

Nel primo caso era prevista l'unificazione di tutte le competenze sulla salute dei lavoratori marittimi, ora distribuite su tre organismi, ma va tenuto conto che l'art. 7 del DL 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" prevede la soppressione dell'Ipsema e la sua incorporazione nell'Inail. Nel secondo, le modiche attengono ad un'estensione dei compiti istituzionali dell'ente in materia di assistenza e previdenza.

Va anche segnalato che la Direzione per le politiche previdenziali, ai sensi dell'art. 70, comma 5 della legge 30 marzo 1975, n. 70, sul riordino degli enti pubblici ha predisposto una relazione, aggiornata al 2008, sull'attività svolta, la consistenza organica ed i bilanci degli enti dalla stessa vigilati.

Attualmente essa riguarda Inps, Inail, Inpdap, Ipsema, Enpals ed Enapps.

E' di rilievo l'attuazione di sinergie tra i grandi Enti previdenziali pubblici, attraverso la razionalizzazione dei servizi offerti agli utenti ed ottimizzando le risorse professionali, tecnologiche e logistiche, in una logica di integrazione che, salvaguardando la specificità di ciascun Ente, consenta di evitare duplicazioni di costi e funzioni.

Le sinergie attese, infatti, riguardano il compattamento di alcune sedi periferiche, la condivisione di supporti tecnici comuni (corpi ispettivi, ma anche professionalità mediche e legali), le interrelazioni tra sistemi informatici, le economie di scala conseguenti alla contrattazione e gestione in comune di alcuni servizi (reclutamento, acquisti, etc.).

Nel caso dell'Inail, va segnalata la collaborazione con altre pubbliche Amministrazioni, nel quadro di una normativa sempre più orientata a favorire l'interscambio di informazioni e la condivisione di dati per la realizzazione di iniziative comuni. I rapporti sinergici vengono posti in essere generalmente attraverso convenzioni.

Sono interessanti, al riguardo, le attività poste in essere per la realizzazione del progetto "Servizi integrati alle imprese", mediante la realizzazione di un sistema che, una volta armonizzate le informazioni presenti negli archivi di ciascuna amministrazione, punta a realizzare un "portale" per i servizi integrati alle imprese.

I servizi integrati sono aggregazioni di adempimenti di competenza di diversi soggetti istituzionali legati ad uno stesso evento (es. nascita di una impresa), che consentono il riconoscimento unificato tramite *smart card*, effettuando *on line* il passaggio automatico dei dati comuni, in modo che possano essere introdotti una sola volta.

Sinergie di valore strategico riguardano anche le banche-dati ed, al riguardo è importante la collaborazione con CNIPA, ora Digit. p.a., Inps, Inpdap, Enpals, Ipsema e IPOST per il funzionamento del Centro unico di backup, finalizzato ad offrire soluzioni di continuità e/o ripristino, a fronte di criticità che possano colpire i servizi telematici.

Per quanto concerne le iniziative avviate con altri enti previdenziali, in particolare l'INPS, va segnalato che:

1. sono stati apportati notevoli miglioramenti alla procedura per il rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC);
2. in materia di pagamento delle rendite, è a regime il Protocollo d'intesa sottoscritto in data 24 maggio 2006 da Inps ed Inail;
3. è proseguita la collaborazione attivata per la gestione ed il monitoraggio del *Contact center* integrato Inps/Inail - a disposizione della comune utenza di lavoratori assicurati e di datori di lavoro - rispetto al quale sono state peraltro riferite le critiche avanzate dal CIV e dal Nuvacost;
4. va anche segnalata l'approvazione dello schema di convenzione tra Inail e Inps per lo scambio di informazioni necessarie a garantire la corretta classificazione delle attività aziendali, ai fini del pagamento delle adeguate aliquote contributive, mediante l'interazione tra i sistemi informativi dei due enti.

Al di là delle iniziative dei singoli Enti, sempre dirette ad una fattiva e reciproca collaborazione, è il caso di sottolineare come il momento di svolta nella collaborazione tra gli Enti previdenziali, sia costituito dal decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, con il quale, partendo dalla disposizione dell'articolo 1, comma 7, della legge 24 dicembre 2007, n. 247

recante “Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l’equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale”, si prevedono modelli organizzativi volti a realizzare sinergie e conseguire risparmi di spesa anche attraverso gestioni unitarie, uniche o in comune di attività strumentali e viene configurato il “Polo integrato del Welfare”.

I presupposti di tale costruzione vanno rinvenuti nella Direttiva del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali del 14 novembre 2008 recante “Linee guida per l’attuazione delle disposizioni in materia di riorganizzazione e razionalizzazione e per l’implementazione delle sinergie organizzative degli enti pubblici vigilati dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali” e nella convenzione quadro per la costituzione di poli logistici integrati territoriali stipulata dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e dall’Inps, dall’Inail e dall’Inpdap in data 5 maggio 2009.

Gli obiettivi strategici che il modello organizzativo deve conseguire, attraverso una specifica programmazione, sono lo sviluppo di nuovi assetti organizzativi territoriali flessibili e rispondenti ai bisogni locali degli utenti, la realizzazione di un sistema efficiente di erogazione dei servizi e un sistema organizzativo e amministrativo finanziariamente sostenibile e compatibile con le disposizioni in materia di finanza pubblica.

Gli obiettivi operativi consistono in:

- incremento del livello di accessibilità di tutti i servizi erogati dalle amministrazioni coinvolte;
- riduzione strutturale della spesa inerente alla sistemazione logistica ottenuta anche con l’aumento del 30 per cento dell’indice di utilizzazione degli immobili strumentali rispetto al triennio precedente l’entrata in vigore del decreto;
- riduzione strutturale della spesa di funzionamento conseguente alla gestione unitaria di attività strumentali e di supporto, nella misura, a regime, del 30 per cento del costo complessivo sostenuto dalle amministrazioni a pari titolo nel triennio precedente l’entrata in vigore del presente decreto;
- ottimizzazione dell’utilizzo delle risorse umane attraverso il ricorso a sinergie dei ruoli professionali, di cooperazioni in tema di approvvigionamento delle risorse umane, tenendo conto della tendenziale riduzione dei contingenti di personale e della disciplina limitativa delle assunzioni.

I Poli logistici integrati del *Welfare* sono costituiti a livello provinciale e comprendono gli uffici territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le sedi territoriali degli enti previdenziali e assicurativi vigilati.

Nei Poli logistici integrati è costituito un comitato composto dai direttori delle amministrazioni partecipanti.

Il comitato svolge la funzione di coordinamento delle attività e dei servizi oggetto di cooperazione e integrazione in modo da assicurare l’efficienza complessiva della struttura, l’uniformità e la coerenza della programmazione dei processi gestionali ed organizzativi.

L’obiettivo finanziario strutturale di riduzione a regime delle spese di locazione e funzionamento è fissato nella misura del 30 per cento rispetto a quelle complessivamente sostenute per le stesse finalità nell’ultimo triennio rispetto all’entrata in vigore del decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010 e, ai sensi dell’articolo 1, comma 9, della legge 13 novembre 2009, n. 172, sono computate ai fini dei risparmi finanziari come fissati dall’articolo 1, comma 8, della predetta legge 24 dicembre 2007, n. 247.

Il conseguimento dell’obiettivo è oggetto di specifica relazione ai Collegi dei sindaci per le rispettive valutazioni di propria competenza, nonché agli Organismi indipendenti di valutazione per la valutazione dei cui all’articolo 7, comma 2, lett. a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

L’ottimizzazione dell’utilizzo degli immobili è attuato tramite l’aumento del 30 per cento del indice dell’utilizzazione rispetto ai valori presenti all’entrata in vigore del citato decreto legge.

Per la copertura dei posti vacanti nei Poli logistici integrati, il Ministero e gli enti possono avvalersi delle graduatorie vigenti relative ai concorsi già espletati dalle amministrazioni di cui al presente decreto per l'assunzione delle corrispondenti qualifiche professionali, nel rispetto della programmazione triennale dei fabbisogni e della disciplina vigente in materia di assunzioni.

Va sottolineata la portata innovativa di un approccio alle sinergie funzionali ed organizzative che, forse per la prima volta, mette in comunicazione le strutture dei ministeri vigilanti e degli enti pubblici.

Certamente, esso è più agevole in un contesto, come quello degli enti previdenziali, nel quale l'omogeneità della missione è evidente sia per il ministero sia per gli enti previdenziali (non a caso definiti un tempo enti di amministrazione), ma, l'elemento più significativo sta proprio nella circostanza che, in un contesto nel quale i grandi enti previdenziali hanno sempre mostrato una grande difficoltà già solo nel disegnare forme di collaborazione e di sinergia (un esempio è quello degli ordinamenti professionali), si prospetta una effettiva azione sinergica che parte dai Ministeri vigilanti, soprattutto il Ministero del lavoro, per coinvolgere gli enti previdenziali.

1.5. L'Attività di indirizzo e vigilanza sugli enti di previdenza che rientrano nella disciplina dei decreti legislativi 509/1994 e 103/1996 "Le Casse di previdenza"

Un aspetto che è da tempo all'attenzione della Corte è quello delle Casse di previdenza, definite enti privati di previdenza obbligatoria per i professionisti, che rientrano nella disciplina originaria del d.lgs. n. 509 del 1994, differenziandole dagli Enti previdenziali pubblici, regolati dal d.lgs. n. 479/1994.

La Corte ha costantemente segnalato l'esigenza di un'analisi approfondita in materia, per valutare la reale "tenuta" dei bilanci e dell'adeguatezza dei patrimoni a far fronte agli impegni sul fronte delle prestazioni previdenziali nei confronti degli iscritti; aspetto ancor più importante nell'ottica di aggiungere alla previdenza obbligatoria iniziative, da parte degli stessi soggetti, sul fronte della previdenza complementare.

Negli anni scorsi, l'importanza del tema è stata avvertita in sede parlamentare con audizioni dei rappresentanti degli ordini professionali ai quali fanno riferimento gli enti in discorso *ratione materiae*, dalle quali è emerso un consistente conflitto infragenerazionale.

Si ravvisa, quindi, per la Corte, l'esigenza di realizzare un'analisi complessiva e sistematica sulla gestione della Casse, che, nel rispetto delle specificità, consenta di trarre valutazioni sulla tenuta delle stesse nel rapporto tra contribuzioni e prestazioni.

Va, in tal senso, segnalata l'attività svolta nel 2009 dalla Direzione delle politiche previdenziali del Ministero del lavoro volta all'approfondimento delle criticità connesse all'inadeguatezza delle prestazioni, all'instabilità delle gestioni (ritenute troppo influenzate dalle *performance* negative dei mercati finanziari), ed all'esigenza di disporre di parametri certi per determinare la redditività del patrimonio, atteso che la sostenibilità della gestione previdenziale è data sia dall'equilibrio tra contributi e prestazioni, sia dalla redditività del patrimonio e dalla oculatezza degli investimenti, soprattutto con riguardo ai "titoli strutturati".

Con riferimento all'equilibrio tra prestazioni e contributi, anche in considerazione del graduale passaggio al sistema contributivo, appare già tracciata, per molti istituti, una ristrutturazione delle regole previdenziali che vedono, da un lato, un progressivo innalzamento della età pensionabile, e, dall'altro, un inasprimento della quota contributiva. Su tale strada risultano avviate, ad esempio, la Cassa Forense e l'ENPAV.

Problematiche di rilievo hanno riguardato la previdenza di giornalisti, avvocati e consulenti del lavoro, ingegneri e architetti, veterinari e dottori commercialisti.

Nell'ambito dell'INPGI (previdenza giornalisti), ad esempio, è stata introdotta nell'ordinamento⁴ l'istituzione di una contribuzione, in materia di ammortizzatori sociali a carico delle aziende i cui dipendenti fruiscono di pensionamenti anticipati.

⁴ Con le delibere 61 e 82/2009 del Consiglio di amministrazione dell'Ente.

Va ricordato che, in via generale, l'art. 1, comma 763 della Finanziaria 2008 dispone che, allo scopo di assicurare l'equilibrio di bilancio, la stabilità delle gestioni previdenziali degli enti in discorso debba essere assicurata per un periodo non inferiore a trent'anni con la prospettiva di incorrere in sanzioni ove tale condizione non sia assolta.

Poiché la problematica è di grande rilievo, sono stati individuati i profili di maggiore criticità quali la sostenibilità nel breve, medio e lungo periodo; l'adeguatezza delle prestazioni ed i criteri di armonizzazione dei bilanci; la vigilanza e la disciplina degli investimenti.

Su di essi, sono stati aperti, nel mese di ottobre 2009, tavoli di discussione, coordinati dal Segretario generale del Ministero del lavoro con gli Enti interessati e la partecipazione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nel cui ambito sono stati analizzati gli interventi portati avanti dalle Casse ed operati, a seconda dei casi, gli opportuni correttivi, nell'esercizio della funzione di vigilanza.

Va tenuto conto che, oltre alla citata introduzione di uno specifico contributo, per la Cassa dei giornalisti, altri enti hanno approvato riforme significative nel loro ordinamento:

- legate all'introduzione di fasce contributive differenziate che tengono conto dell'anzianità di iscrizione e contribuzione (com'è avvenuto per la Cassa dei commercialisti che ha previsto cinque fasce che decorrono dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2010 ed altre cinque a far data dal 1° gennaio 2014), e la possibilità di conferire un contributo facoltativo;
- che prevedono l'innalzamento del livello dei contributi (com'è accaduto per la Cassa Forense, sia per il contributo soggettivo, passato dal 12 al 13 per cento, sia per quello integrativo (dal 2 al 4 per cento), con l'inasprimento graduale dei requisiti minimi di età anagrafica (che viene portata da 65 a 70 anni) e di anzianità contributiva per poter accedere alle prestazioni (che viene innalzata da 30 a 35 anni).

Analoga riforma è avvenuta per la Cassa degli Ingegneri e degli Architetti, che ha innalzato il contributo soggettivo (dal 6 per cento, gradualmente, fino al 14,5 per cento) e quello integrativo (dal 2 al 4 per cento), ha strutturato la pensione di vecchiaia su due quote, una calcolata con il sistema retributivo e l'altra con il contributivo e persegue anch'essa l'innalzamento dell'età anagrafica e contributiva per l'accesso alle prestazioni previdenziali, con una penalizzazione per i pensionamenti anticipati.

Anche la Cassa dei Veterinari ha optato per l'innalzamento del contributo soggettivo (dal 10 al 18 per cento), ma soprattutto è stata sostituita la pensione di anzianità con la nuova pensione di vecchiaia e la pensione "di vecchiaia anticipata".

Nel primo caso, vengono modificati i requisiti di accesso e le percentuali di rendimento da applicare alla media dei redditi.

Nel secondo caso, le modalità sono analoghe alla precedente con l'applicazione di "coefficienti di neutralizzazione".

- La Cassa dei Dottori commercialisti ha invece adottato un progetto, ritenuto contraddittorio dall'Amministrazione vigilante, in quanto, da un lato, prevedeva il riconoscimento di una quota del contributo integrativo al montante delle prestazioni, per poi successivamente deliberare il mantenimento del vigente livello del contributo integrativo (4 per cento).

Tale riforma è stata sospesa per un periodo di due anni, durante il quale "la Cassa dovrà attivare altri parametri, leve ed azioni mirate all'adeguatezza delle prestazioni, coerenti con il sistema di calcolo prescelto e la normativa vigente".

2. Lo stato evolutivo della previdenza complementare

2.1. Analisi dell'attività della COVIP – Commissione di vigilanza sui fondi pensione, nel contesto evolutivo della previdenza complementare

L'attenzione della Corte al tema della Previdenza complementare è costante, non solamente, nell'ambito della Relazione sul rendiconto, ma anche nella specifica sede della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, per l'esercizio del

controllo - previsto, prima dall'art. 13 della legge n. 335/1995 e poi dal corrispondente art. 18 del d.lgs. n. 252/2005 con il quale è stata data applicazione alla riforma della Previdenza complementare - sulla Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (COVIP).

La Sezione Centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato ha approvato con la deliberazione 13/2010/G, la relazione conclusiva dell'indagine⁵ sull'“Attività della Commissione di vigilanza sui fondi pensione – COVIP” nel quadro dinamico della Previdenza complementare.

Dall'analisi sull'organizzazione dell'attività della COVIP emerge l'evoluzione di un organismo che è ormai consolidato nel sistema delle “Autorità indipendenti”.

Una notazione che è emersa dall'indagine è che l'organizzazione appare troppo strutturata se rapportata ai numeri complessivi del personale di cui dispone ed a come vengono ripartite le funzioni.

L'attività di regolazione, che è stata di grandissimo spessore negli scorsi anni, non è certamente finita ma si muove in un quadro stabilizzato. Le risorse disponibili, quindi, in un'ottica finalistica, potrebbero prioritariamente concentrarsi in un'azione significativa di verifica e contrasto di quelle patologie riscontrabili nella gestione dei fondi che possono mettere a rischio le posizioni individuali degli iscritti.

Questi profili sono stati già evidenziati nella relazione della Corte sul rendiconto 2008 ed in parte attengono al sistema strutturale stesso dei Fondi pensione, nel cui contesto vanno ulteriormente approfondite le problematiche relative al “conflitto di interessi” ed all'“esternalizzazione di funzioni amministrative”. Diverse sono del resto le caratteristiche dei fondi a seconda del loro DNA.

E' determinante il superamento della problematica dei fondi preesistenti che attualmente condiziona il futuro sia strutturale sia funzionale della COVIP.

Infatti, una decisiva separazione tra forme complementari che possono adeguarsi alla normativa vigente e forme che sono decisamente eteronome consentirà di liberare risorse e di concentrare il *core* della COVIP sull'attività di vigilanza, incrementando le ispezioni *sur place*.

A fronte di un'apprezzata azione della COVIP diretta alla regolazione del sistema della previdenza complementare, con particolare attenzione alla trasparenza sia degli investimenti che dei costi sopportati dagli iscritti, la vigilanza sulla gestione dei fondi deve aumentare di consistenza sia quantitativamente che qualitativamente.

Per quanto attiene al funzionamento della Commissione va ricordato che determinante è il rapporto tra la Commissione *stricto sensu* e la struttura.

Il regolamento di organizzazione ne è un esempio ma altre tipologie di esercizio delle funzioni, come il coordinamento di gruppi di lavoro interni da parte di commissari, indicano uno stretto collegamento tra la “Commissione” e la struttura che ha il suo vertice nel Direttore generale.

Ecco perché la Corte a fronte di una “linea di comando” decisamente corta sottolinea l'eccessiva articolazione degli uffici, articolazione che non risponde a quella logica di staff che invece sembra permeare il rapporto funzionale tra “Commissione” e struttura.

L'analisi dei bilanci della COVIP ha evidenziato il tendenziale superamento delle aggregazioni di bilancio, ritenute eccessive nelle precedenti relazioni.

Ma il punto cruciale resta l'avanzo di amministrazione che continua ad essere un indicatore significativo seppure non autoreferenziale della dinamica della gestione contabile e, nel caso di specie, si mantiene su livelli di grande spessore il cui progresso è stato attentamente sviluppato in relazione.

Non vanno estrapolate queste considerazioni da un contesto che deve metabolizzare il nuovo sistema di finanziamento, non più essenzialmente assicurato dal sistema pubblico, ma ormai pressoché totalmente a carico degli stessi Fondi pensione.

La certezza delle risorse disponibili è legata alle scelte strategiche, ma anche alla vitalità dei fondi stessi.

⁵ La Terza dopo quelle del 2000 e del 2001.

Le fasi di recessione e mancata crescita del numero degli iscritti dei fondi negoziali, non sono indifferenti a tal riguardo.

La maturazione del sistema COVIP è legata, quindi, a fattori molteplici ed implica un notevole capacità di *governance* che viene sostanzialmente assicurata dalla combinazione attuale di tutte le funzioni esercitate.

Ciò avviene in un contesto di particolare delicatezza in quanto diretto a mantenere quella soglia di benessere non più assicurata da un tasso di sostituzione tra reddito percepito dall'attività lavorativa e trattamento pensionistico obbligatorio, sempre più eroso, sia dall'applicazione dei nuovi coefficienti di trasformazione, sia dagli effetti del graduale passaggio al sistema contributivo.

La cennata fase di recessione economica e le problematiche sulle varie forme di investimento costituiscono ulteriori elementi che pongono l'esigenza di disegnare nuove strategie e di diversamente regolare sia le forme di incentivazione sia quelle di apertura dei fondi, in questo caso negoziali, anche nei confronti di chi non appartiene alla specifica categoria.

L'organizzazione, della quale va apprezzata l'evoluzione e l'efficacia fin qui mostrata in una vera e propria "contingenza operativa", va quindi ulteriormente affinata, secondo la Corte accentuando i suoi caratteri finalistici, mirando i settori di intervento che di volta in volta maggiormente necessitano di specifica attenzione.

2.2. Andamento della Previdenza complementare

Per quanto riguarda le risorse destinate alle prestazioni delle forme pensionistiche complementari la tabella che segue mostra la situazione aggiornata con i dati di settembre 2009 e si precisa, al fine di una giusta lettura della stessa, che le risorse complessivamente destinate alle prestazioni comprendono:

- l'attivo netto destinato alle prestazioni per i fondi negoziali aperti e per i fondi preesistenti dotati di soggettività giuridica che detengono direttamente le risorse;
- le riserve matematiche costituite a favore degli iscritti presso le compagnie di assicurazione per i fondi preesistenti gestite tramite polizze assicurative;
- i patrimoni di destinazione ovvero le riserve matematiche per i fondi preesistenti privi di soggettività giuridica;
- le riserve matematiche per le gestioni separate relative ai P.I.P. e il valore delle quote in essere per i fondi di tipo *unit linked* relativi ai P.I.P..

E' importante precisare, inoltre, che per i P.I.P. "vecchi" e i fondi pensione preesistenti la COVIP non dispone di rilevazioni in corso d'anno. I dati pertanto sono basati su quelli della fine dell'anno precedente.

RISORSE CONFLUITE NELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE

(milioni di euro)

	set-09	dic-08	var. %	dic-07	var. %	dic-06	var. %
Fondi pensione negoziali	18.757	14.092	33,1	11.599	21	9.257	25,3
Fondi pensione aperti	6.269	4.663	34,4	4.298	8	3.527	22
P.I.P. nuovi*	3.397	1.958	73,5	1.020	92	-	
P.I.P. vecchi**	5.569	4.636	19,3	4.770	-3	4.546	5
Fondi pensione preesistenti	38.943	35.941	8,5	36.054	-0,3	34.246	5
Totale Risorse**	72.935	61.306	19,0	57.747	6	51.576	12

*PIP conformi al d.lgs. n. 252/2005

** PIP istituiti precedentemente alla riforma del 2005 e non adeguati al d.lgs. n.252/2005.

Fonte: Elaborazioni Corte dei Conti su dati forniti dalla COVIP

Come risulta dalla Tabella, le risorse affluite ai fondi di previdenza complementare nel 2009 sono pari ad 11,6 miliardi di euro e l'incremento del 19 per cento rispetto al 2008 è decisamente superiore a quello registrato a fine 2008 rispetto al 2007 (6 per cento).

Va anche considerato che le risorse complessivamente affluite nel 2009, comprese quelle affluite a FONDINPS, ammontano a 72.957 milioni di euro.

I fondi negoziali sono quelli che presentano il maggior incremento in termini assoluti, e certamente un balzo significativo è quello registrato dai P.I.P. che possono contare su di un'estesa rete di vendita che, peraltro, determina costi di gestione sensibilmente superiori rispetto a quelli dei fondi negoziali i quali, soprattutto se di grandi dimensioni, tendono ad abbattere gli oneri amministrativi, che sono superiori per i cosiddetti fondi garantiti proprio per il rendimento base che questi comunque assicurano agli iscritti.

Tuttavia, mentre dai risultati della gestione finanziaria vengono segnali positivi e in grado di ripristinare un clima di fiducia, non altrettanto si può dire in relazione all'andamento delle adesioni, come risulta dalla Tabella che segue.

A fine dicembre 2009 gli iscritti alle forme pensionistiche complementari ammontavano a più di 5 milioni con un incremento, su base annua e al netto delle uscite, del 4,2 per cento, in rallentamento rispetto al 2008.

Le adesioni, segnala la COVIP, risultano per oltre il 70 per cento relative a lavoratori dipendenti del settore privato: 3.750.000 corrispondenti al 27 per cento del totale degli occupati. I lavoratori autonomi iscritti equivalgono al 20 per cento degli occupati.

La distribuzione degli aderenti per tipologie di fondo conferma la preferenza per quelli negoziali che a fine 2009 contano più di 2 milioni di iscritti, dato non aumentato comunque rispetto al 2008; crescono invece di quasi 200.000 unità gli iscritti ai P.I.P. "nuovi" che raggiungono quindi quasi 900 mila adesioni; salgono a 820 mila unità gli iscritti ai Fondi aperti.

ADESIONI TOTALI ALLE FORME PENSIONISTICHE COMPLEMENTARI

	iscritti al 31.12.2009	Var. dic.2009/ dic.2008	Nuovi iscritti nell'anno
Fondi pensione negoziali	2.040.150	-0,2	66.000
Fondi pensione aperti	820.385	3,1	40.000
P.I.P. nuovi	893.547	27,3	195.000
P.I.P. vecchi	654.376		
Fondi pensione preesistenti	673.039	-0,6	29.000
Totale iscritti	5.081.497	4,7	330.000
Totale iscritti al netto dei trasferimenti tra Fondi	5.055.284	4,2	321.000

Fonte: Elaborazioni Corte dei Conti su dati forniti dalla COVIP

Volendo formulare un commento sull'andamento della previdenza complementare ad oggi, si può sostenere che l'adesione alla previdenza complementare si è dimostrata maggiore fra quei lavoratori che beneficiando di occupazioni stabili e retribuzioni migliori, al momento del pensionamento godranno di prestazioni di base più elevate, dimostrando, per assurdo, che la previdenza complementare risulta più diffusa tra coloro che ne hanno un bisogno meno evidente.

2.3. I rendimenti dei fondi negoziali

Sulla base delle ultime rilevazioni statistiche effettuate dalla COVIP, il rendimento medio aggregato delle forme pensionistiche complementari nel 2009 è stato pari all'8,5 per cento per i fondi negoziali e dell'11,2 per cento per i fondi aperti; per i P.I.P. "nuovi" il rendimento è stato del 16,5 per cento. Nello stesso periodo invece, ribadisce la COVIP, il tasso di rivalutazione del TFR è stata pari al 2 per cento.

Se si considera peraltro il biennio 2008/2009, che include la fase maggiormente negativa della crisi finanziaria, i rendimenti aggregati dei fondi pensione negoziali, tranne che nel caso dei fondi azionari che mantengono un livello negativo rispetto al consolidato 2007 (-8,4 per cento), sono in media positivi (poco meno del 2 per cento), anche se inferiori al tasso di rivalutazione del TFR; i fondi pensione aperti e i P.I.P. nuovi, a causa della maggior incidenza della componente azionaria, pur segnando un risultato positivo rispetto al 2008, non hanno recuperato le perdite registrate nel 2008 rispetto al 2007.

Il Delta, rispetto ai valori 2007, rimane in questi casi piuttosto rilevante, con il picco presentato dai P.I.P. azionari con il -13,2 per cento rispetto al 2007.

In proposito, appare indispensabile, affinché il recupero in termini di rendimenti dei fondi pensione produca ripensamenti da parte dei lavoratori che non ancora hanno aderito a forme pensionistiche complementari, la diffusione della consapevolezza che i risultati conseguiti dai Fondi pensione sono da valutare nel lungo periodo, in quanto valutazioni basate su risultati annuali o comunque di breve periodo, sono prive di senso.

**FONDI PENSIONE E P.I.P.
RENDIMENTI NETTI PER CATEGORIE DI FONDO/COMPARTO**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fondi pensione NEGOZIALI	5,0	4,6	7,5	3,8	2,1	-6,3	8,5
Fondi monocomparto	4,2	4,4	8,3	3,7	1,4		
Fondi multicomparto							
Garantito						3,1	4,6
Obbligazionario puro	3,0	2,2	2,1	2,6	2,2	1,6	2,9
Obbligazionario misto	4,3	3,9	6,9	2,7	2,1	-3,9	8,1
Bilanciato	7,0	4,9	7,9	5,6	2,4	-9,4	10,4
Azionario	8,3	5,9	14,9	8,2	1,3	-24,5	16,1
Fondi pensione APERTI	5,7	4,3	11,5	2,4	0,4	14,0	11,2
Garantito	2,6	3,1	2,9	1,0	1,9	1,9	4,8
Obbligazionario puro	1,6	3,3	3,3	0,2	1,6	4,9	4,0
Obbligazionario misto	3,1	4,2	6,4	1,0	0,3	2,2	6,7
Bilanciato	4,9	4,2	11,4	2,4	-0,3	14,1	12,4
Azionario	8,4	4,7	16,2	3,7	1,6	27,6	17,6
P.I.P. "nuovi"							
Gestioni separate						3,5	
Unit linked						-24,9	16,5
Obbligazionario						2,7	4,1
flessibile						-6,2	6,7
bilanciato						-16,2	13,3
azionario						-36,5	23,3
per memoria :Rivalutazione del TFR	2,8	2,5	2,6	2,4	3,1	2,7	2,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati COVIP

2.4. I costi delle forme di previdenza complementare

I costi sostenuti dagli iscritti alle forme di previdenza complementare appartengono a due distinte categorie:

- costi che gravano sul patrimonio della forma, come spese di gestione finanziaria, oneri di intermediazione, imposte e tasse, spese legali e giudiziarie ecc.;
- costi che gravano direttamente sugli aderenti, come quelli una tantum al momento dell'iscrizione o quelli per l'esercizio di prerogative individuali quali l'anticipazione,

il trasferimento o il riscatto, i costi in percentuali sui versamenti o quelli a cifra fissa che si conteggiano annualmente.

Entrambe le tipologie di costo vengono considerate per valutare nel giusto modo l'aggravio della partecipazione ad una forma di previdenza complementare in quanto anche i costi che incidono sul patrimonio si riverberano comunque sull'iscritto andando a ridurre il valore della posizione individuale, essendo la stessa una frazione del patrimonio del fondo.

Nella scelta del fondo pensione risulta quindi determinante la valutazione dei costi in quanto, si sostiene, essi stessi rappresentano una prima forma di rendimento. La scelta consapevole da parte del potenziale aderente va fatta, quindi, solo dopo aver preso visione dei costi applicati dai vari fondi pensione.

Per semplificare tale operazione e soprattutto al fine di contribuire all'accrescimento della informazione e della trasparenza delle condizioni contrattuali delle forme pensionistiche complementari è stato introdotto uno strumento, ormai consolidato, l'Indicatore Sintetico di Costo – I.S.C., in grado di fornire informazioni trasparenti agli utilizzatori dei Fondi pensione dalla stessa vigilati in quanto riporta, in un'unica misura, il costo mediamente sostenuto in ogni anno di partecipazione al piano previdenziale, espresso in percentuale della posizione individuale secondo le voci di costo applicate.

Sul sito istituzionale della COVIP sono disponibili tutti gli ISC applicati sul mercato, calcolati secondo una metodologia analoga per tutte le forme di previdenza complementare per differenti periodi di partecipazione (2,5, 10 e 35 anni) per ogni tipologia di Fondo Pensione. In questo modo l'ISC⁶ consente di avere, in modo semplice e immediato, un'idea di quanto i costi complessivi praticati dalla forma pensionistica complementare incidono percentualmente ogni anno sulla posizione individuale⁷.

Di particolare rilievo è, inoltre, il profilo relativo alla tendenza, dimostrata dai fondi, alla esternalizzazione della gestione amministrativa e contabile a prescindere dalla dimensione degli stessi. Tale scelta si riflette, infatti, negativamente nei confronti degli iscritti costretti ad affrontare oneri maggiori per i costi di ingresso e di gestione.

Nell'esame dei costi dei fondi pensione è importante evidenziare le diverse caratteristiche strutturali tra le due forme di fondi esistenti, fondi negoziali da una parte e fondi aperti e P.I.P. dall'altra.

I fondi negoziali sono configurati come organizzazioni senza scopi di lucro: solo i costi sostenuti dal fondo (interno) per la gestione amministrativa e finanziaria vengono fatti gravare sul valore della posizione individuale degli iscritti: a tal fine quanto l'aderente paga al momento dell'ingresso, ad esempio, serve esclusivamente a coprire le spese effettivamente sostenute dal fondo e se tali entrate non sono sufficienti, è il patrimonio del fondo a dover coprire la parte mancante.

Diversamente accade in caso di differenziale attivo che viene restituito agli iscritti ovvero accantonato per essere utilizzato negli anni successivi.

Nei fondi aperti e nei P.I.P., invece, gran parte delle spese che l'iscritto sostiene sono determinate a priori dalla società che gestisce e servono a remunerare anche il rischio d'impresa: anche in questo caso se non dovessero essere sufficienti, è la società che interviene per la parte residua.

⁶ L'indicatore sintetico dei costi è calcolato facendo riferimento a un aderente-tipo che effettua un versamento contributivo annuo di 2.500 euro e ipotizzando un tasso di rendimento annuo del 4 per cento. Per condizioni differenti rispetto a quelle considerate, ovvero nei casi in cui non si verifichino le ipotesi previste, l'indicatore ha, quindi, una valenza meramente orientativa.

⁷ In generale, i costi presi in considerazione sono quelli previsti al momento dell'adesione (costo di iscrizione; spese annue, in cifra fissa o in percentuale sui versamenti; spese in percentuale sul patrimonio); per gli eventuali altri oneri gravanti sul patrimonio della forma pensionistica, quantificabili soltanto a consuntivo, viene utilizzata una stima. Viene infine considerato nel calcolo anche il costo per il trasferimento della posizione individuale (tranne per l'indicatore a 35 anni, dove vale l'ipotesi di pensionamento).

Rimangono invece esclusi tutti i costi che presentano carattere di eccezionalità o che sono collegati a eventi o situazioni non prevedibili a priori (ad esempio, i costi legati all'esercizio di prerogative individuali o quelli derivanti dalle commissioni di incentivo eventualmente previste per la gestione finanziaria).

Una particolare considerazione merita il sistema di copertura costi predisposto per il comparto “Garantito TFR”. L’impatto dei costi su tale comparto dipende dallo scattare o meno della garanzia. Se il gestore ottiene un risultato inferiore alla rivalutazione del TFR in azienda è tenuto a garantire questo rendimento coprendo preventivamente tutti i costi gravanti sul comparto⁸

L’analisi dei costi rivela la sua efficacia anche attraverso un costante monitoraggio assicurato dalla COVIP che in sede di Relazione annuale.

FORME PENSIONISTICHE COMPLEMENTARI. INDICATORE SINTETICO DEI COSTI

	INDICATORE SINTETICO DEI COSTI			
	2 ANNI	5 ANNI	10 ANNI	35 ANNI
FONDI PENSIONE NEGOZIALI	1,0	0,6	0,4	0,3
FONDI PENSIONE APERTI	2,0	1,3	1,2	1,1
P.I.P.	3,5	2,3	1,9	1,5

Va tenuto conto che la tabella rappresenta valori medi mentre l’analisi dei picchi dimostra quanto le situazioni siano varie anche all’interno di uno stesso tipo di fondo pensione dove l’ISC assume valori, a volte, molto diversi.

In sintesi, può dirsi che:

- i fondi pensione negoziali presentano costi di partecipazione molto più contenuti rispetto sia ai Fondi aperti che ai P.I.P.;
- le differenze di costo fra le diverse forme sono più ampie per periodi di partecipazione più brevi (2 anni): + 2 per cento per i fondi aperti, +2,5 per cento per i P.I.P. sui fondi negoziali;
- nel caso di partecipazioni più lunghe, le differenze si attenuano: su 35 anni di partecipazione, i fondi negoziali presentano costi pari allo 0,3 per cento rispetto all’1,1 per cento dei fondi aperti e all’1,5 per cento dei P.I.P.. Va, al riguardo, sottolineato che ad un maggior valore dell’ISC dell’1 per cento, su un valore temporale di 35 anni, ad esempio, corrisponde una riduzione della prestazione dell’ordine del 15-20 per cento.

2.5. La Previdenza complementare pubblica

Al fine di tracciare un quadro completo della Previdenza complementare, e comprendere quindi la sua portata attuale e le sue prospettive reali, è necessario affrontare il tema della Previdenza complementare dei dipendenti pubblici che pure non ha avuto particolare fortuna, non avendo raggiunto livelli di rilevante incidenza nel bacino potenziale (dato 2008: 6-8 per cento).

In proposito, va considerato che, per quanto non sia attualmente prevista l’applicazione a tali dipendenti del d.lgs. n. 252/2005, non va sottovalutata la portata “diffusiva” di questa norma, anche perché l’ormai raggiunta definizione del sistema complessivo della contrattazione collettiva per quel che concerne l’adesione a “fondi pensione” per i dipendenti pubblici, appunto, “contrattualizzati”, indica come l’osmosi “pubblico-privato” per quanto attiene ai destinatari dei CCNL di adesione sia ormai un dato concreto, così come la compresenza di

⁸ In particolare, secondo convenzione, il gestore dovrà farsi carico delle seguenti voci di costo: commissioni di gestione finanziaria, di garanzia e di negoziazione, eventuali saldi negativi di gestione amministrativa, commissioni di banca depositaria in misura stabilita, e dell’imposta sostitutiva nella misura della aliquota applicata alla rivalutazione del TFR, (oggi dell’11 per cento sul risultato di gestione).

Sostanzialmente, se scatta la garanzia (ipotesi di risultato di gestione inferiore al rendimento minimo garantito - tasso di rivalutazione del TFR in azienda) il “minimo garantito” non sarà eroso da nessun tipo di costo e sarà quindi completamente retrocesso all’aderente. Se invece il rendimento effettivo del comparto dovesse superare quello minimo garantito, il carico dei costi sulla posizione individuale corrisponderà esattamente a quello rappresentato dall’ISC.

personale a tempo indeterminato e personale regolato con figure “di lavoro flessibile”, del resto piuttosto diffuse nel sistema privato.

Tale situazione ha già determinato l'esigenza di una disciplina diversificata, nell'ambito dei citati contratti collettivi e, conseguentemente, negli atti di costituzione dei fondi e nei prospetti informativi per i potenziali iscritti, per quel che attiene alla possibilità di riscattare anticipatamente le quote capitalizzate di TFR e di avere su di esse anticipazioni dopo otto anni di attività lavorativa, ipotesi espressamente previste dallo stesso articolo 2120 del codice civile per i lavoratori privati, ma negate ai dipendenti pubblici per i quali il TFR ha un accantonamento “virtuale”, salvo per la quota versata nel fondo pensione.

Nel richiamare in nota le vicende che hanno caratterizzato l'avvio della previdenza complementare pubblica⁹, si evidenzia lo “stato dell'arte”, che non appare positivo, soprattutto in relazione alle aspettative.

Dai dati relativi all'anno 2008 risultano n. 85.000 iscritti circa, pari al 7 per cento del bacino di potenziali iscritti di 1.200.000 lavoratori del settore.

Il fondo “Espero” risulta comunque ad oggi l'unico fondo nazionale operante nei comparti del pubblico impiego, nonostante l'istituzione di altri fondi pubblici come si dirà in seguito; esso è strutturato in due comparti di investimento: uno denominato “Garanzia”, che riconosce il rendimento minimo garantito del 2,5 per cento annuo lordo, l'altro, denominato “Crescita”, con un orizzonte temporale di investimento di medio periodo con un livello di rischio qualificato come medio. Gli aderenti possono, ogni anno, trasferire la posizione dall'uno all'altro comparto.

Dopo ben tre anni dalla sua istituzione, invece, il fondo PERSEO¹⁰, il cui statuto è stato approvato nella stessa data del 14 maggio, non risulta ancora aver ottenuto dalla COVIP

⁹ La previdenza complementare pubblica prende il via da un accordo quadro nazionale in materia di trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare per i dipendenti pubblici, sottoscritto il 29 luglio 1999 tra l'Aran e le Confederazioni sindacali dei lavoratori, che stabilisce l'applicazione a tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni, dell'adeguamento delle norme contrattuali in materia di trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare.

Con tale accordo l'ARAN e le Confederazioni sindacali di categoria hanno previsto, nei rinnovi contrattuali 1998-2001, l'introduzione del trattamento di fine rapporto regolato dall'art.2120 del codice civile nonché l'istituzione di forme di previdenza complementare alle quali possano aderire tutti i dipendenti pubblici interessati. Sulla base di tale accordo quadro è stato poi emanato il dPCM 20 dicembre 1999 (modificato dal dPCM 2 marzo 2001).

In pratica, a tutti i lavoratori assunti successivamente al 31 dicembre 2000 si applica il TFR e, in coerenza con le disposizioni dettate dal d.lgs. n. 124/1993, in caso di adesione a forme pensionistiche complementari, l'intero ammontare del TFR deve essere destinato al finanziamento del fondo.

Per coloro che erano invece già in servizio alla data del 31 dicembre 2000 è stato previsto il mantenimento delle indennità di fine servizio salva la facoltà di questi lavoratori di optare implicitamente per il TFR, nel momento in cui si iscrivono al fondo pensione negoziale.

Il primo contratto collettivo con il quale viene istituito un fondo di previdenza complementare per il settore pubblico è quello sottoscritto in data 24 febbraio 2001 dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali di categoria, nonché dalle confederazioni sindacali CGIL-CISL-UIL-CONFSAL e CIDA, che riguarda tutti i lavoratori della scuola con contratto a tempo indeterminato, determinato e tutti i dipendenti delle scuole private, parificate e legalmente riconosciute, nonché i dipendenti degli enti di formazione professionale, delle accademie e dei conservatori; tale fondo è stato denominato “ESPERO”.

La Corte ha rilasciato la certificazione e la compatibilità economica all'accordo con la delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 15/2001. L'atto costitutivo di tale Fondo è stato siglato in data 17/11/2003 mentre l'autorizzazione all'esercizio dell'attività è stata rilasciata dalla COVIP in data 12/05/2004.

¹⁰ Si tratta del Fondo istituito con il secondo contratto collettivo e riguarda il personale dipendente delle pubbliche amministrazioni del comparto Regioni ed autonomie locali, compresa l'area della dirigenza (ad esclusione delle Regioni e Province autonome), nonché per il personale dipendente dagli enti del SSN - con esclusione della dirigenza - ha vissuto un iter di formazione molto lungo e controverso.

Nella prima ipotesi di accordo, risalente al 7 dicembre 2004, come pure nel CCNL del 3 novembre 2005, le parti hanno convenuto sulla necessità di usufruire della tutela della previdenziale complementare, riservandosi però di dichiarare l'adesione al fondo suddetto, ancora in fase di istituzione, entro il 2005, (termine poi prorogato al 30 settembre 2006, dal successivo CCNL 5 luglio 2006) ovvero di deliberare la definizione di un Fondo autonomo.

l'autorizzazione all'esercizio dell'attività. Il bacino dei potenziali iscritti sarebbe in questo caso più numeroso del precedente fondo pensione descritto, toccando più di 1.250.000 unità.

Alla stessa stregua, non ha avuto particolari evoluzioni il fondo nazionale di pensione complementare per i lavoratori dei Ministeri, degli Enti pubblici non economici, della Presidenza del Consiglio dei ministri, dell'E.N.A.C. e del C.N.E.L., denominato SIRIO¹¹.

Nell'ambito della previdenza pubblica si possono considerare anche alcune iniziative previdenziali come LABORFONDS¹², il fondo territoriale regionale di previdenza complementare istituito in Trentino Alto Adige/Südtirol, in base alle competenze derivanti dallo Statuto di autonomia, che riguarda i lavoratori dipendenti della Regione e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Le iniziative avviate su base locale si sono rivelate particolarmente utili e hanno raccolto buoni risultati in termini di adesioni in virtù del radicamento sul territorio che ha loro consentito di raggiungere più facilmente i potenziali aderenti.

Situazione analoga alla precedente è quella relativa al fondo Fopadiva¹³. Si tratta del fondo pensione complementare per tutti i lavoratori dipendenti della Valle d'Aosta. Il fondo è

La definitiva sottoscrizione dell'accordo è avvenuta in data 6 marzo 2007 ed ha ricevuto dalla Corte la certificazione e la compatibilità economica con la delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 6/2007. In data 14 maggio 2007 è stato istituito il fondo PERSEO.

Oltre ai destinatari sopra evidenziati, a tale fondo possono aderire (art. 2, comma 3, lettere a e b dell'ipotesi di accordo) il personale di un insieme di enti e amministrazioni private e non, reputati affini a quelli costituenti i comparti indicati ed, in particolare:

- il personale di enti e organizzazioni regionali e interregionali, il personale dipendente dalle case di cura private e dalle strutture ospedaliere gestite da enti religiosi, il personale dei servizi esternalizzati, il personale dipendente da imprese di diritto privato e privato sociale eroganti servizi socio-sanitari, assistenziali ed educativi (ferma restando la condizione che vengano stipulati appositi accordi, nei rispettivi ambiti contrattuali, per disciplinare l'adesione degli aderenti alla categoria);
- i dipendenti di Organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo o dei contratti collettivi del personale destinatario dello stesso.

In attesa dell'avvio della sua operatività, in data 5 marzo 2008, sono stati sottoscritti dall'ARAN e dalle Organizzazioni sindacali dell'area della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa, due ipotesi di accordo per permettere l'adesione al fondo nazionale di pensione complementare per i lavoratori delle Regioni e delle autonomie locali e del Servizio sanitario nazionale – PERSEO - da una parte, del personale dei ruoli sanitario, professionale tecnico ed amministrativo e dall'altra, del personale medico-veterinario.

Tali accordi hanno ottenuto dalle Sezioni Riunite della Corte la certificazione con la del. 5/2008. Il bacino di riferimento è in questo caso di circa 143.000 potenziali aderenti appartenenti alla categoria.

¹¹ In data 1° ottobre 2007, l'ARAN, le Organizzazioni sindacali di categoria e le Confederazioni sindacali hanno sottoscritto un accordo per l'istituzione del Su tale accordo le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno rilasciato certificazione positiva con la Delibera 29/2007.

Come già previsto nei precedenti accordi in questa materia, l'adesione al fondo pensione è estesa al personale dipendente dalle organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo stesso. Il bacino degli iscritti potenziali al fondo, ricomprende tutto il personale dirigenziale e non dirigenziale a tempo determinato, indeterminato ed in rapporto di lavoro flessibile. Si tratterebbe in questo caso di un bacino potenziale di 320.000 lavoratori dipendenti. Anche in questo caso, come per il fondo PERSEO, non risulta rilasciata l'autorizzazione all'operatività da parte della COVIP.

¹² Il Fondo è stato costituito in forma di associazione il 2 aprile 1998 e riconosciuto con decreto del Ministro del lavoro il 14 giugno 2000. L'operatività di Laborfonds è stata autorizzata con delibera della COVIP in data 19 aprile 2000. Oltre 110.000 cittadini della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol hanno scelto Laborfonds e sono dipendenti pubblici e dipendenti di interi settori del privato: industria, artigianato, coltivatori diretti, terziario, commercio, turismo e servizi con un bacino di potenziali iscritti che supera le 200.000 unità. I dipendenti pubblici iscritti a tale fondo sono circa 45.000 su un bacino di circa 70.000 potenziali aderenti.

¹³ Fopadiva è un fondo pensione negoziale di natura territoriale ed intercategoriale che, nel corso del 2003 è stato autorizzato all'esercizio dell'attività ed iscritto dell'Albo dei fondi pensione da parte della COVIP, ed è, quindi, entrato nella fase operativa. I destinatari potenziali aderenti circa 35.000 lavoratori dipendenti da datori di lavoro rappresentati dalle Associazioni datoriali sottoscrittrici dell'accordo istitutivo, nell'ambito dell'applicazione della legge regionale n. 22 del 26.06.1997.

Il fondo si rivolge ai dipendenti delle Associazioni datoriali e sindacali, agli uffici periferici dell'amministrazione statale; alla Scuola, comparto privato; alla Sanità privata; alle aziende di servizi municipalizzati; del settore formazione professionale. Secondo i dati 2008 sono circa 8.000 gli iscritti al fondo, di cui circa 3.500 dipendenti del settore pubblico.

operativo dal febbraio del 2004, con l'obiettivo di garantire ai lavoratori della regione uno strumento che possa garantire un tenore di vita dignitoso durante la fase post-lavorativa.

E' importante chiarire che, mentre può dirsi definito, salvo talune riserve non ancora sciolte (come nel caso delle Agenzie fiscali e dell'Ente pubblico economico Agenzia del Demanio) lo stato degli accordi con i quali sono stati istituiti i fondi negoziali del settore pubblico per il personale contrattualizzato, non può considerarsi soddisfacente sia il livello di vitalità dei medesimi (solo l'Espero è realmente attivo sul piano nazionale), sia quello della dinamica delle adesioni le quali, rispetto al bacino potenziale, sono invero piuttosto basse.

Non va trascurato l'effetto di dissuasione che, per una categoria generale come quella dell'impiego pubblico, portata ad esprimere comportamenti emulativi, anche per l'attività delle associazioni di categoria, comportano lo stato di incertezza che permea il settore privato, talune scelte come il fondo di Tesoreria, e la perdurante mancanza del decreto legislativo dedicato alla previdenza complementare pubblica, in un contesto di virtualità dell'accantonamento del TFR, che rende necessaria una differenziata disciplina per aspetti di un certo interesse, da sempre applicati nel settore privato (si pensi alle anticipazioni).

2.6. Livello di adeguamento dei Fondi preesistenti alle regole comuni

La problematica dei fondi preesistenti attiene in sostanza ad un percorso che dovrebbe ormai definirsi per raggiungere l'equilibrio regolamentare, dimensionale, prestazionale e finanziario con i fondi "a regime". Appare dunque necessaria una particolare concentrazione dell'attenzione della COVIP al riguardo.

Con il decreto 10 maggio 2007, n. 62, emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentita la COVIP, è stata data attuazione alla disposizione dell'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo n. 252 del 2005, e sono stati individuati i criteri e le modalità di adeguamento delle forme pensionistiche complementari preesistenti alla nuova disciplina.

Tale decreto contiene disposizioni atte a prefigurare un generale e complessivo percorso di adeguamento dei fondi preesistenti alla disciplina recata dal decreto legislativo suddetto nonché alcune puntuali indicazioni preordinate ad individuare gli adeguamenti che devono essere posti in essere da parte dei fondi preesistenti che intendono essere destinatari del conferimento del TFR di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 252 del 2005.

Circa i tempi di adeguamento alle disposizioni in materia di investimenti e modelli gestionali, i commi 5 e 6 dell'articolo 5 del decreto ministeriale prevedono un termine di tre anni per l'adeguamento alle disposizioni legislative e di normativa secondaria in materia di limiti agli investimenti - fermo restando che trova immediata applicazione la specifica previsione di cui all'articolo 6, comma 13, lett. c), del decreto legislativo n. 252 del 2005 - e di cinque anni per l'adeguamento alle altre disposizioni degli articoli 6 e 7 del decreto legislativo n. 252 del 2005, ove compatibili con il modello gestionale adottato nel rispetto delle norme del decreto ministeriale.

Venendo ad esaminare l'aspetto dimensionale del fenomeno in esame, si riscontra che al 31.12.2009, i "fondi pensione preesistenti" rappresentano ancora una componente importante del sistema della previdenza complementare.

In effetti, su un totale di 411 fondi, 273 risultano dotati di soggettività giuridica (c.d. autonomi) mentre 138 ne sono privi e sono denominati "interni" (di questi 121 sono bancari, 7 di compagnie di assicurazione, 10 di altre società).

Il numero degli iscritti è pari a 673.039 unità, con una diminuzione limitata allo 0,6 per cento rispetto al 2008, rispetto ad un potenziale bacino di aderenti di circa 800.000 unità (circa l'85 per cento), mentre le risorse destinate alle prestazioni risultano pari a circa 36 miliardi di euro rispetto ad un totale delle risorse gestite da tutti i fondi pensione di poco superiore a 67

L'accordo istitutivo del fondo è stato firmato il 23.11.98 (in base al protocollo d'intesa 06.10.97) e lo stesso è stato poi autorizzato dalla COVIP in data 09.07.2003 con atto di fusione del 12.06.2007 con i dipendenti pubblici iscritti al Fondo F.C.S. (Fondo Cessazione Servizio) che sono confluiti in FOPADIVA con effetto 01.07.2007.

miliardi di euro al settembre 2009. I fondi con soggettività giuridica rappresentano quindi, dal punto di vista dimensionale, il 90 per cento del totale degli iscritti, dei pensionati e delle risorse destinate alle prestazioni dei fondi preesistenti.

Dal punto di vista del regime previdenziale, nei 273 fondi autonomi vi è una prevalenza del sistema a contribuzione definita (224), di cui 9 con erogazione diretta delle rendite - 21 a prestazione definita e 28 con sistema misto. Nei fondi interni risulta invece prevalente la presenza di fondi a prestazione definita (su 138, 107 sono a prestazione definita, 26 misti e 5 a contribuzione definita).

TABELLA RIEPILOGATIVA

	autonomi	interni
Contrib.Definita	224	5
Prestaz. definita	21	107
Misto	28	26
	273	138
Totale	411	

Fonte: dati COVIP

Per quanto concerne l'azione di vigilanza, la COVIP ha ritenuto opportuno diversificare la stessa in funzione delle varie tipologie di fondi: per quelli a contribuzione definita, l'attività si è concentrata sulla verifica degli adeguamenti alla nuova disciplina secondo le direttive ed istruzioni emanate dalla Commissione stessa, mentre per quelli a prestazione definita o con erogazione diretta delle rendite, l'attenzione si è concentrata soprattutto sugli aspetti di tipo finanziario, tra i quali la relativa sostenibilità, e le connesse valutazioni attuariali.

La Corte ribadisce come vada fatta chiarezza sulla reale situazione dei fondi preesistenti che rende necessaria una distinzione tra quei fondi (a contribuzione definita) che sono considerati come sostanzialmente adeguati dal punto di vista statutario, ma che continuano ad essere eccessivamente frammentati (dei 273 fondi autonomi, solo 90 contano più di 1000 iscritti, 93 ne hanno tra 100 e 1000, ed altri 90 hanno meno di 100 iscritti) e quei fondi (a prestazione definita e interni anche senza patrimonio di destinazione) che permangono assolutamente distanti dal modello normativamente previsto.

Appare evidente che nel secondo caso debbano trarsi le definitive conseguenze di una situazione che non presenta reali possibilità di modifica in linea con la normativa.

Peraltro anche la questione dell'eccessiva frammentazione non può protrarre all'infinito la carenza sotto un profilo fondamentale previsto dalla normativa.

Tenendo conto quindi di tali circostanze e del carattere evidentemente transitorio e dovuto, come la Corte ha più volte sottolineato nella Relazione al Parlamento, alla contingenza determinata dall'anticipazione della riforma della Previdenza Complementare al 1° gennaio 2007, del decreto n.62 del 10 maggio 2007, si reputa necessario, come già affermato, da un lato provvedere in tempi brevi alla soppressione dei fondi "inadeguabili" e dall'altro stabilire termini inderogabili per il raggiungimento del livello dimensionale previsto dalla norma, anche attraverso opportune concentrazioni, per quei fondi per i quali permane la non osservanza del limite dimensionale normativamente previsto.

In effetti, una volta realizzati i vari passaggi, sarebbe ben diversa la rappresentazione dell'entità dei fondi preesistenti, e a quel punto superata, forse, anche l'esigenza di una denominazione particolare.

In considerazione dell'ampiezza del fenomeno è a questo punto (a tre anni di distanza dall'entrata in vigore della riforma) poco realistico, anche per il trend in altra parte descritto, affidare all'attività di vigilanza la risoluzione della questione.

2.7. La problematica relativa ai conflitti di interesse

Un profilo di particolare interesse è quello relativo ai conflitti di interesse. Esaminato anch'esso nella relazione al Parlamento sul rendiconto 2008 necessita di una migliore identificazione al fine di stimarne le tendenze e individuare le operazioni correttive da parte della Commissione.

Attualmente il d.m. 703/1996, "Regolamento recante norme sui criteri e sui limiti di investimento delle risorse dei fondi pensione e sulle regole in materia di conflitto di interesse", in vigore dal 9/3/97, regola la disciplina dei conflitti d'interesse, in riferimento principalmente alla gestione finanziaria.

A tal fine, infatti, l'art. 7 prevede che il gestore invii al fondo pensione una specifica informativa in tutti quei casi in cui si trovi in posizione di conflitto con gli interessi del fondo gestito; quest'ultimo, nella persona del rappresentante legale/responsabile deve darne notizia alla Commissione di Vigilanza. Tale obbligo di comunicazione sussiste, inoltre, anche in caso di investimenti in titoli emessi dai sottoscrittori delle fonti istitutive, dai datori di lavoro tenuti alla contribuzione, dalla banca depositaria o da imprese dei loro gruppi.

Oltre ai conflitti specifici della gestione finanziaria, l'art. 8 del d.m. 703/1996 individua e disciplina le "altre situazioni rilevanti ai fini del conflitto di interesse". In particolare rilevano:

- a) la sussistenza di rapporti di controllo tra gestore e banca depositaria;
- b) il controllo del gestore da parte di soggetti sottoscrittori delle fonti istitutive;
- c) la gestione delle risorse del Fondo funzionale ad interessi dei soggetti sottoscrittori delle fonti istitutive, dei datori di lavoro tenuti alla contribuzione, del gestore o di imprese del proprio gruppo;
- d) ogni altra situazione soggettiva o relazione d'affari, riguardante il fondo pensione, il gestore, la banca depositaria, i sottoscrittori delle fonti istitutive e i datori di lavoro tenuti alla contribuzione, che possa influenzare la corretta gestione del fondo.

Anche in questo caso tutti i soggetti coinvolti sono obbligati a comunicare al fondo l'esistenza delle situazioni di conflitto, e a sua volta il legale rappresentante/responsabile del fondo è tenuto a informare la COVIP dell'esistenza di fattispecie di conflitto d'interesse, comunicando altresì l'insussistenza di condizioni che possano determinare distorsioni nella gestione efficiente delle risorse del fondo o una gestione delle risorse non conforme agli interessi degli aderenti.

La COVIP, ove ritenga rilevante la fattispecie di conflitto d'interesse, può richiedere che il fondo pensione informi gli aderenti, stabilendo le modalità e il contenuto della comunicazione.

Non essendo possibile quindi garantire in assoluto che non si verifichino situazioni di conflitto, le norme sembrano essere orientate alla tutela degli interessi degli aderenti al fondo Pensione obbligando al rispetto della trasparenza nella gestione del fondo stesso.

Nel corso degli anni sono tuttavia emersi rilevanti problemi applicativi: l'ampio numero di fattispecie comporta un elevato carico di adempimenti per gli operatori, l'elevata quantità di informazioni non favorisce l'identificazione dei conflitti sostanzialmente rilevanti, e la sola trasparenza nei confronti della COVIP ed eventualmente degli aderenti potrebbe non tutelare adeguatamente gli interessi di questi ultimi. Gli aderenti, infatti, hanno scarse possibilità di incidere sul Fondo-gestore, potendo solo, nelle ipotesi tassative configurate dalla normativa primaria, trasferirsi ad altro Fondo.

L'art. 6, comma 5-bis, lettera c), del d.lgs. n. 252/2005 introdotto dal d.lgs. n. 28/2007, attuativo della direttiva 2003/41/CE ha previsto che nel dettare la disciplina dei conflitti d'interesse si tenga conto dei principi dettati in materia dalla direttiva MiFID e delle specificità dei Fondi pensione; si tratta infatti di un settore, quello della previdenza complementare diverso da quello relativo ai servizi e agli investimenti e si rende dunque necessario chiarire le modalità

più opportune con cui importare tali principi generali dettati per un settore – quello dei servizi e delle attività di investimento – non perfettamente assimilabile a quello della previdenza complementare.

L'obiettivo della disciplina MiFID in relazione ai conflitti d'interesse è quello di tenere in considerazione le esigenze di protezione degli interessi degli investitori e di mantenimento di flessibilità gestionale per le imprese di investimento. Questo equilibrio può essere mutuato anche dal settore della previdenza complementare.

I principi adottati nella MiFID responsabilizzano l'intermediario nella identificazione e valutazione dell'esistenza di un conflitto d'interesse: egli viene responsabilizzato nel decidere se le misure adottate siano sufficienti ad assicurare, con ragionevole certezza, che sia stato evitato il rischio di ledere gli interessi dei clienti. In caso contrario, l'intermediario dovrà informare l'investitore.

La disciplina dovrebbe conformarsi alle previsioni degli articoli 13, paragrafo 3, e 18 della direttiva MiFID, tenendo conto delle disposizioni attuative della stessa (cfr. artt. 23 e 37 del Regolamento congiunto Consob/Banca d'Italia emanato ai sensi dell'art. 6, comma 2-bis, del TUF), e prevedere gli obblighi di:

- adottare ogni misura ragionevole per identificare i conflitti d'interesse che potrebbero insorgere con il fondo pensione o con gli aderenti nella gestione del patrimonio;
- gestire i conflitti d'interesse anche adottando idonee misure organizzative e assicurando che l'affidamento delle funzioni ai diversi responsabili aziendali impegnati in attività che implicano un conflitto d'interesse non impedisca loro di agire in modo indipendente, così da evitare che tali conflitti incidano negativamente sugli interessi degli aderenti;
- informare il fondo pensione e/o gli aderenti sulla natura e le fonti dei conflitti, qualora i presidi non siano sufficienti ad assicurare che il rischio di nuocere agli interessi degli aderenti sia scongiurato.

Si potrebbe inoltre introdurre l'obbligo di formulare per iscritto e rispettare un'efficace politica di gestione dei conflitti d'interesse adeguata alle proprie dimensioni e alla complessità della propria attività. In tal senso potrebbe essere immaginabile una generalizzazione dell'obbligo di predisposizione di un documento sui conflitti d'interesse (artt. 25 e 39 del Regolamento congiunto Consob/Banca d'Italia ai sensi dell'art. 6, comma 2-bis TUF), oggetto di aggiornamento continuo.

Anche in relazione all'identificazione delle fattispecie rilevanti di conflitto, si potrebbe riprendere l'impostazione della MiFID. A tale riguardo gli articoli 24 e 38 del citato regolamento congiunto Consob/Banca d'Italia prevede che:

“Ai fini dell'identificazione dei conflitti di interesse, gli intermediari considerano se a seguito della prestazione di servizi, essi, un soggetto rilevante o un soggetto avente con essi un legame di controllo, diretto o indiretto:

- a) possano realizzare un guadagno finanziario o evitare una perdita finanziaria, a danno del cliente;
- b) siano portatori di un interesse nel risultato del servizio prestato al cliente, distinto da quello del cliente medesimo;
- c) abbiano un incentivo a privilegiare gli interessi di clienti diversi da quello a cui il servizio è prestato;
- d) svolgano la medesima attività del cliente;
- e) ricevano o possano ricevere da una persona diversa dal cliente, in relazione con il servizio a questi prestato, un incentivo, sotto forma di denaro, beni o servizi, diverso dalle commissioni o dalle competenze normalmente percepite per tale servizio.

2.8. Livello finanziario del fondo di Tesoreria presso l'Inps e di FONDINPS

L'art. 1, comma 759, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevede che, con il procedimento di cui all'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con apposita conferenza dei servizi, siano accertate le risorse del “Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile” istituito presso la