L'*asset allocation* strategica .....
3.6.2 L'introduzione delle gestioni multicomparto.....
3.6.3 La definizione dei mandati di gestione e la scelta dei gestori.....
3.6.4 Le scelte di gestione e la composizione del portafoglio .....
3.6.5 I risultati della gestione.....

4. I FONDI PENSIONE APERTI E LE ALTRE FORME PENSIONISTICHE INDIVIDUALI .....

4.1 I fondi autorizzati, la struttura del mercato e le caratteristiche degli iscritti ..

4.2 La raccolta dei contributi .....

4.3 Gli oneri di gestione.....

4.4 La gestione finanziaria .....
4.4.1 I regolamenti e i *benchmark* .....
4.4.2 Le scelte di gestione e la composizione del portafoglio .....
4.4.3 I risultati della gestione.....
4.4.4 Le gestioni con garanzia .....

4.5 I piani pensionistici individuali basati su polizze di assicurazione.....
4.5.1 L'attività di raccolta.....
4.5.2 La struttura dei costi.....

5. I FONDI PENSIONE PREESISTENTI .....

5.1 L'evoluzione del settore .....

5.2 I piani di vigilanza .....

5.3 L'attività ispettiva e sanzionatoria .....

5.4 L'attività di approvazione delle modifiche statutarie.....

5.5 Le modalità di gestione.....

6. IL BILANCIO E L'ATTIVITÀ INTERNA .....

6.1 Il bilancio della COVIP .....
6.1.1 L'autofinanziamento della COVIP .....

6.2 Le linee di sviluppo dell'attività .....

6.3 Il quadro evolutivo delle risorse e la gestione del personale.....

6.4 Lo sviluppo del sistema informativo .....

APPENDICI .....

Linee guida OCSE per la governance dei fondi pensione.....

Tavole Statistiche.....

INDICE DELLE TAVOLE STATISTICHE

TESTO

Tav. 1.1 I fondi pensione in Italia. Dati di sintesi.

Tav. 1.2 Tasso di sostituzione (rapporto pensione/ultima retribuzione).

Tav. 1.3 Scomposizione del tasso di sostituzione generato dalla previdenza complementare.

Tav. 1.4 Crescita del patrimonio (ANDP) dei fondi pensione in rapporto al PIL. Simulazioni.

Tav. 1.5 Durata della vita media della popolazione italiana.

Tav. 1.6 Rendita assicurata. Importo annuo per differenti ipotesi del tasso tecnico.

Tav. 1.7 Rendita assicurata. Andamento nel tempo.

Tav. 3.1 Fondi pensione negoziali autorizzati all'esercizio dell'attività.

Tav. 3.2 Fondi pensione negoziali di categoria. Il *trend* delle adesioni nel primo triennio di attività.

Tav. 3.3 Fondi pensione negoziali di gruppo. Il *trend* delle adesioni nel primo triennio di attività.

Tav. 3.4 Fondi pensione negoziali. Iscritti, bacino dei potenziali iscritti e tassi di adesione.

Tav. 3.5 Fondi pensione negoziali. Distribuzione degli iscritti per area geografica e confronto con l'occupazione dipendente.

Tav. 3.6 Fondi pensione negoziali. Distribuzione degli iscritti per età e sesso e confronto con i lavoratori dipendenti.

Tav. 3.7 Fondi pensione negoziali. Aliquote di contribuzione riferite alla retribuzione lorda.

Tav. 3.8 Fondi pensione negoziali. Aliquote di contribuzione media riferite alla retribuzione lorda. Dati annuali.

Tav. 3.9 Fondi pensione negoziali. Flussi contributivi.

Tav. 3.10 Fondi pensione negoziali rivolti a lavoratori dipendenti. Contributi e ANDP medi per iscritto.

Tav. 3.11 Fondi pensione negoziali. Oneri di gestione.

Tav. 3.12 Fondi pensione negoziali. Composizione del *benchmark* per tipologia di indicatori.

Tav. 3.13 Fondi pensione negoziali. Multicomparto e preferenze degli aderenti.

Tav. 3.14 Fondi pensione negoziali. Risorse in gestione per tipologia di mandato.

Tav. 3.15 Fondi pensione negoziali. Risorse in gestione e tipologia di intermediari.

Tav. 3.16 Fondi pensione negoziali. Composizione delle risorse in gestione per singolo fondo.

Tav. 3.17 Fondi pensione negoziali. Composizione delle risorse in gestione per tipologia di mandato.

Tav. 3.18 Fondi pensione negoziali. Composizione delle risorse in gestione per area geografica e per tipologia di mandato.

Tav. 3.19 Fondi pensione negoziali. Indici di capitalizzazione.

Tav. 3.20 Fondi pensione negoziali. Rendimenti pluriennali.

Tav. 3.21 Fondi pensione negoziali. Indici di capitalizzazione per mandato di gestione.

Tav. 3.22 Fondi pensione negoziali. Rendimenti e volatilità dei singoli mandati di gestione.

Tav. 4.1 Fondi pensione aperti autorizzati e operativi.

Tav. 4.2 Fondi pensione aperti. Adesioni individuali e collettive.

Tav. 4.3 Fondi pensione aperti. Struttura del mercato.

Tav. 4.4 Fondi pensione aperti. Distribuzione degli iscritti per età per l'anno 2001 e 2002.

Tav. 4.5 Fondi pensione aperti. Distribuzione degli iscritti per età e sesso e confronto con i lavoratori autonomi.

Tav. 4.6 Fondi pensione aperti. Specializzazione dei comparti e distribuzione degli iscritti per età.

Tav. 4.7 Fondi pensione aperti. Distribuzione degli iscritti per area geografica e confronto con l'occupazione indipendente.

Tav. 4.8 Fondi pensione aperti. Contributi e ANDP medi per iscritto.

Tav. 4.9 Fondi pensione aperti. Raccolta netta.

Tav. 4.10 Fondi pensione aperti. Stima della commissione onnicomprensiva per tipologia di comparto.

Tav. 4.11 Fondi pensione aperti. Stima della commissione onnicomprensiva e orizzonte temporale di riferimento.

Tav. 4.12 Fondi pensione aperti. Distribuzione dei *benchmark* per tipologia degli indicatori.

Tav. 4.13 Fondi pensione aperti. Composizione del patrimonio.

Tav. 4.14 Fondi pensione aperti. Composizione del patrimonio e OICVM.

Tav. 4.15 Fondi pensione aperti. Composizione del portafoglio e del *benchmark*.

Tav. 4.16 Fondi pensione aperti. Composizione del portafoglio titoli per area geografica.

Tav. 4.17 Fondi pensione aperti. Indice di capitalizzazione.

Tav. 4.18 Fondi pensione aperti. Rendimenti pluriennali.

Tav. 4.19 Fondi pensione aperti. Rendimenti pluriennali dei comparti obbligazionari.

Tav. 4.20 Fondi pensione aperti. Indici di capitalizzazione dei fondi e dei *benchmark*.

Tav. 4.21 Fondi pensione aperti. Indici di capitalizzazione dei comparti e dei rispettivi *benchmark*.

Tav. 4.22 Fondi pensione aperti. Distribuzione dei rendimenti per tipologia comparto.

Tav. 4.23 Fondi pensione aperti. Rendimenti e volatilità.

Tav. 4.24 Fondi pensione aperti. Comparti con rendimento superiore al *benchmark*.

Tav. 4.25 Polizze individuali pensionistiche. Struttura del mercato.

Tav. 4.26 Polizze individuali pensionistiche. Stima delle commissioni onnicomprensive per tipologia di prodotto.

Tav. 5.1 Fondi pensione preesistenti. Dati di sintesi.

Tav. 5.2 Fondi pensione preesistenti. Iscritti, contributi, pensionati e prestazioni per tipologia di fondo.

Tav. 5.3 Fondi pensione preesistenti. Modifiche statutarie approvate nel 2002. Principali aspetti trattati.

Tav. 5.4 Fondi pensione preesistenti. Dati patrimoniali e composizione percentuale delle attività.

Tav. 5.5 Fondi pensione preesistenti. Dati patrimoniali per tipologia di fondo e composizione percentuale delle attività.

Tav. 5.6 Fondi pensione preesistenti. Modalità di gestione delle attività finanziarie.

Tav. 5.7 Fondi pensione preesistenti. Modalità di gestione e scelte d'investimento.

Tav. 5.8 Fondi pensione preesistenti. Modelli gestionali nel 2001 e nel 2002. Numero di fondi.

Tav. 6.1 COVIP. Prospetto riepilogativo delle principali voci del preconsuntivo.

Tav. 6.2 COVIP. Prospetto riepilogativo delle principali voci del conto economico.

APPENDICE STATISTICA

Tav. a.1 Fondi pensione di nuova istituzione. Dati annuali di sintesi.

Tav. a.2 Fondi pensione di nuova istituzione. Serie trimestrali.

Tav. a.3 Fondi pensione negoziali. Situazione alla fine del 2002. Dati relativi ai singoli fondi.

Tav. a.4 Fondi pensione negoziali rivolti ai lavoratori dipendenti. Tipologia dei rapporti di lavoro rientranti nell'area dei potenziali aderenti.

Tav. a.5 Fondi pensione negoziali autorizzati all'esercizio. Distribuzione delle aziende e degli iscritti per classi di addetti.

Tav. a.6 Fondi pensione negoziali autorizzati all'esercizio. Distribuzione degli iscritti per ripartizione geografica, per classi di età e per sesso.

Tav. a.7 Fondi pensione negoziali. Limiti di investimento per singolo fondo.

Tav. a.8 Fondi pensione negoziali. Mandati di gestione per tipologia. Principali caratteristiche.

Tav. a.9 Fondi pensione negoziali. Composizione delle risorse in gestione per area geografica. Dati relativi ai singoli fondi.

Tav. a.10 Fondi pensione negoziali. Gestori.

Tav. a.11 Fondi pensione aperti. Distribuzione degli iscritti per classi di età e per sesso.

Tav. a.12 Fondi pensione aperti. Distribuzione degli iscritti per classi di età e per tipologia di comparto.

Tav. a.13 Fondi pensione aperti. Distribuzione degli iscritti per ripartizione geografica.

Tav. a.14 Fondi pensione preesistenti. Iscritti, contributi, pensionati e prestazioni per dimensione.

Tav. a.15 Fondi pensione preesistenti. Dati patrimoniali e composizione percentuale delle attività per dimensione.

1. La previdenza complementare in Italia

1.1 Un quadro di sintesi

Per i fondi pensione, il 2002 può essere considerato un anno di consolidamento. Da una parte infatti il settore, pur in un contesto difficile per lo sfavorevole andamento dei mercati finanziari, registra una progressiva maturazione e conferma una solidità di fondo, che risulta di buon auspicio per prevedere un equilibrato e sostenuto sviluppo allorquando interverrà una congiuntura dei mercati più favorevole. Dall'altra, tutti i soggetti che a vario titolo operano nel campo della previdenza complementare attendono una più chiara definizione del contesto normativo di riferimento per poter disporre di univoche indicazioni circa le potenzialità di crescita dell'intero settore e dei suoi singoli comparti.

Alla fine del 2002 i fondi pensione di nuova istituzione (negoziali e aperti) hanno raggiunto quasi 1.360.000 iscritti, con una crescita del 6,8 per cento rispetto alla fine del 2001. L'attivo netto è pari a quasi 4,5 miliardi di euro, con un incremento nel corso dell'anno che supera il 40 per cento, dovuto essenzialmente ai contributi raccolti. Il numero dei fondi di nuova istituzione complessivamente autorizzati è pari a 139, di cui 44 di tipo negoziale e 95 di tipo aperto.

I fondi preesistenti raggiungono i 680.000 iscritti, compresi quelli relativi alle forme pensionistiche interne a banche e a compagnie di assicurazione; le risorse destinate alle prestazioni si avvicinano ai 30 miliardi di euro. Complessivamente, pertanto, l'intero settore dei fondi pensione complementari supera di poco i due milioni di iscritti, mentre le risorse complessivamente destinate alle prestazioni sono pari a circa 34 miliardi di euro.

I fondi pensione negoziali registrano poco più di un milione di iscritti, con un tasso di crescita delle adesioni pari al 3,7 per cento nell'ultimo anno. Quasi tutti i fondi pensione di carattere negoziale hanno ormai raggiunto la fase operativa; molti hanno avviato l'attività di investimento conferendo le risorse finanziare ai gestori prescelti; molti altri sono attivamente impegnati nella definizione delle politiche di gestione delle

risorse e nella scelta dei gestori; si va ormai diffondendo la struttura multicomparto, che consente ai lavoratori, sui quali grava il rischio degli investimenti, la scelta di un profilo di rischio adeguato alle proprie propensioni e condizioni personali.

La dimensione di alcuni fondi negoziali è di tutto rilievo, anche nel confronto internazionale. In tali casi, il progressivo accumulo dei contributi consente, grazie al fenomeno delle economie di scala, di offrire servizi previdenziali a condizioni molto competitive: si instaura quindi un circolo virtuoso che favorisce le adesioni. In altri casi, le ridotte dimensioni e i bassi tassi di partecipazione rischiano di dare luogo a situazioni non efficienti, scoraggiando vieppiù le adesioni.

Per i fondi pensione di tipo aperto, l'anno trascorso è stato contraddistinto da una stasi e dall'avvio di un consolidamento. A fine anno, i fondi complessivamente autorizzati sono sette in meno rispetto all'anno precedente. Vi è da notare, tuttavia, che tutti i principali operatori finanziari nazionali e molti di quelli esteri restano presenti nel settore: esso mantiene quindi elevate potenzialità di crescita, che per realizzarsi attendono la più chiara definizione dell'ambito operativo consentito.

Anche con riferimento all'anno trascorso un rilievo adeguato deve essere attribuito ai fondi preesistenti, già operanti prima dell'avvento della nuova disciplina. Nell'ambito della previdenza complementare, essi continuano a svolgere un ruolo importante, in particolare sotto il profilo delle risorse gestite. In generale, i fondi preesistenti hanno razionalizzato il proprio assetto ordinamentale e organizzativo per adeguarlo all'evoluzione della normativa e alle migliori pratiche in uso nel settore. Peraltro, essi spesso scelgono di mantenere le prerogative loro concesse dalla legge riguardo, in particolare, alle possibilità di investimento (soprattutto con riferimento agli investimenti immobiliari), ai modelli gestionali e alle procedure di scelta dei fornitori dei servizi.

Nel 2002 è continuata la diffusione delle polizze di assicurazione sulla vita con contenuto previdenziale. Spinte, dal lato dell'offerta, da condizioni contrattuali in generale più remunerative per i collocatori di quelle previste per i fondi pensione aperti, i contratti stipulati (390.000 a partire dal 2001, anno di avvio dell'operatività) superano ormai il numero degli iscritti ai fondi aperti. Peraltro, le riserve tecniche destinate alle prestazioni ammontano a 617 milioni, pari a circa la metà del patrimonio dei fondi aperti, a fronte di premi incassati complessivamente pari a 947 milioni. La differenza tra le due cifre è dovuta principalmente al fatto che parte rilevante dei premi raccolti nell'anno di stipula del contratto sono destinati alla remunerazione della rete e sono quindi sottratti alla posizione previdenziale dell'aderente.

Considerando anche i PIP, complessivamente gli aderenti a piani previdenziali complementari raggiungono pertanto le 2.400.000 unità, pari a circa l'11 per cento degli occupati.

La prospettiva di una maggiore concorrenzialità tra le diverse forme presenti nel settore della previdenza complementare impone di prestare particolare attenzione alla

confrontabilità tra le diverse offerte. Al riguardo, dal punto di vista dei rendimenti realizzati è difficile trarre giudizi generali circa una migliore o peggiore *performance* delle diverse forme, giacché esse sono tutte condizionate in misura analoga dall'andamento incerto dei mercati e le differenze di *performance* degli indicatori aggregati dipendono dalla diversa *asset allocation* osservata in media nei comparti; può essere osservato che il confronto con i *benckmark* risulta in generale non sfavorevole.

Tav. 1.1

I fondi pensione in Italia. Dati di sintesi.
(dati di fine periodo; importi in milioni di euro)

	Fondi			Iscritti		Risorse D.P. [1]	
	Marzo 2003	2002	2001	2002	var. % 2002/2001	2002	var. % 2002/2001
Fondi pensione di nuova istituzione							
Fondi pensione negoziali							
Autorizzati all'esercizio dell'attività	37	36	27	989.126		3.264	
Autorizzati alla sola raccolta delle adesioni	7	8	14	32.060		-	
Totale	**44**	**44**	**41**	**1.021.186**	**3,7**	**3.264**	**44,7**
Fondi pensione aperti							
Autorizzati all'esercizio dell'attività	93	91	94	337.600		1.230	
Autorizzati alla costituzione	2	4	8	-		-	
Totale	**95**	**95**	**102**	**337.600**	**17,5**	**1.230**	**30,4**
Totale fondi di nuova istituzione	**139**	**139**	**143**	**1.358.786**	**6,8**	**4.494**	**40,5**
Fondi pensione preesistenti [2]							
di competenza Covip		400	418	614.873		25.146	
Interni a banche		147	149	65.000		4.070	
Interni a imprese di assicurazione		7	8	918		216	
Totale		**554**	**575**	**680.791**		**29.432**	
TOTALE GENERALE		**693**	**718**	**2.039.577**		**33.926**	

(1) Risorse complessivamente destinate alle prestazioni. Esse comprendono: l'attivo netto destinato alle prestazioni (ANDP) per i fondi negoziali e aperti di nuova costituzione e per i fondi preesistenti dotati di soggettività giuridica; i patrimoni di destinazione ovvero le riserve matematiche per i fondi preesistenti privi di soggettività giuridica; le riserve matematiche costituite a favore degli iscritti presso le compagnie di assicurazione per i fondi preesistenti gestiti tramite polizze assicurative.

(2) I dati sono parzialmente stimati; con riferimento ai fondi interni alle banche e alle imprese di assicurazione le stime sono basate sui dati acquisiti dalle rispettive Autorità di vigilanza competenti (Banca d'Italia e ISVAP). I fondi interni alle banche includono anche quelli interni a società facenti parte di gruppi bancari. Gli iscritti ai fondi interni bancari potrebbero essere sovrastimati, a causa della riorganizzazione del settore avviata successivamente all'ultima rilevazione di informazioni.

Viceversa, un importante elemento di differenziazione tra le diverse forme pensionistiche complementari è quello dei costi di gestione. Sotto tale aspetto, il settore

dei fondi pensione negoziali si presenta, seppure con le distinzioni interne già ricordate, in una situazione di vantaggio: gli oneri complessivi di gestione in rapporto al patrimonio di fine esercizio sono pari allo 0,5 per cento, ed esibiscono ancora una chiara tendenza decrescente. I costi complessivi dei fondi aperti, calcolati su base annua secondo una metodologia descritta nel corpo della Relazione, variano in media tra l'1,8 e l'1,3 per cento del patrimonio al crescere dell'orizzonte temporale considerato. Particolarmente elevati, poi, sono i costi dei PIP, che sempre su base annua e al crescere dell'orizzonte considerato variano in media tra il 9 e l'1,8 per cento del patrimonio. E' evidente che in quest'ultimo caso gran parte del rendimento degli investimenti che in prospettiva può essere ipotizzato viene assorbito dai costi complessivamente gravanti sui prodotti.

Le differenziazioni tra i diversi strumenti presenti nel settore della previdenza complementare sono ampie anche sotto il profilo strutturale, per quanto attiene ad esempio la *governance* e la presenza o meno di finalità di lucro. La coesistenza nello stesso mercato di operatori eterogenei pone problematiche peculiari in termini di regolamentazione e di vigilanza, non affrontabili in base agli schemi concettuali e alle prassi operative seguite in altri comparti dell'intermediazione finanziaria. A tali difficoltà si aggiunge quella di assicurare una complessiva coerenza dell'azione di vigilanza nei confronti di tutte le tipologie di operatori, in ragione dell'omogeneità della funzione previdenziale che essi sono chiamati a svolgere. La COVIP si impegna in tale direzione, come previsto dall'ordinamento, anche mettendo a disposizione, con la presente Relazione, un quadro completo di documentazione e di analisi dell'intero settore della previdenza complementare.

1.2 La strategia nazionale in materia di pensioni

I problemi legati all'invecchiamento della popolazione e le conseguenze che ne derivano, in primo luogo per quanto riguarda i sistemi pensionistici, investono da anni tutti i Paesi europei. Pure in tale quadro di comune difficoltà, la situazione italiana all'inizio degli anni '90 si presentava particolarmente problematica, principalmente in termini di sostenibilità finanziaria.

Gli interventi di riordino attuati a partire dal 1992 sono risultati incisivi. Le riforme hanno perseguito diversi obiettivi: il riequilibrio finanziario del sistema, la ricerca dell'equità tra ed entro le generazioni, la neutralità degli assetti previdenziali rispetto alle scelte individuali di lavoro, l'omogeneizzazione delle regole e la razionalizzazione dei meccanismi di funzionamento dei diversi schemi pensionistici.

Al contenimento della dinamica della spesa pubblica per le pensioni e alla riduzione delle prestazioni di base, si è inteso far corrispondere lo sviluppo di forme pensionistiche complementari basate sul principio della capitalizzazione, allo scopo di mantenere livelli di copertura previdenziale adeguati, in una prospettiva di diversificazione del sistema previdenziale e di riduzione complessiva del rischio che il sistema stesso, con il tempo, si trovi di nuovo ad incorrere in situazioni di squilibrio strutturale.

In occasione dell'intervento di riforma effettuato nel 1995, furono in particolare stabiliti gli obiettivi quantitativi di risparmio di spesa da raggiungere, nel successivo decennio, in base agli interventi adottati e venne prevista una verifica dei risultati al fine di valutare la necessità di ulteriori interventi. A seguito di successive misure di riordino e di contenimento della spesa, la scadenza per la verifica fu fissata nel 2001, ed è stata puntualmente rispettata, con la Commissione per la valutazione degli effetti della Legge 335/1995, presieduta dal sottosegretario Alberto Brambilla, che ha consegnato la sua relazione finale nel settembre di quell'anno.

In tale Relazione la suddetta Commissione ha avuto modo di constatare gli effetti positivi delle riforme, sia per quanto concerne il quinquennio 1996-2000, esaminato a consuntivo, sia per il successivo quinquennio, sulla base di previsioni aggiornate. Tuttavia, la Commissione ha anche evidenziato che il perseguimento degli obiettivi fissati richiede un governo attento del processo di riforma, teso a intraprendere, tempo per tempo, gli interventi necessari per la rimozione dei fattori di rischio insiti nella situazione corrente e prospettica: a) l'elevato rapporto tra spesa pensionistica e prodotto interno lordo, di cui oltretutto si prevede comunque l'aumento ulteriore nei prossimi tre decenni; b) la costante crescita del rapporto tra pensionati e occupati, legata all'aumento delle aspettative di vita, in presenza di un ridottissimo tasso di natalità, di un insoddisfacente tasso di occupazione e di una bassa età media effettiva di pensionamento; infine, c) il mancato decollo della previdenza complementare che, in prospettiva, può compromettere la capacità del sistema previdenziale di continuare a produrre prestazioni complessivamente adeguate e quindi rischia di generare *nuove povertà* nelle fasce anziane della popolazione.

Parallelamente ai descritti sviluppi a livello nazionale, a partire dal vertice di Lisbona nel marzo del 2000 è emersa in ambito europeo una rinnovata attenzione per i legami esistenti tra occupazione, riforme economiche e coesione sociale e, in tale prospettiva, per le sfide poste dall'invecchiamento della popolazione all'equilibrio dei sistemi pensionistici e al funzionamento del modello economico e sociale europeo (cfr. al riguardo paragrafo 2.1).

Pertanto, si è stabilito di applicare al tema delle pensioni il cosiddetto "*metodo aperto di coordinamento*", in base al quale ciascuno Stato membri ha presentato nello scorso autunno un Rapporto sulla strategia nazionale da seguire in materia di pensioni; conseguentemente, la Commissione e il Consiglio hanno predisposto lo scorso mese di marzo una relazione congiunta, nella quale sono state identificate "buone pratiche" e impostazioni di interesse comune.

Il Rapporto italiano – redatto a cura di un gruppo di lavoro istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali cui hanno partecipato rappresentanti della COVIP – descrive la situazione nazionale, nella sua realtà immediata ed in quella di prospettiva, e richiama gli indirizzi strategici delle linee di riforma poste e da porre in essere.

Il Rapporto traccia il percorso di riforma intrapreso sulla scorta della necessità sia di rispondere all'evoluzione della realtà sociale e alla crescente flessibilizzazione del mercato del lavoro, sia di riequilibrare progressivamente il sistema del *welfare* sviluppando forme di tutela nel mercato dei lavoratori più deboli e/o meno fortunati, per accrescere le opportunità di incontro fra domanda e offerta; ciò evitando di continuare a fare uso a fini assistenziali, in modo improprio e distorsivo, di strumenti e di risorse aventi finalità previdenziali.

Dal punto di vista del livello delle prestazioni, il Rapporto sottolinea che le riforme poste in essere per il calcolo dei trattamenti pensionistici nel regime obbligatorio, col graduale passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo, comporteranno una flessione significativa dei tassi di sostituzione. Ad esempio, si può stimare che per la figura-tipo di un lavoratore dipendente del settore privato che vada in pensione a 60 anni di età con 35 anni di contribuzione, il tasso di sostituzione offerto dal regime obbligatorio si abbasserà, dal 2000 a 2050, di quasi venti punti percentuali, passando dal 67,3 al 48,1 per cento (cfr. Tav.1.2).

Tav.1.2

Tasso di sostituzione (rapporto pensione / ultima retribuzione)
(Dipendente privato, 60 anni di età, 35 anni di contribuzione; valori percentuali)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Previdenza pubblica (obbligatoria)	67,3	67,1	56,0	49,6	48,5	48,1
Previdenza privata	0,0	4,7	9,4	14,5	16,7	16,7
Totale	**67,3**	**71,8**	**65,4**	**64,1**	**65,2**	**64,8**

Fonte: *Rapporto di strategia nazionale sulle pensioni*. Per le ipotesi adottate, cfr. Appendice statistica del Rapporto, pp. 31-40.

Il Rapporto mette in luce che di tale riduzione due terzi sono imputabili alla modifica del sistema di computo, mentre il rimanente terzo è in realtà determinato dal miglioramento ipotizzato nella speranza di vita attesa e dal conseguente effetto sui coefficienti di trasformazione in rendita del montante accumulato, che in base alla nuova normativa vengono rivisti su base decennale secondo logiche attuariali.

Con riferimento alla figura-tipo sopra descritta, le simulazioni proposte nel Rapporto evidenziano che il posticipo di cinque anni dell'uscita dal lavoro,

accompagnato da un uguale allungamento del periodo di contribuzione (da 35 a 40 anni), renderebbe possibile a pieno regime di computo contributivo avvicinarsi ai tassi di sostituzione oggi assicurati dal sistema retributivo.

Al riguardo, va tuttavia sottolineato che la figura-tipo presa a riferimento dalle simulazioni potrebbe non essere rappresentativa rispetto a gran parte dei lavoratori. Infatti, come sottolinea il recente studio *La previdenza complementare nell'ordinamento giuridico italiano*, approvato all'unanimità dall'assemblea del CNEL nel marzo scorso e alla cui preparazione hanno partecipato esponenti della COVIP, l'attuale situazione del mercato del lavoro presenta, e ancora di più presenterà in futuro, un andamento occupazionale del lavoratore caratterizzato da flessibilità, ossia da iniziali esperienze lavorative senza contribuzione pensionistica (es. *stage*) ovvero dal passaggio da una tipologia a un'altra di contratto di lavoro, oppure da periodi intermittenti di disoccupazione indennizzata o meno. Lo studio conclude che *di conseguenza, allo stato attuale, non risulta attendibile il criterio oggettivo di computo dei 35 anni di contribuzione obbligatoria* e rileva che nel 2001 l'anzianità contributiva media per le pensioni di vecchiaia liquidate nelle quattro gestioni obbligatorie dell'INPS è stata di 21,65 anni.

Il Rapporto sottolinea, quale elemento cruciale dell'indirizzo strategico seguito dal legislatore nell'azione di riforma della previdenza, lo sviluppo di forme pensionistiche complementari a capitalizzazione. Si intende infatti realizzare compiutamente un sistema a più pilastri, nel quale si pone in essere una diversificazione dei meccanismi di finanziamento (a ripartizione con metodo di computo tendenzialmente contributivo il pilastro di base; a capitalizzazione i pilastri complementari) atta a consentire una riduzione del rischio che, in una prospettiva di lungo termine, il sistema nel suo complesso risulti inadeguato a soddisfare i bisogni previdenziali degli interessati e/o troppo oneroso da finanziare.

Il contributo che ci si attende dallo sviluppo della previdenza complementare viene posto in evidenza nel Rapporto dalla tavola 1.2. Sulla base di ipotesi ritenute plausibili in tema di rendimento degli investimenti e di flussi contributivi pari a quelli oggi in media previsti dai fondi pensione negoziali già operativi per dipendenti di prima occupazione (per i quali, in caso di adesione, è obbligatorio il versamento al fondo pensione dell'intero trattamento di fine rapporto), per la figura-tipo di lavoratore sopra considerata il descritto calo del tasso di sostituzione offerto dalla previdenza di base viene quasi completamente compensato dalla rendita derivante dal pilastro complementare.

Lo sviluppo del sistema pensionistico integrativo è perciò una delle priorità espresse dal Governo nel disegno di legge delega. Rispetto all'attuale situazione, nella quale il sistema stenta a decollare e soprattutto vede una limitata partecipazione dei lavoratori più giovani, il Governo manifesta l'intendimento di accelerarne lo sviluppo, destinando alla previdenza complementare l'intero flusso di risorse oggi accantonate nel trattamento di fine rapporto. Si tratta di 12-13 miliardi di euro che annualmente dovrebbero confluire alle strutture della previdenza complementare, nel rispetto della

par condicio, ma con una particolare attenzione per la valorizzazione del ruolo dei fondi pensione negoziali. E' inoltre previsto un ampliamento degli incentivi fiscali attualmente previsti, sia nella fase della gestione delle risorse, sia nella fase del versamento contributivo, sia in quella del percepimento della prestazione.

E' opportuno notare che il TFR svolge già attualmente anche una funzione previdenziale, peraltro limitata dal fatto che le somme erogate a titolo di TFR all'età del pensionamento sono in genere solo una porzione (e spesso minoritaria) del TFR maturato durante l'intera vita lavorativa e che non è prevista né in alcun modo praticata la trasformazione del TFR in una rendita vitalizia. E' però importante notare che buona parte del tasso di sostituzione che sarà generato dalla previdenza complementare non è, in linea di principio, aggiuntivo a quello che comunque sarebbe prodotto dal TFR qualora fosse mantenuto in azienda. Come infatti risulta dalla seguente tavola (elaborata dalla COVIP), che scompone nelle sue componenti il tasso di sostituzione generato a regime dalla previdenza complementare secondo le ipotesi formulate nel Rapporto, mantenendo il TFR in azienda i lavoratori otterrebbero comunque un tasso di sostituzione significativo; il risultato aggiuntivo realizzato tramite il conferimento ai fondi pensione deriva in effetti dal più elevato rendimento ipotizzato, ed è quindi ovviamente legato all'effettivo andamento dei risultati degli investimenti prescelti (cfr. peraltro al riguardo il paragrafo 1.3.1).

Tav.1.3

Scomposizione del tasso di sostituzione generato dalla previdenza complementare
(Dipendente privato, 60 anni di età, 35 anni di contribuzione)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Componente derivante dai contributi	-	1,2	2,4	3,7	4,2	4,2
Componente derivante dal conferimento del TFR	-	3,5	7,0	10,8	12,5	12,5
- *da tasso di rivalutazione dell'1 %*	-	*3,2*	*6,0*	*8,6*	*9,6*	*9,6*
- *da extra rendimento ipotizzato*	-	*0,3*	*1,0*	*2,2*	*2,9*	*2,9*
Totale	**-**	**4,7**	**9,4**	**14,5**	**16,7**	**16,7**

(1) Ipotesi utilizzate: tasso di rendimento reale 2,5 per cento; tasso di inflazione 2 per cento. Ne consegue che il tasso di rivalutazione del TFR previsto dalla legge (art. 2120 c.c.) è pari all'1 per cento reale e l'*extra*-rendimento ipotizzato è pari all'1,5 per cento reale.

Dal punto di vista dell'adeguatezza del quadro regolamentare, il Rapporto inoltre sottolinea che l'assetto definito dalla riforma presta molta attenzione a creare i presupposti per favorire la sicurezza e l'efficienza del sistema della previdenza complementare. In effetti, per portare a buon fine l'operazione di diversificazione del sistema è necessario promuovere adeguatamente la fiducia nel funzionamento dei pilastri privati. A tal fine, è rilevata l'importanza di avere previsto un articolato sistema

di regolamentazione: i presidi prudenziali introdotti sono in parte ispirati a quelli in essere in altri settori dell'intermediazione finanziaria, ma sono anche strutturati tenendo in considerazione le specificità proprie dei fondi pensione, la loro natura *non-profit*, il ruolo delle fonti istitutive, la criticità degli adempimenti contributivi.

Viene quindi evidenziata la congruità della scelta, a suo tempo effettuata, di costituire una specifica autorità di vigilanza di settore, nonché la circostanza che l'assetto regolamentare italiano si presenta già oggi in linea con i requisiti che verranno applicati a livello europeo con l'entrata in vigore della direttiva sui fondi pensione complementari e che in molti aspetti importanti (come quello della regolamentazione degli investimenti) la vigente disciplina nazionale è stata anzi utile esempio cui ispirare la normativa comunitaria (cfr. paragrafo 2.1). Al riguardo, infine, il Rapporto sottolinea che il disegno di legge delega in materia previdenziale si propone di perfezionare l'unitarietà e l'omogeneità del sistema di vigilanza sull'intero settore della previdenza complementare.

1.3 Iniziative legislative in materia previdenziale

Tra la fine del 2002 e i primi mesi del 2003 è ripreso l'*iter* parlamentare relativo al disegno di legge delega in materia previdenziale presentato dal Governo nel dicembre 2001, nell'ambito delle misure collegate alla manovra di finanza pubblica per il 2002.

La COVIP attribuisce notevole importanza ad un intervento legislativo, come quello di cui sopra, finalizzato, da un lato, a creare le condizioni che consentano di implementare l'afflusso delle risorse alla previdenza complementare e, dall'altro, soprattutto ad accrescere le forme di garanzia e tutela degli iscritti, anche attraverso la razionalizzazione e il potenziamento della vigilanza.

Per tale motivo la COVIP ha ritenuto necessario fornire - sin dall'inizio e, poi, nelle varie fasi che hanno sin qui caratterizzato l'*iter* legislativo – un contributo tecnico, formulando proposte che hanno trovato concreta traduzione nel testo del disegno di legge.

Tra gli argomenti prospettati all'attenzione degli organi competenti e che oggi risultano compresi nel testo in esame si possono ricordare:

- il perfezionamento dell'unitarietà e omogeneità del sistema di vigilanza sull'intero settore della previdenza complementare (forme collettive e forme individuali), attraverso una razionalizzazione delle modalità di supervisione e controllo ed un

potenziamento delle attribuzioni dell'Organismo di vigilanza nel rispetto degli indirizzi generali del Ministero del lavoro;
- la semplificazione delle procedure amministrative di autorizzazione all'esercizio dell'attività dei fondi pensione e di approvazione degli statuti, dei regolamenti e delle convenzioni gestorie;
- l'esigenza di individuare meccanismi volti a consentire la devoluzione a previdenza del TFR, in via residuale, anche nelle ipotesi in cui non siano stati ancora istituiti fondi pensione idonei a ricevere, anche nel silenzio del lavoratore, i relativi flussi contributivi;
- la valorizzazione del ruolo del responsabile del fondo pensione aperto e l'individuazione di meccanismi atti a favorire formule partecipative dei lavoratori nel caso di adesioni a fondi aperti su base contrattuale collettiva;
- la revisione della disciplina fiscale della previdenza complementare nell'ottica di una maggiore linearità e semplicità attuativa e di un accrescimento delle agevolazioni per il risparmio con finalità previdenziali.

Nell'ultimo periodo la COVIP ha, inoltre, posto all'attenzione alcune ulteriori tematiche, formulando concrete proposte di emendamenti, che è auspicabile possano trovare favorevole accoglienza e ricezione. Ciò, in particolare, con riguardo al delicato tema della cedibilità, sequestrabilità e pignorabilità delle prestazioni di previdenza complementare (in ordine al quale si auspica un intervento legislativo volto ad allineare la normativa a quella della previdenza di base), all'introduzione di presidi volti ad accrescere la tutela dei lavoratori rispetto al fenomeno delle omissioni contributive (di cui si darà conto più diffusamente in seguito), alla revisione del sistema sanzionatorio previsto dal decreto legislativo n.124 del 1993, al fine di correggere e integrare alcune lacune e porre rimedio a difficoltà applicative riscontrate sulla base dell'attuale normativa.

Per quanto attiene all'evoluzione dell'*iter* parlamentare del disegno di legge delega in materia previdenziale, si ha presente che, dopo una pausa che ha interessato buona parte del 2002, l'esame è continuato presso la Camera dei Deputati. L'XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) ha, quindi, deliberato, in data 19 febbraio 2003, di riferire favorevolmente sul testo, che è stato poi approvato in Aula nella seduta del 27 febbraio 2003 e trasmesso dunque al Senato della Repubblica, ove è attualmente all'ordine del giorno.

Nel corso dell'esame in sede referente presso la Commissione Lavoro della Camera sono stati apportati alcuni emendamenti rispetto al testo presentato dal Governo, che, pur non alterando l'impianto originario, prefigurano significativi aspetti evolutivi.

Le principali direttrici della legge delega in materia previdenziale possono essere così sintetizzate:

- tutela dei diritti pensionistici acquisiti ed incentivi alla permanenza al lavoro con garanzia del diritto di ottenere le prestazioni pensionistiche già maturate; a tal fine,

si prevedono misure di liberalizzazione dell'età pensionabile, l'introduzione di incentivi sotto i profili fiscale e contributivo funzionali a rendere conveniente la prosecuzione dell'attività lavorativa, il progressivo ampliamento delle possibilità di cumulo tra pensione di anzianità e redditi da lavoro dipendente o autonomo;
- misure di sostegno alla previdenza complementare;
- riordino degli enti pubblici di previdenza e assistenza obbligatorie, finalizzato a conseguire un incremento dell'efficacia e della funzionalità dell'attività ed una complessiva riduzione dei costi gestionali.

L'obiettivo della legge delega è quello di conciliare l'esigenza di garantire la sicurezza economica nell'età matura con il mantenimento dell'intervento finanziario pubblico all'interno di parametri di effettiva sostenibilità.

In tale contesto, essendo ormai acclarato il collegamento funzionale tra previdenza di base e previdenza complementare ai fini della realizzazione di un tasso di sostituzione realmente coerente con gli obiettivi di sicurezza sociale di cui all'articolo 38 della Costituzione, risulta palese il riconoscimento di un ruolo primario alle forme pensionistiche complementari, attraverso il ricorso ai vari strumenti che l'ordinamento già prefigura.

In questa direzione, già nel suo impianto originario il disegno di legge delega in materia previdenziale recava tra gli obiettivi primari quello di "*sostenere e favorire lo sviluppo di forme pensionistiche complementari*".

Le modalità attraverso le quali il provvedimento intende perseguire tale obiettivo sono individuate nell'adozione di misure finalizzate ad incrementare i flussi di finanziamento alle forme pensionistiche complementari, mediante, in particolare, il conferimento del TFR maturando, nello sviluppo del grado di concorrenza nel sistema, nella razionalizzazione del sistema di vigilanza sull'intero settore della previdenza complementare, anche attraverso la semplificazione delle procedure amministrative attualmente in essere, nella revisione della disciplina fiscale della previdenza complementare al fine di ampliare le agevolazioni esistenti sia in ordine alla deducibilità dei contributi sia per quanto attiene alla tassazione dei rendimenti delle forme pensionistiche complementari.

Con riferimento a tale impianto, che è rimasto sostanzialmente invariato rispetto al disegno di legge originario, l'*iter* parlamentare sin qui realizzato ha condotto, come accennato, all'approvazione da parte della Camera di alcuni emendamenti, che hanno dunque corretto e integrato il testo oggi all'esame dell'altro ramo parlamentare.

Ci si sofferma, in particolare, sugli emendamenti riferiti alla previdenza complementare.

Il novero delle fonti istitutive di forme pensionistiche complementari di cui all'art.3 del decreto legislativo 124/1993 è stato ampliato comprendendovi anche gli enti privatizzati di cui ai decreti legislativi 509/1994 e 103/1996. Tali enti potranno

istituire forme pensionistiche complementari sia "*direttamente che d'intesa con le fonti istitutive rappresentative della categoria*". E' da intendersi, dunque, che l'istituzione possa avvenire o con atto unilaterale dell'ente privatizzato ovvero con atto che recepisce o integra accordi posti in essere dalle associazioni rappresentative delle categorie interessate.

Gli enti di riferimento sono enti gestori di previdenza e assistenza obbligatorie, per la maggior parte destinati a lavoratori autonomi e liberi professionisti. Si tratta delle varie Casse di previdenza per avvocati, dottori commercialisti, geometri, ingegneri e architetti, notai, ragionieri e periti commerciali, degli Enti di previdenza per agenti e rappresentanti di commercio, per consulenti del lavoro, per medici, farmacisti, veterinari, nonché degli enti previdenziali per gli impiegati dell'agricoltura (ENPAIA), per gli impiegati delle imprese di spedizione e agenzie marittime, per i giornalisti (INPGI).

Va sottolineata la circostanza che, ancorché la previsione in esame sia inserita a corredo della norma che prevede il conferimento del TFR maturando ai fondi pensione, la maggior parte delle Casse e Istituti di cui sopra sono rivolte a lavoratori per i quali non è previsto l'istituto del TFR. Si ritiene che la norma vada comunque letta nel senso di una generale attribuzione ai predetti enti e casse della facoltà di istituire forme pensionistiche complementari.

E' poi sancito il diritto del lavoratore a godere del contributo del datore di lavoro (laddove, ovviamente, esso sia previsto) in qualunque forma pensionistica alla quale decida di aderire, ivi compresa quella alla quale egli decida di trasferire la propria posizione individuale. Risulta così ampliato l'ambito di applicazione del principio della "portabilità" anche ai flussi contributivi futuri (anche con riferimento al contributo del datore di lavoro e alle quote di TFR) e non solo alla posizione maturata.

Nel quadro delle misure volte ad accrescere il grado di concorrenza nel sistema, viene prevista la rimozione dei vincoli posti all'adesione su base contrattuale collettiva ai fondi pensione aperti dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 124/1993. In sostanza viene meno l'impedimento a prevedere la costituzione di forme pensionistiche complementari mediante adesione collettiva a fondi aperti in presenza di fondi pensione negoziali destinati alle stesse categorie di lavoratori.

Inoltre, è stabilito che l'incarico di responsabile del fondo pensione debba essere conferito a persone particolarmente qualificate e indipendenti. Al riguardo è anche da rilevare come la norma prefiguri un maggior rigore nella definizione dei requisiti di professionalità per i dirigenti responsabili dei fondi aperti, ma soprattutto l'esigenza di una loro piena autonomia rispetto alle società promotrici dei fondi medesimi.

In correlazione all'ampliamento della prospettiva di utilizzo dei fondi pensione aperti per l'attuazione di forme pensionistiche a carattere collettivo, è anche auspicata l'istituzione di organismi di sorveglianza. Ai sensi dell'art.5, comma 3, del decreto legislativo 124/1993, tali organismi dovranno rispettare il principio della pariteticità tra