Sotto il profilo dell'erogazione delle prestazioni pensionistiche in forma di rendita, le vigenti previsioni normative prevedono due modalità alternative: mediante apposite convenzioni con imprese di assicurazione autorizzate ovvero direttamente da parte del fondo pensione, il quale è comunque tenuto a conferire a soggetti abilitati alla gestione dei patrimoni delle forme pensionistiche collettive di nuova istituzione l'impiego delle risorse finanziarie destinate a consentire l'erogazione nel tempo della prestazione in rendita.

Nel primo caso, il fondo pensione stipula, a favore degli aderenti che esercitano il diritto all'erogazione della prestazione periodica, appositi contratti di assicurazione con una o più imprese di assicurazione autorizzate all'esercizio dei rami vita di cui all'art.2 del Decreto lgs. 174/1995, individuate sulla base di un processo di sollecitazione pubblica di offerta contrattuale, regolati da condizioni valide, tempo per tempo, per tutti gli iscritti al fondo. Secondo questa modalità, il rapporto contrattuale che si instaura fra il fondo pensione e l'impresa di assicurazione (la quale è impegnata a corrispondere al fondo la prestazione in rendita oggetto della convenzione a fronte del pagamento di un premio unico per ciascuna testa assicurata) conferisce contenuto all'obbligazione previdenziale cui il fondo è tenuto nei confronti dell'aderente. La COVIP al riguardo, già nel maggio 1998, anche allo scopo di agevolare l'operatività del settore, d'intesa con l'ISVAP, ha deliberato uno schema tipo di convenzione per l'assicurazione delle prestazioni in forma di rendita vitalizia; detto schema, ancorché basato su tariffe tradizionali (assicurazione di rendita vitalizia immediata), presenta importanti aspetti innovativi sul piano della trasparenza delle condizioni contrattuali, e costituisce, in particolare nel segmento dei fondi aperti (tenuti a stabilire, già nella fase di autorizzazione all'esercizio dell'attività, le condizioni contrattuali che regolano l'erogazione delle rendite vitalizie), un importante punto di riferimento per il settore.

Nel caso in cui, invece, il fondo pensione intenda erogare direttamente le rendite, dovrà comunque affidare la gestione finanziaria delle relative risorse a soggetti abilitati ai sensi di legge, attuando in tal modo un'integrazione del processo di gestione finanziaria delle risorse destinate al pagamento delle prestazioni con quello di erogazione della prestazione pensionistica complementare, nell'ambito del quale assume particolare rilievo l'operazione di determinazione dell'importo della prestazione sulla base di appropriate valutazioni attuariali. Nell'ipotesi in discorso, il fondo, ancorché tenuto ad affidare la gestione delle risorse finanziarie a soggetti abilitati, svolge funzioni determinanti ai fini della salvaguardia dei diritti previdenziali dei propri aderenti, in quanto, assumendo direttamente l'obbligazione all'erogazione, è tenuto a determinare, sulla base di adeguate valutazioni di ordine attuariale, l'importo della prestazione pensionistica, provvedendo ad appostare in bilancio le relative risorse, che fungono da "attivi a copertura delle riserve tecniche".

Sotto il profilo strettamente formale, per poter erogare direttamente le rendite vitalizie il fondo deve essere espressamente autorizzato dalla COVIP e la suddetta autorizzazione è subordinata al possesso di determinati requisiti, la cui fissazione è affidata alla potestà normativa secondaria del Ministero dell'Economia su proposta della COVIP, in relazione alla dimensione per numero di iscritti, alla costituzione e alla

composizione delle riserve tecniche, alle basi tecniche da utilizzare per la conversione dei montanti accumulati in rendita, oltre che alla sussistenza di convenzioni contro il rischio di sopravvivenza in relazione alla speranza di vita oltre la media. Questa ultima previsione implica il trasferimento del rischio demografico, vale a dire il rischio che la mortalità effettiva della collettività di riferimento non segua il *trend* ipotizzato, relativamente alla speranza di vita della popolazione assicurata oltre la media, da parte del fondo ad un'impresa di assicurazione, mediante la stipula di un apposito contratto. Al fondo compete inoltre la valutazione della congruità delle riserve tecniche rispetto alle obbligazioni assunte, mediante la redazione di un bilancio tecnico, contenente proiezioni riferite ad un arco temporale non inferiore a quindici anni, da presentare alla COVIP con cadenza almeno triennale.

Dal punto di vista della disciplina fiscale, il Decreto lgs. 47/2000, ha introdotto l'attuale trattamento dei contributi e dei premi versati per la previdenza complementare e individuale, in vigore dal primo gennaio 2001. Con il suddetto sistema, la prestazione pensionistica complementare in forma di rendita, ai fini dell'applicazione della tassazione, viene, in pratica, scomposta nelle diverse componenti che hanno partecipato alla sua formazione. Nella fase di erogazione, quindi, la prestazione pensionistica complementare in forma di rendita è soggetta a tassazione progressiva per la parte relativa ai contributi versati, al netto dei rendimenti finanziari ottenuti già assoggettati a tassazione, e, se presenti, dei contributi che hanno ecceduto i previsti limiti percentuali o assoluti (che nella fase di accumulo non erano deducibili). Inoltre, le porzioni della rendita derivanti dai rendimenti maturati dall'investimento delle relative attività finanziarie sono tassate con imposta sostitutiva nella misura del 12,50 per cento.

Sotto il profilo tecnico, ad oggi la forma contrattuale utilizzata per assicurare le prestazioni pensionistiche dei fondi pensione è l'assicurazione di rendita vitalizia immediata. Si tratta di un contratto in base al quale l'assicuratore, a fronte del pagamento di un importo monetario *una tantum* (premio unico) si impegna ad erogare periodicamente una somma di denaro (rendita) per tutta la durata della vita umana (vitalizia) di un determinato soggetto (assicurato). Caratteri fondamentali della rendita sono quindi la periodicità di erogazione, la corrispettività con i premi versati, la natura pecuniaria ed il collegamento con la durata di vita dell'aderente al fondo.

La rendita può essere a rata costante ovvero rivalutabile, nel qual caso l'indicizzazione della prestazione può essere riferita a parametri definiti (es. indice ISTAT di variazione dei prezzi al consumo) o, come più di consueto, all'incremento del valore di un paniere di strumenti finanziari nel quale sono investite le riserve poste a copertura degli impegni dell'assicuratore (gestione speciale).

Le forme assicurative tradizionali possono prevedere diverse opzioni di configurazione della rendita; si tratta, ad esempio, dell'opzione di reversibilità, in base alla quale sussiste la possibilità di designare un ulteriore beneficiario della prestazione oltre all'assicurato, di modo che la rendita viene erogata al pensionato finché in vita e, a partire dall'epoca del decesso dello stesso, al beneficiario designato finché anche quest'ultimo sarà in vita. Un'altra opzione è costituita dalla garanzia di erogazione di un

numero minimo di annualità di rendita, in base alla quale la rendita viene corrisposta per un numero di anni (generalmente 5 o 10) in modo certo, a prescindere cioè dall'esistenza in vita del pensionato, e successivamente in forma di rendita vitalizia.

L'importo della rendita si determina applicando al capitale maturato i coefficienti di conversione (o tassi di premio), il cui valore dipende dalle basi tecniche adottate dall'impresa di assicurazione. Con questa locuzione si indica l'insieme delle condizioni utilizzate dall'impresa di assicurazione nel calcolo del premio; nello specifico, si tratta:

- delle basi demografiche, vale a dire le tavole di sopravvivenza che indicano le probabilità di mortalità della popolazione per ogni età, distinte per sesso;
- del tasso tecnico, vale a dire il tasso di valutazione utilizzato dalle imprese di assicurazione nelle operazioni attuariali necessarie per la costruzione delle relative tariffe; nel caso dei coefficienti di conversione, il tasso tecnico è quindi già attribuito al momento del calcolo della rendita, e può essere considerato come un tasso di rendimento garantito;
- dei caricamenti, vale a dire le commissioni trattenute dalle imprese di assicurazione per la copertura dei costi di gestione, di erogazione delle rendite, di incasso, ecc..

La tavola di sopravvivenza riporta la funzione di sopravvivenza della popolazione per sesso e per età. Nella costruzione di una tavola demografica sono di cruciale importanza le ipotesi sull'evoluzione della mortalità della popolazione; è noto che negli ultimi decenni la popolazione dei paesi c.d. industrializzati ha registrato un graduale miglioramento della mortalità, differenziato tra popolazione maschile e popolazione femminile nel senso di una maggiore mortalità della prima rispetto alla seconda. La necessità di formulare ipotesi in merito all'evoluzione della mortalità della popolazione è maggiormente sentita quando si considerino mercati caratterizzati dal lungo differimento (come nel caso dei prodotti di rendita vitalizia), nei quali si rende necessaria la maggior precisione possibile nella valutazione del rischio demografico. Le probabilità di mortalità calcolate, risultato di stime, sono difatti sottoposte al rischio che le frequenze di decesso osservate se ne discostino significativamente. Il fondo pensione, cedendo contrattualmente il rischio demografico all'impresa di assicurazione, di fatto cede il rischio di dover erogare una rendita per un intervallo temporale più lungo di quello ipotizzato.

Nel nostro paese, tenendo presente l'evoluzione della mortalità della popolazione, l'ISVAP, con Circolare 343/D del 30 settembre 1998, ha richiamato l'attenzione delle imprese di assicurazione sulla necessità di adeguare le basi demografiche utilizzate per il calcolo dei tassi di premio dell'assicurazione di rendita vitalizia e dei coefficienti di conversione del capitale in rendita vitalizia al progressivo miglioramento della mortalità della popolazione italiana ed al conseguente allungamento della speranza di vita media.

Tav. 1.5

Durata della vita media della popolazione italiana.
(anni 1951–1991)

Anno del censimento	Età media	
	maschi	femmine
1951	63,7	67,2
1961	67,2	72,3
1971	69,0	74,9
1981	71,0	77,8
1991	73,8	80,4

Le basi demografiche utilizzate per l'assicurazione di rendita vitalizia dai fondi pensione in Italia sono essenzialmente le tavole SI91PS, elaborate sulla base dei dati del censimento ISTAT della popolazione italiana del 1991, e, nella maggioranza dei casi, la tavola RG48, la quale, secondo un'opinione diffusa è quella che attualmente rispecchia maggiormente l'effettivo andamento futuro della mortalità della popolazione italiana; la tavola è stata elaborata sulla base di analisi svolte dalla Ragioneria Generale dello Stato secondo un "modello per generazioni", vale a dire utilizzando una generazione come riferimento ed apportando i correttivi necessari per approssimare le altre. Nella fattispecie, la generazione presa a riferimento è quella del 1948, corrispondente a coloro che nel 1998 hanno compiuto 50 anni, e la tavola è corredata da una tabella, che prevede una scala di invecchiamento e ringiovanimento della popolazione (il c.d. *age shifting*), meccanismo che consente di utilizzare le probabilità di morte della generazione 1948, correggendo l'età secondo la generazione di appartenenza.

Con riguardo al tasso tecnico, cioè il tasso utilizzato per la costruzione della tariffa, occorre tenere presente che la determinazione della misura massima utilizzabile dalle imprese di assicurazione che esercitano il ramo vita è disciplinata dall'art.23 del Decreto lgs. 174/1995 e dal provvedimento attuativo ISVAP 1036/G del 6 novembre 1998. Poiché tale tasso è già pre-computato nell'importo della rendita, più esso è elevato, maggiore sarà l'importo della rendita iniziale (vale a dire le rate relative al primo anno di erogazione).

Per quanto concerne le modalità di adeguamento della rendita nel corso dell'erogazione, le forme contrattuali maggiormente diffuse in Italia prevedono l'indicizzazione dell'importo della prestazione ai risultati della gestione delle riserve matematiche poste a copertura degli impegni, le quali confluiscono in una gestione speciale separata dalle altre attività dell'impresa, di modo che ogni anno l'importo della rendita è rivalutato sulla base del risultato della gestione e della quota di tale risultato riconosciuta contrattualmente all'assicurato.

Una particolare modalità di rivalutazione della rendita vitalizia prevede che la misura di rivalutazione minima della prestazione sia prefissata a prescindere dai risultati

di gestione; si tratta del c.d. "rendimento minimo garantito", in base al quale, qualora la misura della rivalutazione della rendita risulti inferiore al livello minimo stabilito, la prestazione si rivaluta comunque del tasso di rendimento minimo garantito, salvo che questo non coincida con il tasso tecnico, nel qual caso l'importo della rendita rimane pari all'ammontare corrente.

Con riguardo ai costi, nella prassi contrattuale dell'assicurazione di rendita vitalizia, la remunerazione dell'impresa di assicurazione, ossia il c.d. "caricamento", è attuata secondo varie metodologie, non necessariamente alternative; si parla di "caricamento sul premio di polizza" per indicare l'applicazione di un costo, definito in misura percentuale del montante da convertire in rendita, al premio unico, di "caricamento sul patrimonio a copertura della rendita" quando si tratta della ritenzione di una quota di rendimento, che quindi non viene corrisposta all'assicurato sotto forma di rivalutazione annuale della rendita, di "caricamento sulla rendita" per indicare l'applicazione di una commissione, in misura percentuale ovvero in cifra fissa, sulle rendite in corso d'erogazione.

L'impresa di assicurazione può conseguire, inoltre, una forma di remunerazione della propria attività attraverso la formazione dei c.d. "utili di mortalità", i quali si formano nel caso in cui il tasso di mortalità effettivamente registrato risulti superiore a quello ipotizzato nella tavola di sopravvivenza utilizzata per la costruzione dei tassi di premio.

A titolo esemplificativo, è interessante osservare gli andamenti degli importi delle rendite corrispondenti ad un montante di 1.000 euro, per un individuo di sesso maschile di 60 anni di età, al variare del tasso tecnico. La tavola di sopravvivenza utilizzata è la RG48, il caricamento applicato l'1 per cento, il tasso tecnico lo 0, il 2 e il 4 per cento. Si nota che nel primo caso, l'importo della rendita si rivaluta ogni anno sulla base del tasso di rendimento della gestione speciale retrocesso all'assicurato (nel primo anno pari ad es. al 5 per cento), mentre negli altri due casi la rivalutazione della rendita è effettuata in base ad un tasso pari al rendimento retrocesso al netto del tasso tecnico (nel primo anno, quindi, rispettivamente pari a circa il 3 e circa l'1 per cento). Ciò che emerge, in definitiva, è una diversa distribuzione nel tempo degli importi delle rate di rendita, nel senso che, a parità delle altre condizioni, nel primo caso l'importo iniziale della prestazione di rendita vitalizia immediata è più basso ma, nel corso del periodo di erogazione, si rivaluta in misura maggiore, negli altri due casi, invece, l'importo iniziale è più alto ma si rivaluta in misura minore.

Tav. 1.6

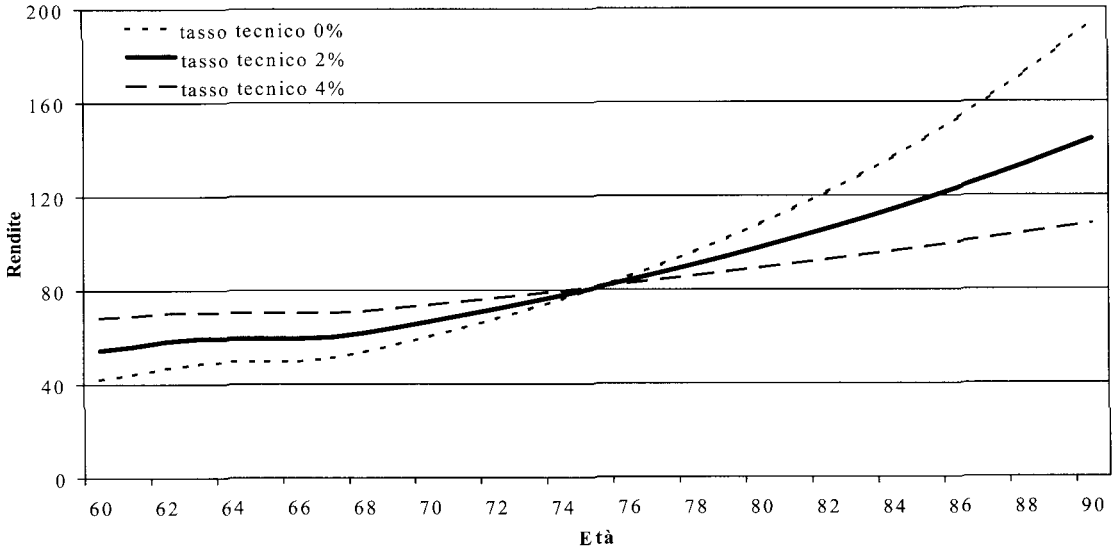
Rendita assicurata. Importo annuo per differenti ipotesi del tasso tecnico. [1]
(dati in euro)

Età	Tasso tecnico			Rendimento ipotizzato
	0%	2%	4%	
60	42,05	54,46	68,36	---
61	44,15	56,06	69,02	5%
62	46,80	58,26	70,35	6%
63	48,67	59,40	70,35	4%
64	49,64	59,40	70,35	2%
65	49,64	59,40	70,35	0%
66	49,64	59,40	70,35	-5%
67	51,13	59,98	70,35	3%
68	53,69	61,75	71,02	5%
69	56,91	64,17	72,39	6%
70	60,33	66,69	73,78	6%
71	63,95	69,30	75,20	6%
72	67,78	72,02	76,65	6%
73	71,85	74,84	78,12	6%
74	76,16	77,78	79,62	6%
75	80,73	80,83	81,15	6%
76	85,57	84,00	82,71	6%
77	90,71	87,29	84,30	6%
78	96,15	90,71	85,92	6%
79	101,92	94,27	87,58	6%
80	108,04	97,97	89,26	6%
81	114,52	101,81	90,98	6%
82	121,39	105,80	92,73	6%
83	128,67	109,95	94,51	6%
84	136,39	114,26	96,33	6%
85	144,58	118,74	98,18	6%
86	153,25	123,40	100,07	6%
87	162,45	128,24	101,99	6%
88	172,19	133,27	103,95	6%
89	182,53	138,50	105,95	6%
90	193,48	143,93	107,99	6%

(1) La tabella riporta l'importo annuo della rendita spettante ad un individuo di sesso maschile di 60 anni di età all'ingresso in quiescenza, per 1.000 euro di montante accumulato, utilizzando tassi tecnici diversi; con riguardo ai tassi di rendimento ipotizzati, si osservi che negli anni in cui questi si attestano su valori pari o più bassi del tasso tecnico, l'importo della rendita rimane pari all'ammontare corrente.

Tav. 1.7

Rendita assicurata. Andamento nel tempo. (1)



(1) La figura riporta l'importo annuo della rendita spettante ad un individuo di sesso maschile di 60 anni di età all'ingresso in quiescenza, per 1.000 euro di montante accumulato, utilizzando tassi tecnici diversi.

Il tema delle rendite presenta allo stato attuale alcuni aspetti problematici, anche a causa della mancanza di un mercato delle rendite, caratteristica peraltro comune anche a paesi in cui la previdenza complementare risulta particolarmente sviluppata.

Si è detto che le attuali previsioni normative consentono la possibilità di ottenere la prestazione interamente sotto forma di capitale qualora l'importo derivante dalla conversione in rendita del montante accumulato sia inferiore all'importo dell'assegno sociale stabilito per legge. Questo rappresenta, al momento, uno dei punti di criticità del sistema; infatti, da un lato è senz'altro apprezzabile la previsione di cui all'art.7, comma 6, lett. a), del Decreto lgs. 124/1993, che consente la facoltà di ricevere la prestazione in unica soluzione nel caso in cui il corrispondente importo della rendita, tenuto conto dei costi amministrativi, diverrebbe esiguo tanto da non risultare conveniente per l'assicurato.

Dall'altro lato, considerato che sulla base dei correnti livelli di flussi contributivi la misura della corrispondente prestazione pensionistica complementare è quasi sempre inferiore all'importo dell'assegno sociale, rischiano di diventare marginali i casi di erogazione della prestazione in forma di rendita.

Prendendo a riferimento la contribuzione media annua per iscritto ai fondi negoziali per il 2002 (cfr. paragrafo 3.4), pari a 1.268 euro, ipotizzato un tasso di rendimento reale medio pari al 2 per cento, dei coefficienti di conversione calcolati sulla base della tavola demografica RG48, del tasso tecnico del 2 per cento e di un caricamento dell'1,5 per cento, tra 30 anni un soggetto di sesso maschile avrà diritto ad

una rendita annua pari a 2.843 euro, mentre uno di sesso femminile pari a 2.458 euro, a fronte dell'assegno sociale il cui importo, per il 2002, è di 4.557 euro.

Sul punto, è evidente che la previsione di porre a confronto l'importo dell'assegno sociale con quello della prestazione pensionistica complementare deve tenere nel dovuto conto la natura di quest'ultima, ossia una prestazione che nasce con lo scopo di *integrare* la prestazione obbligatoria, di modo che le due prestazioni, sommate insieme, siano in grado di assicurare un tenore di vita adeguato alle esigenze del lavoratore in età di quiescenza.

Un'altra delle tematiche ricorrenti nel dibattito sulle rendite è la "non stabilità" nel tempo delle basi demografiche, che scaturisce dal progressivo allungamento della durata della vita media registratosi negli ultimi decenni e dai possibili impulsi che questo processo può subire a seguito, ad esempio, di scoperte nel campo della genetica o della medicina. Ciò comporta l'estrema difficoltà di effettuare proiezioni che presentino un apprezzabile grado di attendibilità in ordine all'evoluzione delle variabili demografiche nel medio-lungo periodo, con importanti ripercussioni sulle modalità di erogazione delle rendite vitalizie dei fondi pensione, esponendo, in particolare, la struttura delle condizioni degli schemi contrattuali fra il fondo e l'impresa di assicurazione a sensibili fenomeni di variabilità.

Il tema della stabilità delle basi demografiche, fonte di ampio dibattito anche in sede europea, si abbina a quello della equiparazione dei coefficienti di conversione tra soggetti di sesso maschile e femminile. Al riguardo, è noto come, a fronte della maggiore durata della vita media della popolazione di sesso femminile rispetto a quella di sesso maschile, le prestazioni in rendita vitalizia a favore delle donne risultano, a parità di condizioni, sensibilmente più basse di quelle contemplate per soggetti di sesso maschile (questo, naturalmente, perché l'impresa di assicurazione prevede di dover erogare la rendita vitalizia alle donne per un periodo più lungo di tempo).

E' noto che le attuali disposizioni di legge consentono il trasferimento della posizione individuale tra forme pensionistiche complementari. Pertanto, nel tentativo di prefigurare un'adeguata soluzione al problema, è necessario tener conto della possibilità di esercizio della suddetta prerogativa da parte dell'aderente. Ad esempio, qualora un fondo pensione negoziale contrattasse con l'impresa di assicurazione l'adozione di tavole demografiche *unisex*, che danno luogo a coefficienti di conversione più svantaggiosi di quelli attuali per gli uomini e più vantaggiosi per le donne, i relativi iscritti di sesso maschile avrebbero convenienza a trasferire la propria posizione pensionistica, magari nelle more del pensionamento, verso altre forme pensionistiche, rendendo non conveniente per l'assicuratore utilizzare tavole equiparate per maschi e femmine; naturalmente, alla luce delle vigenti norme in materia di trasferibilità della posizione individuale, ciò varrebbe anche nel caso in cui fosse un intero segmento (ad es. i fondi negoziali) ad adottare, in forma più o meno organizzata, tassi di conversione equiparati.

Pertanto, l'unica misura idonea a conseguire il risultato in questione sarebbe l'introduzione, attraverso apposita disposizione legislativa, dell'obbligo di adottare tassi di conversione equiparati fra uomini e donne per l'intero sistema della previdenza complementare, con riflessi – da valutare – anche a livello comunitario.

Un altro discusso tema di dibattito concerne i profili di responsabilità del fondo e degli amministratori del fondo in relazione a mutamenti che intervengano nel corso dell'erogazione delle rendite vitalizie, che assume connotazioni differenziate a seconda che si versi nell'ipotesi di erogazione della rendita attraverso convenzione con impresa di assicurazione ovvero nell'ipotesi di erogazione in forma diretta.

Nel primo caso, emerge un primo possibile profilo di responsabilità degli amministratori relativamente alla gestione dell'esternalizzazione dell'attività di assicurazione delle prestazioni pensionistiche, in particolare riguardo ai modi e ai criteri di scelta dell'impresa incaricata. E' da considerare la possibilità che l'adempimento dell'obbligazione contrattuale nei confronti dell'aderente gravi comunque sul fondo pensione.

In questa fattispecie, si tratta di valutare le conseguenze che, sul piano dei rapporti giuridici fra aderente-pensionato e fondo, scaturiscono da situazioni, ancorché eccezionali, connesse al dissesto dell'impresa di assicurazione incaricata tali da configurare anche l'eventuale attivazione della relativa procedura di liquidazione coatta amministrativa; al riguardo, è importante sottolineare che il settore assicurativo è regolato da meccanismi di garanzia (riserve tecniche con relativi attivi a copertura, bilancio tecnico attuariale, margine di solvibilità, etc.) che difficilmente fanno prefigurare scenari di messa in liquidazione coatta amministrativa di imprese di assicurazione, e che comunque, sino a oggi, attraverso l'intervento di una o più imprese "sane" e l'attività di supervisione posta in essere dal Ministero dell'Industria e dall'ISVAP, sono stati minimizzati gli effetti delle situazioni di crisi riferite a singole imprese, riuscendo sostanzialmente a salvaguardare quantomeno le prestazioni contrattuali degli assicurati dei rami vita.

Nel caso dell'erogazione diretta delle prestazioni pensionistiche da parte del fondo, nonostante la gestione delle risorse finanziarie sia comunque affidata ad un soggetto esterno ed il fondo sia tenuto ad assicurarsi per la copertura degli eventi di sopravvivenza oltre la durata della vita media, i profili di responsabilità a carico del fondo e dei suoi organi si accentuano sensibilmente, dal momento che, come si è detto, il fondo è tenuto a determinare, sulla base di appropriate valutazioni di ordine attuariale, l'importo della prestazione pensionistica iniziale ed i relativi meccanismi di adeguamento nel tempo.

PAGINA BIANCA

2. La previdenza complementare nel contesto internazionale

2.1 Il quadro di riferimento europeo in materia di pensioni

Il ruolo di cerniera svolto dalla previdenza complementare tra politiche del *welfare* e funzionamento dei mercati finanziari trova riscontro anche in sede europea. Infatti, il quadro di riferimento europeo in tema di previdenza complementare si compone di due diverse prospettive.

La prima trae origine dall'invecchiamento demografico e dalla necessità di intervenire sui sistemi di protezione sociale a favore della popolazione in età anziana per salvaguardare l'adeguatezza delle pensioni mantenendone la sostenibilità finanziaria. La seconda trova fondamento nell'obiettivo di sviluppare pienamente il mercato interno dei servizi finanziari, rispetto al quale i fondi pensione possono svolgere un ruolo importante, una volta che sia definito un sistema di regole comuni che consenta il mutuo riconoscimento dei sistemi di vigilanza, lo sviluppo della attività su base transfrontaliera, l'eliminazione degli ostacoli all'operatività sotto il profilo degli investimenti.

Sotto il primo profilo, numerosi Consigli europei hanno messo in rilievo la sfida dell'invecchiamento demografico e in particolare le sue implicazioni per il mantenimento di pensioni adeguate e sostenibili. Il Consiglio di Lisbona nel marzo del 2000 ha sottolineato la necessità di *uno studio sulla futura evoluzione della protezione sociale in un'ottica di lungo periodo, ponendo in particolare risalto la sostenibilità dei sistemi pensionistici in contesti temporali diversi sino al 2020 e oltre, se necessario.* Successivamente il Consiglio di Goteborg, nel giugno 2001, ha identificato tre grandi principi per la modernizzazione dei sistemi pensionistici: *tutelare la capacità dei sistemi di conseguire gli obiettivi sociali prefissi, mantenere la sostenibilità finanziaria e soddisfare le esigenze di società che cambiano.*

Una relazione congiunta del Comitato per la Protezione Sociale e del Comitato di Politica Economica presentata al Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001 ha invocato l'utilizzo del metodo di coordinamento aperto nel settore delle pensioni *per*

aiutare gli Stati membri a formulare progressivamente le loro politiche al fine di salvaguardare l'adeguatezza delle pensioni mantenendone la sostenibilità finanziaria e affrontando le sfide delle esigenze sociali che cambiano. La relazione elenca undici obiettivi comuni nel quadro dei tre principi approvati a Goteborg.

Infine, il Consiglio di Barcellona del marzo 2002 ha esortato *ad accelerare la riforma dei sistemi pensionistici per garantire che essi siano finanziariamente sostenibili e conseguano i loro obiettivi sociali* e in tale contesto *ha sottolineato l'importanza della relazione congiunta della Commissione e del Consiglio sulle pensioni, da presentare al Consiglio europeo di primavera 2003, e da elaborare sulla scorta delle relazioni sulle strategie nazionali attese per settembre 2002.*

Nel settembre 2002 gli Stati membri hanno presentato le relazioni strategiche nazionali, nelle quali illustrano in dettaglio in che modo stanno cercando di conseguire gli undici obiettivi comuni (per cenni ai contenuti della relazione italiana, cfr. paragrafo 1.2). Nel marzo scorso la Commissione e il Consiglio hanno presentato la prevista *Relazione in materia di pensioni adeguate e sostenibili*, salutata con favore nel Consiglio di primavera tenutosi a Bruxelles. La Relazione è la prima analisi organica delle strategie nazionali in materia di pensioni di tutti gli Stati membri dell'Unione e illustra in che modo questi ultimi stanno rispondendo alla sfida dell'invecchiamento demografico, tenendo conto dei tre grandi obiettivi dell'adeguatezza, della sostenibilità e della modernizzazione.

Dalla Relazione emerge che gli Stati membri hanno già adottato svariate misure per realizzare gli undici obiettivi e stanno procedendo nella direzione intrapresa. Per quanto concerne l'obiettivo della sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici, gli Stati membri hanno fatto riferimento alla triplice strategia formulata al Consiglio di Stoccolma per affrontare le implicazioni di bilancio dell'invecchiamento demografico. Le tre componenti della strategia sono le seguenti: aumento dei tassi di occupazione, riduzione del debito pubblico e riforma dei sistemi pensionistici. L'intento è quello di contenere le pressioni sulle finanze pubbliche e di fornire ai sistemi pensionistici una solida base finanziaria. Le misure prese dagli Stati membri comprendono, in particolare, la limitazione del ricorso al pensionamento anticipato, l'aumento degli incentivi al prolungamento della vita lavorativa e al pensionamento posticipato e l'incremento dei futuri margini di bilancio grazie alla riduzione del debito pubblico o alla costituzione di fondi di riserva nei sistemi pensionistici pubblici.

La Relazione conferma che la responsabilità di strutturare e gestire i sistemi pensionistici spetta agli Stati membri, conformemente al principio di sussidiarietà. Tuttavia, pur non intendendo modificare questa impostazione, è ormai opinione diffusa che l'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi pensionistici presentino implicazioni che vanno oltre i confini nazionali. L'invecchiamento della popolazione rappresenta infatti una sfida di grande rilievo per l'equilibrio delle finanze pubbliche future: già oggi circa un decimo del PIL dell'UE è destinato alla spesa pubblica previdenziale. Inoltre, l'invecchiamento della popolazione rischia di compromettere anche la capacità dei

sistemi pensionistici di conseguire i loro obiettivi sociali, in particolare di fornire un reddito equo e adeguato agli anziani e prevenire la povertà nella vecchiaia.

Con la Relazione congiunta della Commissione e del Consiglio in materia di pensioni adeguate e sostenibili, sopra riassunta per grandi linee, si compie la prima tappa di un processo che pone ormai il tema delle pensioni al centro dell'attività di coordinamento delle politiche economiche dei Paesi membri dell'Unione. Come stabilito dai Consigli di Stoccolma e Barcellona, l'impatto sulle finanze pubbliche dell'aumento della spesa legata all'invecchiamento viene valutato nel quadro dei programmi di stabilità e convergenza, presentati ogni anno dagli Stati membri, i quali in tale ambito definiscono gli obiettivi da perseguire ai fini della sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo. Inoltre, il Consiglio europeo di Laeken, che ha approvato i metodi di lavoro e gli obiettivi comuni del metodo di coordinamento aperto nel settore delle pensioni ha chiarito che il metodo *si affianca a una serie di processi UE ben funzionanti che nell'ambito di un mandato più ampio trattano anche aspetti delle politiche pensionistiche.* Il metodo di coordinamento aperto istituisce un quadro integrato che tiene conto delle attività di coordinamento politico già esistenti in altri settori (in particolare politica economica, finanze pubbliche e occupazione) e con i suoi risultati contribuirà all'ulteriore sviluppo di tali altri processi.

Un notevole vantaggio di questa nuova impostazione sarà quello di promuovere l'apprendimento reciproco nel campo delle politiche in materia di pensioni. Gli Stati membri devono confrontarsi con molti problemi simili, prima fra tutti la sfida comune dell'invecchiamento demografico. Lungi dall'imporre costrizioni ai responsabili delle politiche nazionali, il metodo di coordinamento aperto servirà ad aumentare la capacità di valutare i risultati relativi dei singoli Stati e a promuovere la consapevolezza circa le possibili alternative politiche, comprendendone meglio vantaggi e problemi.

* * *

Come si è accennato sopra, il quadro di riferimento europeo in materia di pensioni complementari si compone di un seconda prospettiva, quella dello sforzo mirante a realizzare il pieno sviluppo del mercato interno dei servizi finanziari, da attuarsi secondo le linee indicate nel *Piano di azione dei servizi finanziari*, definito a partire dal 1999 e seguito con particolare attenzione da diversi Consigli Europei, da Lisbona a Barcellona, dove è stato fissato e poi ribadito l'obiettivo di attuare il Piano entro il 2005. E' anzi in questa seconda prospettiva che le iniziative europee in materia di previdenza complementare assumono maggiore concretezza, anche dal punto di vista delle competenze della COVIP, che risulterà collocata in una rete di Autorità di vigilanza nazionali.

Il Piano di azione ha fornito una guida essenziale, in termini di obiettivi e di tabella di marcia, per le misure da adottare in ambito europeo per il pieno sviluppo del mercato interno nel settore finanziario. Gli obiettivi strategici definiti dal piano sono: un mercato unico europeo dei servizi finanziari "all'ingrosso"; mercati "al dettaglio" aperti e sicuri; un sistema di regolamentazione e di vigilanza aggiornato alle migliori pratiche

correnti. In tale quadro di riferimento, il Consiglio di Barcellona aveva posto, tra le misure prioritarie da porre in essere, l'elaborazione di una direttiva sulla vigilanza prudenziale degli enti pensionistici aziendali o professionali, categoria importante di istituzioni finanziarie chiamate a svolgere un ruolo essenziale ai fini dell'integrazione, dell'efficienza e della liquidità dei mercati finanziari, che tuttavia non rientrano in un quadro normativo coerente a livello europeo che consenta loro di beneficiare appieno dei vantaggi del mercato interno.

2.2 La direttiva sui fondi pensione

Il 13 maggio scorso, con il voto positivo di tutti i Paesi con l'eccezione del Belgio, che si è astenuto, il Consiglio Ecofin ha definitivamente approvato la direttiva, avente ad oggetto l'attività e la supervisione degli Enti Pensionistici Aziendali e Professionali, o EPAP (nel testo inglese, *Institutions for Occupational Retirement Provision*, ovvero *IORP*). La direttiva sarà prossimamente pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea ed entrerà in vigore dopo due anni dalla pubblicazione, quindi a metà del 2005. L'Ecofin ha accettato tutti i tredici emendamenti approvati dal Parlamento europeo nella seconda lettura, tenutasi lo scorso mese di marzo. Tali emendamenti erano stati preventivamente concordati in contatti informali tra esponenti del Parlamento e del Consiglio, con la partecipazione della Commissione, seguendo il nuovo approccio di dialogo costruttivo tra le Istituzioni europee, finalizzato a facilitare l'adozione degli atti da approvare secondo la procedura di codecisione.

L'approvazione della direttiva sui fondi pensione è la tappa finale di un lungo processo. In effetti, per quanto concerne il "primo pilastro", le norme comunitarie hanno da tempo creato le condizioni affinché vi sia il pieno riconoscimento su base transfrontaliera dei diritti previdenziali dei cittadini europei nei confronti dei regimi obbligatori (cfr. Regolamento CEE 1408/71 sul superamento degli ostacoli alla libertà di movimento dei lavoratori nel campo dei regimi obbligatori di sicurezza sociale, in corso peraltro di revisione).

Anche il "terzo pilastro", quello della previdenza individuale, risulta già disporre di norme europee per tutte le forme di risparmio di lungo periodo riconducibili ai settori su cui già operano direttive comunitarie: compagnie di assicurazione, banche, imprese di investimento, organismi di investimento collettivo in valori mobiliari.

Viceversa, non vi era ancora una normativa europea riguardo al "secondo pilastro" della previdenza, quello relativo ai fondi pensione di natura aziendale o professionale.

Una prima iniziativa diretta a introdurre una normativa europea in materia di fondi pensione coerente con i principi di funzionamento del mercato unico fu intrapresa già nel 1991, quando la Commissione Europea formulò una prima proposta di direttiva, mirante principalmente a liberalizzare le norme nazionali in materia di investimenti. La proposta tuttavia non riuscì a raccogliere il sostegno di un numero sufficiente di Paesi membri ed era per quel tempo probabilmente prematura.

A partire dal 1997, ha trovato rinnovato impulso l'azione della Commissione e delle altre Istituzioni comunitarie diretta a stabilire un quadro giuridico unitario a livello europeo in materia di fondi pensione. In quell'anno, la Commissione ha prodotto un libro verde (*Pensioni complementari nel mercato unico*) con il quale ha inteso riproporre l'urgenza del tema delle pensioni complementari e ha analizzato la situazione esistente negli Stati membri relativamente alla regolamentazione e allo stadio di sviluppo dei fondi pensione di natura aziendale o professionale.

Nel 1999, la Commissione ha poi pubblicato la comunicazione *Verso un mercato unico per i regimi pensionistici integrativi*, favorevolmente accolta dal Parlamento, nella quale veniva delineata la prospettiva dello sviluppo di un mercato unico dei servizi previdenziali e venivano identificate le condizioni perché ciò si realizzasse, tra le quali quella di definire un insieme di regole prudenziali comuni che consentisse il mutuo riconoscimento dei sistemi nazionali di vigilanza.

Nello stesso anno, l'obiettivo di definire un quadro giuridico europeo per i fondi pensione è stato inserito nel già menzionato *Piano di azione sui servizi finanziari*, nella prospettiva dell'importante contributo che i fondi pensione potranno dare allo sviluppo del mercato finanziario sotto il profilo quantitativo e qualitativo (quest'ultimo attraverso un appropriato esercizio della *governance* sulle società oggetto degli investimenti; cfr. paragrafo 2.4 per le iniziative OCSE in materia).

La Commissione Europea ha reso noto il testo della propria proposta di direttiva nell'ottobre del 2000. Il Parlamento ha effettuato la prima lettura nel luglio 2001, mentre il Consiglio, dopo un lungo e laborioso negoziato, è pervenuto all'accordo politico nel giugno 2002 e alla posizione comune nel successivo novembre. Nel marzo 2003, come si è riferito in apertura di paragrafo, il Parlamento ha effettuato la seconda lettura in stretto raccordo con il Consiglio, il cui consenso sul testo uscito dal Parlamento ha poi comportato la definitiva approvazione della direttiva.

Gli sforzi compiuti per definire un testo accettabile per la quasi totalità dei Paesi membri, per il Parlamento e per la Commissione sono stati notevoli. La profonda diversità dei sistemi pensionistici dei Paesi, ben superiore a quella che si riscontrava nei settori finanziari prima che fossero armonizzati, rendeva l'esercizio particolarmente impegnativo. A tutte le istituzioni protagoniste del processo decisionale va quindi riconosciuto il merito di aver saputo accantonare esigenze particolari anche importanti al fine di convergere su un testo di compromesso che può ritenersi, anche sulla base dei primi commenti ricevuti dalle parti interessate, complessivamente soddisfacente sia in un'ottica europea che nella nostra specifica prospettiva nazionale.

In sintesi, l'obiettivo principale della direttiva è la creazione di un quadro giuridico comunitario prudenziale per gli EPAP che sia coerente con la vigente normativa in materia di mercato unico nel pieno rispetto della grande diversità tra gli Stati membri per quanto riguarda i sistemi di vigilanza e le specifiche caratteristiche nazionali degli EPAP. Il quadro punta ad assicurare un elevato livello di protezione dei diritti degli attuali e futuri pensionati, a realizzare trattamenti adeguati a costi ragionevoli e a promuovere le attività transfrontaliere dei fondi pensione.

La direttiva non intende quindi armonizzare i regimi pensionistici dei diversi Stati membri, i quali mantengono piena ed esclusiva responsabilità in materia di organizzazione e riforma dei loro sistemi, sulla base del principio di sussidiarietà. La direttiva consente agli Stati membri di continuare ad applicare pienamente le proprie normative in materia sociale e di diritto del lavoro, senza che essi siano condizionati dalla libertà per gli EPAP di svolgere attività transfrontaliera. Inoltre, la direttiva non si spinge verso un'armonizzazione in materia di circolazione delle posizioni previdenziali e di riconoscimento dei diritti contributivi acquisiti nei diversi Paesi membri, temi che vengono trattati in altra sede; né intende affrontare le problematiche di natura fiscale che possono, in materia di pensioni complementari, limitare l'esercizio delle libertà previste dal Trattato (cfr. paragrafo successivo).

Venendo a un'esposizione sintetica, e necessariamente non esaustiva, dei contenuti della direttiva e delle principali problematiche affrontate nel corso del negoziato presso il Consiglio – cui la COVIP ha dato un utile contributo – è necessario in primo luogo soffermarsi sul campo di applicazione. Nel negoziato, la maggior parte dei Paesi ha mostrato di prediligere un campo di applicazione ampio, al fine di estendere il più possibile i benefici della direttiva e di evitare disparità concorrenziali. La direttiva si applicherà a tutti gli enti pensionistici complementari che operino secondo il principio di capitalizzazione e che siano pienamente distinti dall'impresa promotrice, indipendentemente dal fatto che siano o meno entità giuridiche autonome. Quest'ultima precisazione, introdotta nel corso del negoziato, consente, per quanto concerne le caratteristiche strutturali, di ricomprendere nell'ambito di applicazione i fondi di tipo aperto di diritto italiano, come peraltro analoghi enti esistenti in altri Stati membri (es. Spagna e Portogallo).

La direttiva invece non si applicherà: ai regimi costituiti sotto forma di riserve contabili all'interno dei bilanci di società o enti (caso molto diffuso in Germania e, in Italia, nel settore bancario); agli enti che operano con il sistema a ripartizione; alle istituzioni che gestiscono schemi di sicurezza sociale già rientranti nella regolamentazione comunitaria (anche se esse potranno rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva limitatamente agli schemi non obbligatori eventualmente gestiti).

In linea di principio sono anche escluse dal campo di applicazione le istituzioni finanziarie alle quali già si applica un quadro normativo comunitario. A scelta dello Stato membro d'origine (vale a dire quello nel quale l'ente ha la sede legale), possono fare eccezione a tale regola le compagnie di assicurazione sulla vita (altrimenti