



COMMISSIONE DI VIGILANZA SUI FONDI PENSIONE  
COVIP

*Quaderni tematici COVIP*

In questo numero:

- *LA PROBLEMATICHE DELLE OMISSIONI CONTRIBUTIVE NELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE*
- *IL DISSESTO DEI PIANI PENSIONISTICI DELLA SOCIETÀ ENRON: ALCUNE RIFLESSIONI SUL SISTEMA DEI FONDI PENSIONE NEGLI STATI UNITI E IN ITALIA*

**Speciale 3-2002 - Quaderno n.1**



COMMISSIONE DI VIGILANZA SUI FONDI PENSIONE  
COVIP

*Quaderni tematici COVIP*

**Speciale 3-2002**

**Bollettino – ANNO VI – Speciale 3-2002**

## QUADERNI TEMATICI COVIP

---

<i>Comitato scientifico</i>	Lucio FRANCARIO Bruno MANGIATORDI Fabio ORTOLANI Ferdinando MONTALDI Ambrogio RINALDI  Leonardo TAIS Laura ZINI	<i>Presidente</i> <i>Commissario</i> <i>Commissario</i> <i>Responsabile Direzione Autorizzazioni e Vigilanza II</i> <i>Responsabile Ufficio Studi e Ricerche e della</i> <i>Direzione Autorizzazioni e Vigilanza I</i> <i>Responsabile Direzione Affari legali e Normative</i> <i>Direttore Responsabile</i>
<i>Segretaria di redazione</i>	Elisa LAMANDA	

---

## COMMISSIONE DI VIGILANZA SUI FONDI PENSIONE

<i>Redazione</i>	Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione – Via in Arcione, 71 – 00187 Roma, tel. 06/69506331 Fax 06/69506304
<i>Stampa e diffusione</i>	00040 Pomezia (RM) GRAF 3 S.r.l. Via C. Poma, 8
<i>Registrazione</i>	Tribunale di Roma n. 573/97
<i>Direttore responsabile</i>	Laura ZINI
<i>Comitato di redazione</i>	Daniela CASADEI, Elisa LAMANDA, Elena MOIRAGHI, Susanna PELLEGRINO, Pasqualino MADDONNI

---

LA RESPONSABILITÀ DELLE OPINIONI ESPRESSE NEGLI ARTICOLI FIRMATI È ASSUNTA DAGLI AUTORI

## *Sommario*

- *Prefazione*
- *La problematica delle omissioni contributive nella Previdenza complementare*
- *Il dissesto dei piani pensionistici della società Enron: alcune riflessioni sul sistema dei fondi pensione negli Stati Uniti e in Italia*

Settembre 2002

## ***Prefazione***

*Con questo numero si avvia la pubblicazione di una serie di Quaderni dedicata a temi di vasto interesse che meritano approfondimenti in vista della maturazione di soluzioni legislative, regolamentari e/o tecniche.*

*Il bagaglio di esperienze e di conoscenze accumulato in Covip merita di essere valorizzato sia per far meglio apprezzare le capacità di analisi e di vaglio critico presenti presso la nostra Autorità, sia per non disperdere un sapere consolidato che risulta del tutto peculiare.*

*L'osservatorio costituito dalla Commissione di Vigilanza sui fondi pensione si rivela un luogo privilegiato per chi voglia approfondire le problematiche del Welfare, non solo in ragione della disponibilità di dati provenienti dalle rilevazioni periodiche effettuate a fini di vigilanza, ma anche e soprattutto in ragione del particolare angolo visuale seguito.*

*In Covip le problematiche dei mercati finanziari entrano in simbiosi con quelle previdenziali o, meglio, ne subiscono torsioni tali da consentire una lettura adeguata della specificità costituita dalla previdenza complementare.*

*Si tratta di un fronte previdenziale che non attinge alla finanza pubblica ma a quella familiare per assicurare risposte alle nuove esigenze del Welfare che segnala un arretramento della responsabilità statale e un progressivo impegno di altre sedi istituzionali (in primis le Regioni) e non (soprattutto i soggetti collettivi che danno vita ai fondi pensione).*

*I nuovi protagonisti non segnano solo un ampliamento quantitativo dei mercati (misurabile in termini di nuovi soggetti che entrano nell'arena e di nuovi flussi finanziari che arricchiscono il mercato), ma impongono una riflessione adeguata sulle esigenze di tutela dei diritti previdenziali che consentano di recuperare gli aspetti virtuosi derivanti dalle valorizzazioni di mercato e di arginare nel contempo i rischi di un approccio disattento alla salvaguardia delle esigenze di sicurezza sociale.*

*La tutela della persona nella fase più debole della sua esistenza richiede un controllo rafforzato delle dinamiche degli investimenti che si esplicita nella individuazione di percorsi di accumulazione particolare, nella creazione di soggetti non profit (i fondi pensione negoziali), nel governo delle dinamiche degli investimenti affidati alla cura degli intermediari finanziari pel tramite di apposite convenzioni, nella messa a punto di alternative di mercato non eccessivamente onerose da praticare in caso di accidenti registrati sul percorso primigenio.*

*A questi e ad altri temi cercherà di offrire spazio la collana dei Quaderni Covip, che, nella prospettiva delineata, potrà costituire un punto di riferimento per l'approdo di elaborazioni effettuate anche in altre sedi.*

*Lucio Francario*

**LA PROBLEMATICA DELLE OMISSIONI CONTRIBUTIVE NELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE**

**Gruppo di lavoro coordinato da Fabio Ortolani - Commissario Covip**

<i>Abstract</i>	<i>pag</i>	8
<i>Introduzione</i>	“	9
1. <i>Quadro normativo in materia di omissioni contributive nella previdenza di base</i>	“	12
1.1 <i>Rilevanza della tutela in materia di contribuzione previdenziale nell’ordinamento di base</i>	“	12
1.2 <i>La disciplina delle omissioni contributive a norma dell’art.116, commi 8 e segg., della l. n.388/2000</i>	“	14
1.3 <i>Il procedimento di recupero dei contributi non versati e delle sanzioni</i>	“	18
1.4 <i>Gli inadempimenti contributivi nei confronti degli enti di previdenza obbligatoria privati</i>	“	19
2 <i>Quadro normativo in materia di previdenza complementare</i>	“	21
2.1 <i>Il sistema delineato dal d. lgs. n. 124 /93</i>	“	21
2.2 <i>Il meccanismo di garanzia dell’art.5 del d. lgs. n. 80/1992</i>	“	23
2.3 <i>Le disposizioni COVIP in tema di bilancio e trasparenza</i>	“	25
3 <i>Quadro attuale dei sistemi di controllo nel panorama della previdenza complementare</i>	“	27
3.1 <i>Fondi pensione negoziali</i>	“	27
3.2 <i>Fondi pensione aperti</i>	“	30
4 <i>Profili evolutivi e considerazioni conclusive</i>	“	32
<i>Bibliografia</i>	“	39

**IL DISSESTO DEI PIANI PENSIONISTICI DELLA SOCIETÀ ENRON: ALCUNE RIFLESSIONI SUL SISTEMA DEI FONDI PENSIONE NEGLI STATI UNITI E IN ITALIA**

**Bruno Mangiatordi - Commissario Covip**

**Elisabetta Giacomel - Covip**

<i>Abstract</i>	<i>pag.</i>	41
<i>Introduzione</i>	“	42
1 <i>Il caso Enron</i>	“	44
2 <i>I piani previdenziali 401(k)</i>	“	45
3 <i>Le misure proposte dalla Amministrazione Bush</i>	“	50
4 <i>I due sistemi di previdenza complementare a confronto</i>	“	52
4.1 <i>Stati Uniti</i>	“	52
4.2 <i>Italia</i>	“	57
5 <i>Il Tfr nei fondi pensione</i>	“	61
6 <i>Alcuni meccanismi correttivi della previdenza complementare italiana</i>	“	67
7 <i>Conclusioni</i>	“	69
<i>Appendice</i>	“	71
<i>Bibliografia</i>	“	77

**LA PROBLEMATICA DELLE OMISSIONI CONTRIBUTIVE  
NELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE**

**Coordinamento di Fabio Ortolani\***

A cura di Elisa Lamanda\*\* e Gloria Nispi Landi\*\*

***SOMMARIO:** Abstract. Introduzione. 1 Quadro normativo in materia di omissioni contributive nella previdenza di base. 2 Quadro normativo in materia di previdenza complementare. 3 Quadro attuale dei sistemi di controllo nel panorama della previdenza complementare. 4 Profili evolutivi e considerazioni conclusive. Bibliografia.*

\* Commissario COVIP

\*\* COVIP

## **Abstract**

La presente relazione illustra i risultati del Gruppo di lavoro sul tema delle omissioni contributive coordinato dal Commissario Fabio Ortolani<sup>1</sup>. Il lavoro evidenzia le differenze esistenti tra i sistemi di previdenza obbligatoria e complementare, caratterizzati, rispettivamente, dall'obbligatorietà e dalla volontarietà dell'iscrizione. A tale distinzione è connessa la previsione in capo agli Enti di previdenza di base dei poteri di accertamento e recupero dei contributi e di poteri sanzionatori, non rintracciabili nel sistema di previdenza complementare. Il settore dei fondi di nuova istituzione in cui è presente il contributo datoriale non presenta, attualmente, elementi di particolare criticità, grazie anche agli strumenti predisposti dagli stessi fondi a tutela degli iscritti. Il quadro potrebbe mutare in relazione al probabile incremento dei flussi contributivi connessi alle previsioni sulla devoluzione del Tfr ai fondi pensione, contenute nel disegno di legge delega in materia previdenziale, da cui potrebbe derivare la perdita di alcuni specifici presidi che assistono attualmente il Tfr. Si profila, dunque, la necessità di un generale ripensamento di alcune questioni nodali della disciplina legale dei fondi pensione e, in particolare, dei profili di garanzia ai quali è ascrivibile il tema della tutela dalle omissioni contributive.

---

<sup>1</sup> Al Gruppo di lavoro hanno partecipato la Direzione Personale Org.ne e Amm. ne, la Direzione Affari legali e normative, le Direzioni Aut. e Vigilanza I e II, l'Ufficio Studi e Ricerche, l'Ufficio Ispettivo.



## **Introduzione<sup>2</sup>**

Il progressivo sviluppo della previdenza complementare comporta l'esigenza di porre particolare attenzione al profilo inerente al corretto versamento dei contributi.

Con il presente lavoro si è inteso focalizzare il tema delle omissioni contributive nella previdenza complementare, sia con riferimento all'attuale stadio di evoluzione del settore, sia in chiave prospettica, iscrivendo la relativa problematica nell'ambito del complessivo piano di sviluppo della previdenza complementare stessa e ponendo particolare attenzione a quelle tipologie di forme pensionistiche nelle quali il fenomeno può assumere maggiore rilevanza.

Una breve sintesi dei dati utili ai fini dell'inquadramento generale del settore della previdenza complementare consente una prima immediata percezione della rilevanza del tema oggetto dell'indagine.

Già al termine del 2000 si poteva affermare che il settore della previdenza complementare avesse superato di buona misura la fase di primo impianto, non soltanto con riguardo all'assetto normativo ma anche sotto il profilo operativo, con un numero di iscritti ai fondi di nuova istituzione pari a 1.108.683, equivalente ad una crescita del 32,4 per cento rispetto al 1999.

Nel corso del 2001 ha trovato attuazione la riforma fiscale introdotta con il d.lgs.47/2000 e sono state avviate le forme pensionistiche individuali previste dal medesimo decreto legislativo. Infine, con l'emanazione del Regolamento Covip del 22 maggio 2001, è proseguito il processo di semplificazione delle procedure amministrative volto ad abbreviare i tempi del percorso attraverso il quale i fondi raggiungono l'operatività.

L'ordinamento di settore ha, dunque, assunto una fisionomia significativamente diversa rispetto a quella prefigurata dalla legislazione degli anni '90 (cui si deve l'organizzazione in chiave sistematica della previdenza complementare), ancorché il recente disegno di legge delega in materia previdenziale prospetti nuovi possibili scenari di cui si cercherà di tener conto nel presente studio.

---

<sup>2</sup> Tutti i dati citati provengono dalle Relazioni annuali 2000 e 2001 della Covip.

Alla fine di marzo 2002 il numero dei fondi di nuova istituzione<sup>3</sup> è divenuto pari a 145, di cui 42 di tipo negoziale e 103 di tipo aperto.

Al termine del 2001 la crescita del settore ha mostrato un incremento percentuale del 17 per cento inferiore al corrispondente dato del 2000.

Nello specifico settore dei fondi negoziali, il numero degli iscritti è passato da 885.651 adesioni del 2000, con un incremento del 26,3 per cento rispetto al 1999, a 1.010.166 adesioni del 2001, con un incremento del 14,1 per cento rispetto all'anno precedente.

L'indagine in tema di omissioni contributive interessa, ovviamente, il settore dei fondi in cui è presente l'impegno contributivo di parte datoriale, vale a dire i fondi negoziali destinati ai lavoratori dipendenti ed i fondi aperti nei casi di adesioni collettive (ossia quelle che, in linea generale, vengono definite forme pensionistiche a carattere collettivo).

Nel 2001 il tasso di adesione (cioè il rapporto tra iscritti attivi e bacino potenziale) ai fondi negoziali destinati ai lavoratori dipendenti si è attestato al 15,4 per cento contro il 32,6 per cento relativo all'anno 2000. Ciò in quanto nell'anno 2001 sono stati autorizzati all'esercizio dell'attività fondi caratterizzati da bacini di potenziali adesione particolarmente ampi.

Secondo le ultime stime basate sui dati relativi al 2001, i fondi autorizzati all'esercizio dell'attività rivolti ai lavoratori dipendenti hanno un bacino potenziale di utenza di 5.852.491 lavoratori, cui vanno aggiunti i 2.312.855 interessati da iniziative previdenziali ancora in fase istruttoria.

L'area di riferimento dei fondi rivolti ai lavoratori dipendenti, eliminate le duplicazioni derivanti dalla sovrapposizione dei bacini di potenziali aderenti, è pari a 7.365.346 unità.

La misura della contribuzione fissata negli accordi collettivi di riferimento, alla fine del 2001, è pari, complessivamente, al 4,87 per cento della retribuzione assunta a base della

---

<sup>3</sup> Comprendente, dei fondi negoziali, sia quelli autorizzati all'esercizio che quelli autorizzati alla raccolta delle adesioni e, dei fondi aperti, sia quelli autorizzati all'esercizio che quelli autorizzati alla sola costituzione.

determinazione del Tfr per i lavoratori occupati prima dell'entrata in vigore del d.lgs.124/1993 e del 9,25 per cento per i lavoratori di prima occupazione successiva alla suddetta data.

Le percentuali risultano da un'aliquota media di contribuzione a carico del datore di lavoro e del lavoratore pari entrambe all'1,17 per cento, nonché da una quota derivante dal Tfr pari al 2,53 per cento per i lavoratori già occupati al 28 aprile 1993.

Nella generalità dei casi le aliquote della contribuzione a carico dei datori di lavoro e quelle a carico dei lavoratori coincidono.

Muovendo dalla considerazione che l'onere contributivo nel settore dei fondi negoziali appare, ad oggi, pressoché equamente ripartito tra lavoratori e datori di lavoro, diviene manifesta l'importanza che assumerebbe l'eventuale omissione contributiva di parte datoriale che priverebbe gli iscritti ai fondi negoziali di circa metà del risparmio da raccogliere e destinare all'investimento da parte dei fondi pensione.

Nel settore dei fondi aperti, il numero delle adesioni collettive alla fine del 2000 è pari a 21.261 e diviene, al termine del 2001, di 32.720, con un incremento abbastanza significativo pari ad oltre il 50 per cento del dato riferito all'anno precedente.

Ciò premesso, la presente relazione prende in considerazione, in primo luogo, l'attuale quadro normativo riferito al fenomeno delle omissioni contributive nella previdenza di base, verificando gli strumenti a disposizione degli Enti di previdenza obbligatoria per il recupero dei contributi dovuti e non versati.

In secondo luogo, viene analizzata la normativa disciplinante la previdenza complementare individuando i meccanismi predisposti dal legislatore a garanzia degli iscritti e verificando gli strumenti eventualmente adottati dai fondi pensione, sia negoziali, con particolare riferimento a quei fondi con almeno un anno di gestione finanziaria al 31 dicembre 2001, sia aperti, nei casi in cui la percentuale delle adesioni collettive risulta essere significativa rispetto al totale delle adesioni raccolte dallo stesso fondo.

Si analizzano, inoltre, i possibili sviluppi del ruolo dell'Autorità di vigilanza, con particolare riferimento alla funzione di controllo ed alle regole di deterrenza nei confronti dei comportamenti omissivi tenendo in considerazione le principali esperienze estere.

Infine, sono svolte alcune considerazioni in relazione ai nuovi scenari che si potrebbero delineare in relazione alla prospettata adozione di misure volte ad incidere in maniera più pressante in ordine alle scelte di destinazione di quote di Tfr verso la previdenza complementare; circostanza, quest'ultima, che può indurre alla necessità di ulteriori valutazioni circa i meccanismi di garanzia presenti nel sistema.

## **1 Quadro normativo in materia di omissioni contributive nella previdenza di base**

### ***1.1 Rilevanza della tutela in materia di contribuzione previdenziale nell'ordinamento di base***

La rilevanza dell'interesse – costituzionalmente garantito – dei lavoratori alla tutela previdenziale è alla base di una serie di precetti legislativi contenuti nel codice civile che, con specifico riferimento alla posizione del lavoratore subordinato, sono volti a scoraggiare il datore di lavoro dall'omissione o dalla irregolarità dei versamenti dovuti per contribuzione previdenziale.

In primo luogo vengono in rilievo le disposizioni contenute nell'art. 2114 cod. civ., che rimette alle leggi speciali la determinazione dei casi e delle forme di previdenza e di assistenza obbligatoria e le relative contribuzioni e prestazioni. Il successivo art. 2115, oltre a dettare il principio, derogabile e largamente derogato dalla successiva normativa, della uguaglianza della contribuzione tra datore di lavoro e lavoratore, stabilisce, al secondo comma, che l'imprenditore è responsabile del versamento contributivo anche per la parte a carico del prestatore di lavoro, salvo il diritto di rivalsa e, al terzo comma, che è nullo qualsiasi patto diretto ad eludere gli obblighi relativi alla previdenza o all'assistenza.

Ancora, l'art. 2116, al primo comma, garantisce al lavoratore la prestazione previdenziale anche quando il datore di lavoro non abbia versato regolarmente i contributi, salvo diverse disposizioni speciali, sancendo, al secondo comma, qualora in base a tali

disposizioni la prestazione non possa essere corrisposta, la responsabilità dell'imprenditore per i danni subiti dal lavoratore.

Dal principio della cd. automaticità delle prestazioni, di cui al primo comma del citato art. 2116, per cui gli Istituti previdenziali sono tenuti a pagare le prestazioni ai lavoratori in quiescenza anche se i contributi non sono stati versati, emerge l'inesistenza, nel rapporto contributivo-previdenziale, di un nesso di diretta correlazione tra l'adempimento delle obbligazioni cui sono tenuti rispettivamente il datore di lavoro e l'Ente di previdenza. Il secondo comma, che sancisce per il lavoratore il diritto al risarcimento del danno nei confronti del datore di lavoro laddove il principio di automaticità della prestazione non trovi applicazione (come nel caso di prescrizione del diritto ai contributi), contiene la norma di chiusura del sistema, che completa la tutela previdenziale del lavoratore dipendente.

Si rileva, poi, che l'ordinamento sostiene con particolari forme di prelazione sia il diritto soggettivo degli Enti previdenziali all'incasso dei contributi sancito *ex lege*, sia quello, in ultimo, di cui è titolare il lavoratore in base al citato art. 2116, comma 2.

In particolare, l'art. 2753 prevede il privilegio generale sui beni mobili del datore di lavoro per i crediti derivanti dal mancato versamento dei contributi ad istituti, enti o fondi speciali che gestiscono forme di assicurazione obbligatoria per la invalidità e la vecchiaia.

Il successivo art. 2754 stabilisce analogo privilegio generale relativamente ai crediti per i contributi dovuti ad istituti od enti per forme di tutela previdenziale e assistenziale diverse da quelle indicate al precedente articolo. Tale indicazione legislativa è stata interpretata da giurisprudenza e dottrina<sup>4</sup> nel senso di ritenerla comunque limitata alle sole ipotesi di assicurazioni sociali in senso lato, con esclusione, quindi, delle forme assicurative e previdenziali liberamente costituite alle quali deve riconoscersi un carattere squisitamente privatistico inconciliabile con la causa del privilegio in esame. Si è così ritenuto che il

---

<sup>4</sup> In tal senso, espressamente, G. Tucci, *Privilegi* [Dir. Civile] in Enc. Giur. Treccani, P. Cendon *Commentario al Codice Civile* Utet, vol. IV, 1991, G. Cian e A. Tabucchi, *Commentario breve al cod. civile*, Cedam, 1997, nonché Cass. Sez. Lav. 22 gennaio 1992 n.699, 24 luglio 1990 n.794, 25 ottobre 1989 n.4373, Trib. Genova 16.7.1993, Trib. Milano, 18.1.1979.

privilegio non compete ad accantonamenti obbligatori non per legge ma per contratto, quali risultano, allo stato attuale, le contribuzioni a previdenza complementare.

Si noti, inoltre, che, a norma dell'art. 2776, comma 2, c.c., i crediti di cui al citato art. 2753, in caso di infruttuosa esecuzione sui mobili, sono collocati sussidiariamente sul prezzo degli immobili con preferenza rispetto a creditori chirografari, ma dopo i crediti per trattamento di fine rapporto e per indennità sostitutiva del preavviso.

Accanto alle disposizioni relative al diritto di credito degli Enti previdenziali, l'art. 2751-bis, punto 1, attribuisce privilegio generale sui mobili al credito del lavoratore per i danni conseguenti alla mancata corresponsione, da parte datoriale, dei contributi previdenziali e assicurativi obbligatori, rafforzando in tal modo il credito dei lavoratori di cui al citato art. 2116, comma 2.

Come accennato, si deve rilevare che le disposizioni civilistiche in argomento non appaiono riferibili anche ai crediti contributivi di previdenza complementare, posto che la *ratio* delle norme stesse appare preordinata alla tutela di posizioni previdenziali e assistenziali obbligatorie *ex lege*.

In prospettiva, tuttavia, qualche ulteriore considerazione potrebbe forse essere sviluppata, con particolare riferimento alle ipotesi di cui all'art. 2754, laddove prossimi interventi legislativi introducessero elementi di vincolatività nelle scelte adesive dei lavoratori ai fondi pensione.

Rilevato quanto sopra, si osserva poi, che la titolarità del diritto di credito in capo agli Enti di previdenza obbligatoria è ulteriormente rafforzata, come si illustrerà in seguito, dalla possibilità attribuita dall'ordinamento di riscuotere coattivamente i crediti mediante strumenti di carattere pubblicistico, procedendo contestualmente alla irrogazione e alla riscossione delle sanzioni previste in materia di inadempimenti contributivi.

## ***1.2 La disciplina delle omissioni contributive a norma dell'art.116, commi 8 e segg., della l. n. 388/2000***

L'art. 116, commi 8 e segg., della legge n.388/2000, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge finanziaria 2001) ha ridisegnato il sistema sanzionatorio nei confronti dei soggetti che non provvedono al pagamento dei contributi dovuti alle gestioni previdenziali ed assistenziali nei termini o vi provvedono in misura inferiore al dovuto, ha abolito le sanzioni amministrative di cui all'art. 35, commi 2 e 3, della citata l. n.689/1981, che si aggiungevano a quelle civili e, in ultimo, ha riformulato l'ipotesi di reato in tema di omissione o falsità di registrazione o denuncia obbligatoria prevista dall'art. 37 della medesima legge.

Per effetto di tale disciplina, le sanzioni civili rimangono l'unico strumento sanzionatorio *extra* penale connesso alle inadempienze contributive.

La nuova normativa distingue nettamente la fattispecie dell'omissione contributiva da quella dell'evasione, collegando alle due ipotesi conseguenze sanzionatorie diverse.

In particolare, secondo il comma 8, lett. *a*) del citato art.116, costituisce omissione l'omesso o ritardato pagamento dei contributi il cui ammontare è rilevabile dalle denunce e/o registrazioni obbligatorie. E' il caso del mancato o ritardato versamento il cui importo si rileva da precise registrazioni sui libri obbligatori ovvero dai modelli di versamento insoluti, purché presentati nei termini.

Fattispecie diversa è quella dell'evasione contributiva, di cui alla lett. *b*) dello stesso comma 8, che si ravvisa in caso di denunce o registrazioni obbligatorie omesse o non conformi al vero e cioè quando il datore di lavoro, con l'intenzione specifica di non versare i contributi o i premi, occulta o fornisce false indicazioni circa i rapporti di lavoro in essere o le retribuzioni erogate<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> L'Inps con circolare n.110 del 23 maggio 2001, nel commentare le nuove disposizioni, ha evidenziato le seguenti irregolarità che concretizzano l'evasione: mancata iscrizione all'Inps, mancata iscrizione sui libri aziendali di uno o più dipendenti, infedele registrazione delle retribuzioni, omessa o tardiva presentazione delle denunce obbligatorie e loro infedeltà. L'Istituto ha inoltre precisato che l'ipotesi di evasione ricorre anche nei casi di rapporti di lavoro denunciati come collaborazioni coordinate e continuative o di rapporti di lavoro dichiarati di natura autonoma, successivamente individuati come subordinati.

Relativamente alle sanzioni civili correlate alle omissioni e alle evasioni, il legislatore, nella quantificazione delle stesse, ha operato una precisa distinzione:

- nel caso dell'omissione il datore di lavoro è tenuto al pagamento di una sanzione, in ragione d'anno, pari al tasso ufficiale di riferimento (T.U.R.)<sup>6</sup> maggiorato di 5,5 punti, fino ad un massimo del 40 per cento dell'importo della contribuzione dovuta e non corrisposta alle scadenze di legge;
- nel caso dell'evasione il datore di lavoro è tenuto al pagamento di una sanzione civile pari, in ragione d'anno, al 30 per cento dell'importo dei contributi evasi, il cui ammontare non può essere, in ogni caso, superiore al 60 per cento degli stessi<sup>7</sup>.

Raggiunto il tetto massimo delle sanzioni civili nelle misure previste sia per le omissioni sia per le evasioni, sul debito contributivo (con esclusione delle sanzioni stesse) maturano, a norma del successivo comma 9, gli interessi di mora di cui all'art.30 del D.P.R. n.602/1973, come sostituito dall'art.14 del d. lgs.n.46/1999, al tasso determinato annualmente con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze con riguardo alla media dei tassi bancari attivi.

Previsione apposta il legislatore ha adottato, al comma 10, per quelle inadempienze derivanti da obiettive incertezze connesse a contrastanti orientamenti giurisprudenziali o amministrativi sulla ricorrenza dell'obbligo contributivo successivamente riconosciuto in sede giudiziale o amministrativa. In tal caso, se il versamento dei contributi è effettuato entro il termine fissato dall'Istituto impositore, è applicata la stessa sanzione prevista per le omissioni contributive, con la differenza che raggiunto il tetto massimo del 40 per cento sul debito contributivo non maturano gli interessi di mora.

---

<sup>6</sup>A decorrere dal 1° gennaio 1999, l'articolo 2, comma 1, del d. lgs n.213/1998 ha rimesso alla Banca d'Italia la determinazione periodica del tasso ufficiale di riferimento (T.U.R.), in sostituzione del previgente tasso ufficiale di sconto (T.U.S.). Al momento, a norma del provvedimento della Banca d'Italia 9.11.2001, il T.U.R. è pari al 3,25 per cento per cui, attualmente, la sanzione civile è del 8,75 per cento (T.U.R.+5,5 punti) in ragione d'anno. Per la concreta individuazione del T.U.R. da applicare occorre fare riferimento a quello vigente al momento del pagamento dei contributi

<sup>7</sup>Tuttavia se il datore di lavoro provvede a denunciare spontaneamente la situazione debitoria prima di contestazioni e richieste da parte degli enti impositori e, comunque, non oltre 12 mesi dalla scadenza del debito contributivo e sempre che il versamento di quanto dovuto avvenga nel termine di 30 giorni successivi alla denuncia spontanea, la sanzione civile sarà identica a quella prevista nel caso di omissione (T.U.R., maggiorato di 5,5 punti, nel limite del 40 per cento dei contributi non versati).



Ove il pagamento non avvenga entro il termine fissato dall'Ente, le sanzioni civili vengono determinate nella misura prevista per l'inadempienza originaria.

Il nuovo regime sanzionatorio ha per destinatarie anche tutte le Pubbliche Amministrazioni iscritte all'Inpdap: come precisato dallo stesso Istituto con circolare n.27 del 12 luglio 2001, nei confronti delle Amministrazioni pubbliche statali e locali, per effetto del comma 11, si applica il solo istituto delle sanzioni civili (commi 8, 9 e 10), ferma restando la responsabilità disciplinare del dirigente dell'Ufficio preposto ai dovuti versamenti; nei confronti degli altri enti tenuti a contribuire all'Istituto trovano anche applicazione le altre disposizioni recate dall'art.116 in esame e, dunque, anche la sottoposizione a procedimento penale nell'ipotesi di cui all'art.37 della l.n.689/1981, come integralmente riscritto dal comma 19.

Tale norma prevede nei confronti del datore di lavoro il reato di omissione o falsità per le registrazioni o denunce obbligatorie, punibile con la reclusione fino a due anni, quando dal fatto derivi l'omesso versamento dei contributi e premi previsti dalle leggi sulla previdenza ed assistenza obbligatoria per un importo mensile non inferiore al maggior importo tra cinque milioni di lire mensili e il 50 per cento dei contributi complessivamente dovuti nello stesso mese.

La condotta è quindi la medesima della fattispecie dell'evasione di cui al comma 8, lett.b) ed assume rilevanza penale ogni qualvolta l'omissione o la falsità delle registrazioni determini un'evasione contributiva che sia superiore a 5 milioni e che sia altresì superiore alla metà dei contributi dovuti nel mese<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> A differenza della precedente formulazione che ancorava la responsabilità penale dal datore di lavoro all'omesso versamento di contributi per un importo mensile non inferiore a 5 milioni di lire, la nuova versione aggiunge a tale necessario requisito l'ulteriore elemento del superamento della metà dei contributi complessivamente dovuti dal datore di lavoro inadempiente nel mese di riferimento.

### ***1.3 Il procedimento di recupero dei contributi non versati e delle sanzioni***

La normativa in materia di recupero dei crediti degli Enti previdenziali è stata rivisitata dal d. lgs. n.46/1999 (*Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo*), recante modifiche della disciplina del D.P.R. n.602/1973 (*Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito*), che all'art.17 dispone “*Si effettua mediante ruolo la riscossione coattiva delle entrate dello Stato, anche diverse dalle imposte sui redditi, e di quelle degli altri enti pubblici, anche previdenziali, esclusi quelli economici*”<sup>9</sup>.

Con riferimento all'*iter* procedimentale, il citato decreto legislativo attribuisce all'Ente previdenziale la facoltà di richiedere il pagamento dei crediti vantati nei confronti dei contribuenti mediante avviso bonario; l'iscrizione a ruolo viene eseguita solo in caso di mancato pagamento, totale o parziale, da parte del debitore nei 30 giorni successivi al ricevimento dell'avviso.

Il ruolo consiste nell'elenco dei debitori e degli importi da essi dovuti e costituisce titolo esecutivo. Una volta formato, viene consegnato dall'Ente al concessionario della riscossione che provvede, entro l'ultimo giorno del quarto mese successivo a quello in cui gli è pervenuto, alla notifica al debitore della cartella di pagamento, contenente l'intimazione ad adempiere l'obbligo contributivo risultante dal ruolo entro sessanta giorni dalla notifica, con l'avviso che in mancanza si procederà all'esecuzione forzata.

Caratteristica della esecuzione forzata mediante ruolo è l'esenzione degli atti della procedura da una serie di tasse e diritti. A norma dell'art.47 del D.P.R. n.602/1973, sulla riscossione delle imposte dirette, nel testo modificato dal d. lgs. n.46/1999, dichiarato applicabile anche nei confronti degli enti previdenziali, le trascrizioni e le cancellazioni dei pignoramenti e delle ipoteche, le eventuali misure presso i competenti uffici del territorio e un'altra serie di adempimenti sono compiute in carta libera ed in esenzione di ogni tassa e

---

<sup>9</sup> Anteriormente alla riforma della riscossione, gli enti previdenziali provvedevano alla riscossione coattiva attraverso il procedimento disciplinato dalla legge n.689/1981 (combinato disposto degli artt.35 e 18), con l'emissione, una volta accertato il debito e provveduto alle relative contestazioni, della cd. ordinanza-ingiunzione che costituiva, comunque, titolo esecutivo. L'esecuzione forzata veniva effettuata dagli uffici legali degli stessi enti previdenziali secondo le disposizioni del codice di procedura civile.

diritto. Parimenti l'art.48 prevede che le tasse ed i diritti per atti giudiziari dovuti in occasione della procedura esecutiva siano ridotti della metà.

Con riferimento agli strumenti di tutela in favore delle aziende inadempienti, gli artt. 24 e 25 del d. lgs. n.46/1999 prevedono la possibilità di ricorrere sia in via amministrativa sia in via giurisdizionale, sia contro l'atto di accertamento sia contro la cartella di pagamento. Il ricorso amministrativo e giurisdizionale contro l'accertamento sospende lo svolgimento dei successivi adempimenti esecutivi sino alla decisione dell'ente o del giudice. In caso di impugnazione in via giurisdizionale l'iscrizione a ruolo può comunque essere effettuata in presenza di un provvedimento esecutivo del giudice.

Le impugnazioni presentate successivamente all'iscrizione a ruolo non hanno effetto sospensivo nei confronti della procedura esecutiva a meno che l'Ente, nel ricorso amministrativo, o il Giudice del lavoro, in quello giurisdizionale, dispongano con provvedimento motivato, ricorrendo gravi motivi, la sospensione della riscossione.

#### ***1.4 Gli inadempimenti contributivi nei confronti degli Enti di previdenza obbligatoria privati***

Alcuni Enti di previdenza obbligatoria per lavoratori o professionisti, originariamente sorti come enti di diritto pubblico, sono stati trasformati dal 1° gennaio 1995 in associazioni o fondazioni con personalità giuridica di diritto privato, a norma del d. lgs. n.509/1994. Tale decreto ha disposto che gli Enti trasformati continuino a svolgere le attività previdenziali e assistenziali, rimanendo titolari di tutti i rapporti attivi e passivi dei corrispondenti enti previdenziali e dei rispettivi patrimoni e *“ferma restando l'obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione”*.

Gli Enti previdenziali citati nel decreto (tra cui, ad esempio, la Cassa forense, la Cassa dei dottori commercialisti, la Cassa degli ingegneri e architetti liberi professionisti, la Cassa notai, l'Enasarco) sono stati, dunque, trasformati da pubblici in privati, senza che venisse intaccato il principio di obbligatoria iscrizione e contribuzione. Al pari degli Enti previdenziali pubblici, tali Casse sono, pertanto, titolari di un vero e proprio diritto di credito nei confronti degli iscritti o, in generale, dei soggetti tenuti al versamento contributivo.

Gli Enti privatizzati sono sottoposti alla vigilanza dei Ministeri del lavoro, dell'economia e degli altri Ministeri già competenti sugli enti trasformati. Nell'ambito delle funzioni di vigilanza è prevista l'approvazione degli statuti, dei regolamenti e delle delibere in materia di contributi e prestazioni in coerenza con le potestà riconosciute nei singoli ordinamenti vigenti.

Sotto tale profilo, gli Enti privatizzati sono titolari, per espressa attribuzione legislativa, del potere regolamentare in materia di regime sanzionatorio per le inadempienze contributive<sup>10</sup>.

La Cassa forense, con regolamento adottato il 19 maggio 2000, approvato dal Ministero del lavoro il 20 novembre 2000, oltre a determinare gli inadempimenti sanzionabili<sup>11</sup> e la misura delle sanzioni applicabili, ha previsto, quale modalità di esazione dei contributi e delle sanzioni, la riscossione mediante ruoli esattoriali, fermo restando il potere del Consiglio di amministrazione di stabilire in via generale o in casi particolari che il pagamento venga eseguito in modo diverso.

Si rileva, peraltro, che sulla possibilità di ricorrere ai ruoli esattoriali per esigere i crediti previdenziali da parte della Cassa forense si è pronunciata una prima giurisprudenza di merito<sup>12</sup> che ha accolto il ricorso presentato da un iscritto alla Cassa dichiarando *“l'inesistenza del potere della Cassa Nazionale di previdenza e Assistenza Forense di riscuotere i contributi previdenziali mediante l'iscrizione a ruolo”*. Il Tribunale ha motivato la propria decisione con la considerazione che in base alle disposizioni dell'art.17 del d. lgs. n.46/1999, la previsione che gli Enti previdenziali riscuotano i crediti mediante ruolo è limitata ai soli enti pubblici. Nel caso specifico, il Tribunale ha dunque ritenuto non applicabili da parte della Cassa forense, in

---

<sup>10</sup> Cfr. il combinato disposto degli artt.2, comma 2, del d. lgs.509/1994, a norma del quale *“La gestione economico-finanziaria deve assicurare l'equilibrio del bilancio mediante l'adozione di provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal bilancio tecnico da redigersi con periodicità almeno triennale”* e 4, comma 6-bis, del d.l. n.79/1997, convertito con modificazioni nella l.140/1997, a norma del quale *“Nell'ambito del potere di adozione di provvedimenti conferito dall'art.2, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n.509, possono essere adottate dagli enti privatizzati (...) deliberazioni in materia di regime sanzionatorio e di condono per inadempienze contributive, da assoggettare ad approvazione ministeriale ai sensi dell'art.3, comma 2, del citato decreto legislativo”*.

<sup>11</sup> Precisamente il ritardo o l'omissione nell'invio della comunicazione dei redditi e dei volumi di affari e nel pagamento dei contributi dovuti.

<sup>12</sup> Sentenza Tribunale di Nola, in funzione di Giudice del lavoro, n.35 del 2 marzo 2001.

quanto ente privato, le disposizioni che estendono il procedimento di riscossione mediante ruolo agli “enti pubblici anche previdenziali”.

## **2 Quadro normativo in materia di previdenza complementare**

### ***2.1 Il sistema delineato dal d. lgs. n.124/1993***

Nell’ordinamento della previdenza complementare non si ravvisano disposizioni dalle quali possa desumersi con chiarezza la titolarità di un diritto di credito in capo al fondo pensione per la riscossione delle contribuzioni. Ciò è riconducibile al principio di partecipazione volontaria che caratterizza il sistema di previdenza complementare, sancito all’art.3, comma 4, del d. lgs. n.124/1993.

Nell’ordinamento di base, infatti, è il requisito dell’obbligatorietà *ex lege* di iscrizione presso gli Istituti previdenziali e dei versamenti contributivi a costituire il fondamento del diritto degli Istituti stessi di riscuotere le contribuzioni e di avviare le procedure coattive per l’esazione delle somme non versate.

Da tale obbligatorietà discendono, quindi, i poteri ispettivi e sanzionatori attribuiti agli Enti previdenziali, nonché il potere previsto dalla legge di dare immediata esecuzione al credito senza passare per la via del processo di cognizione avvalendosi dello strumento del ruolo esattoriale, ancorché tale facoltà sia ricondotta, secondo l’interpretazione fornita da una prima giurisprudenza di merito<sup>13</sup>, anche alla natura pubblica dell’ente previdenziale.

Va peraltro rilevato che gli Enti previdenziali pubblici, anche prima della riforma della riscossione che ha imposto il ruolo quale unico strumento per riscuotere i crediti previdenziali per inadempienze contributive, disponevano dello strumento dell’ordinanza-ingiunzione disciplinata dalla l. n.689/1981, che costituiva (e per le altre ipotesi di illeciti amministrativi costituisce ancora), per esplicita previsione di legge, titolo per eseguire direttamente il credito.

Nessuna norma in tal senso è rinvenibile nell’ordinamento di settore.

---

<sup>13</sup> Sentenza del Tribunale di Nola citata nella precedente nota.

La legge non chiarisce la natura del rapporto tra soggetti tenuti alla contribuzione e fondo pensione, limitandosi a prevedere a norma dell'art.8, comma 1, del d. lgs. n.124/1993, che il finanziamento dei fondi pensione “grava” sui destinatari e, se trattasi di lavoratore subordinato o dei soggetti di cui all'art.409, punto 3), del cod. proc. civ.<sup>14</sup>, anche sul datore di lavoro o sul committente.

Sulla base di tale disposizione, parte della dottrina ha inquadrato il rapporto contributivo originato dall'adesione del lavoratore al fondo pensione, nello schema del rapporto giuridico obbligatorio *“tra i soggetti tenuti alla corresponsione dei contributi previdenziali e il fondo pensione che li riceve per provvedere con essi alla sua attività di gestione finanziaria per finalità previdenziali”*<sup>15</sup>.

Altra dottrina, nell'individuare i diritti degli iscritti al fondo pensione, si è spinta a riconoscere in capo all'iscritto un *“diritto alla contribuzione da parte del datore di lavoro della stessa intensità riconosciuta al diritto alla retribuzione stabilita dalle norme contrattuali”*, ritenendo, peraltro, che tale diritto spetti *“sia al lavoratore iscritto sia al fondo: al primo in quanto gli si riconosce di poter tutelare la prestazione correlata alla contribuzione. Al fondo, in quanto tenuto a garantire, a tempo debito, la prestazione”*<sup>16</sup>.

Riconoscendo la titolarità del diritto di credito in capo al fondo pensione non sarebbe, ovviamente, alterato il meccanismo di azionabilità in giudizio di tale diritto, la cui tutela in sede giurisdizionale potrebbe avvenire solamente mediante un giudizio di cognizione volto ad ottenere la condanna all'adempimento dell'obbligo.

Si evidenzia, peraltro, che tale linea interpretativa del rapporto contributivo non sembra tenere conto del fatto che l'unico istituto specificamente previsto nell'ordinamento di settore dall'art.5 del d. lgs. n.80/1992 a garanzia del rischio derivante dalle omissioni contributive, individua in capo all'aderente, e non in capo al fondo pensione, la facoltà di attivare il meccanismo di garanzia stesso.

---

<sup>14</sup>Nonché, a norma dell'art.71, comma 4, della l.n.144/1999 per i soci lavoratori delle società cooperative qualora siano osservate nei loro confronti le disposizioni dell'art.2120 c.c. in materia di Tfr.

<sup>15</sup> Così M. Bessone *Previdenza complementare*, Giappichelli Editore, 2000, p. 84 e ss.

<sup>16</sup> Così G. Cazzola in *Guida ai fondi pensione*, Bancaria editrice, p.17.

## ***2.2 Il meccanismo di garanzia dell'art.5 del d. lgs. n.80/1992***

Con l'art.5 del d. lgs. n.80/1992<sup>17</sup> è stato istituito presso l'Inps un apposito Fondo di garanzia che interviene nel caso in cui la prestazione dovuta da una forma pensionistica complementare non possa essere corrisposta in tutto o in parte a causa dell'omesso o insufficiente versamento di contributi da parte di datori di lavoro sottoposti ad una procedura concorsuale<sup>18</sup>.

Il meccanismo prevede che il lavoratore rimasto insoddisfatto ad esito delle procedure concorsuali possa richiedere direttamente al citato Fondo di garanzia di integrare i contributi omessi presso il fondo pensione; in tal caso è disposta la surrogazione di diritto del Fondo di garanzia al lavoratore per l'equivalente dei contributi versati.

Tale Fondo, per effetto dell'art. 12, comma 1-*bis*, del d. lgs. n.124/93 che ha eliminato dal comma 1 dell'art. 5 il termine finale di applicazione dell'articolo stesso, originariamente individuato nella "*data di entrata in vigore di norme in materia di previdenza complementare*", riguarda tutto il settore vigilato.

Per le omissioni sopra viste spetta, quindi, all'iscritto e non al fondo impossibilitato ad erogare la prestazione o parte di essa, la facoltà di attivare l'intervento del Fondo di garanzia; detto intervento è, peraltro, subordinato alla insoddisfacente partecipazione dello stesso aderente alle procedure concorsuali.

La descritta previsione della legittimazione dell'iscritto ad attivare il Fondo di garanzia, previa escussione datoriale, sembra indicativa di una precisa scelta legislativa in favore della titolarità del diritto alla contribuzione in capo all'iscritto, piuttosto che in capo al fondo pensione.

L'art.5, inoltre, rimette al Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, sentito il consiglio di amministrazione dell'Inps, l'emanazione di uno o più

---

<sup>17</sup>Emanato in attuazione della direttiva 80/987/CEE in materia di tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro.

<sup>18</sup>Fallimento, concordato preventivo, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione straordinaria, ex comma 1 dello stesso art. 5.

decreti volti alla disciplina delle modalità di funzionamento del Fondo di garanzia e alla individuazione della parte del contributo di solidarietà da destinare al finanziamento del Fondo medesimo.

La norma in esame è stata recentemente oggetto di alcuni giudizi di merito<sup>19</sup>. Sia in primo che in secondo grado è stato individuato nell'Inps il soggetto tenuto ad integrare il fondo pensione a norma dell'art.5 anche nei casi in cui il datore di lavoro versi il contributo di solidarietà ad altro ente di previdenza obbligatoria.

Nel caso di specie l'Inps aveva chiesto in via principale la dichiarazione della propria estraneità agli obblighi di cui all'art. 5 e, in subordine, l'integrazione del contraddittorio con i Ministri del lavoro e dell'economia, ai quali compete, *ex comma 5 del citato art. 5*, l'emanazione della normativa secondaria volta all'attuazione del Fondo, sostenendo che l'inerzia delle amministrazioni abbia di fatto lasciato inattuato le previsioni sulla istituzione del Fondo di garanzia.

Tale tesi non è stata condivisa dai giudici di merito che hanno ritenuto insussistenti i dubbi di individuazione prospettati, ritenendo inequivoco il dettato normativo *“dal momento che il lavoratore può chiedere l'integrazione dovuta alla gestione complementare solo ed unicamente al Fondo di garanzia all'uopo istituito presso l'INPS ”* confermato dalla *“surrogazione del Fondo per l'equivalente dei contributi omessi, previsto dal comma terzo della suddetta norma”* (art. 5, d. lgs. n.80/92).

Riguardo al concorso nel finanziamento del Fondo di garanzia del contributo di solidarietà versato all'Inpdai, il Giudice, muovendo dalla considerazione che la norma ha previsto il versamento di quota del citato contributo al Fondo di garanzia presso l'Inps, quale soggetto distinto e diverso, ha sostenuto che *“tale circostanza porta necessariamente ad escludere che i singoli enti gestori siano tenuti alla obbligazione di cui trattasi che, invece, resta a carico del gestore di tale Fondo che, non va dimenticato, è privo di autonomia patrimoniale”*.

---

<sup>19</sup> Sentenza del Tribunale di Bari, 30 giugno 2000, in primo grado e sentenze della Corte di appello di Bari n. 566, 573, 577 e 579 del 22 maggio 2001, in secondo grado.



Con riferimento alla normativa secondaria i giudici hanno ritenuto già pienamente efficace la garanzia pur in mancanza della disciplina regolamentare sul funzionamento del Fondo e della modalità di finanziamento.

Sul punto si osserva che l'adozione della disciplina di secondo grado relativa alle modalità di funzionamento del fondo potrebbe costituire l'occasione per una rivisitazione dell'istituto, in considerazione della previsione contenuta nel disegno di legge di delega in materia previdenziale della soppressione dell'analoga garanzia per il pagamento del Tfr di cui all'art.2 della l. n.297/1982, per effetto del conferimento del Tfr maturando alle forme pensionistiche complementari.

In quella sede potrebbero, inoltre, essere definiti alcuni aspetti non espressamente disciplinati dalla legge, quali la corresponsione, unitamente ai contributi omessi, degli interessi di mora destinati a risarcire il danno subito dall'iscritto e la fissazione dei termini di presentazione della domanda e di intervento del fondo.

### ***2.3 Le disposizioni Covip in materia di bilancio e trasparenza***

La problematica delle omissioni contributive è stata oggetto di alcune riflessioni della Commissione nell'ambito della predisposizione dei provvedimenti normativi in materia di bilancio e trasparenza dei fondi pensione adottati rispettivamente con delibera del 17 giugno 1998 e 10 febbraio 1999, nei quali, coerentemente alla linea sopra evidenziata, è stata data ampia valorizzazione all'aspetto informativo dei fondi pensione, al fine di garantire agli aderenti l'agevole verifica dell'esattezza della posizione individuale.

Nell'ambito del documento sul bilancio<sup>20</sup>, significativa appare a questo proposito l'adozione del criterio di cassa per il trattamento contabile dei contributi, che quindi vengono registrati tra le entrate solamente dopo l'effettivo incasso; conseguentemente, anche l'attivo netto destinato alle prestazioni e le posizioni individuali sono incrementati successivamente all'avvenuto versamento, mentre i contributi dovuti e non ancora versati sono annotati in appositi conti d'ordine. Tale criterio presuppone una particolare attenzione del fondo pensione

---

<sup>20</sup> Approvato con Delibera Covip del 17 giugno 1998, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* Serie Generale n.162 del 14 luglio 1998 e sul Bollettino Covip, anno II, n.2.

alla regolarità dei versamenti: in tal senso si colloca la previsione sulla necessità che gli amministratori nella relazione sulla gestione esprimano “*apprezzamento circa l’entità del fenomeno dei ritardati versamenti e delle iniziative eventualmente intraprese al fine di ottenere il rispetto degli accordi*”.

Detta previsione, relativa anche ai fondi aperti in virtù di esplicito richiamo, va coordinata con la clausola contenuta nell’art.14, punto 8, dello Schema di Regolamento dei fondi aperti<sup>21</sup>, con la quale la società promotrice declina qualsiasi obbligo in merito al versamento della contribuzione datoriale e al recupero dei contributi eventualmente dovuti dai soggetti tenuti alla contribuzione.

Le due disposizioni, che potrebbero a prima vista apparire in contrasto, possono essere conciliate da un lato considerando che la disposizione contenuta nel documento sul bilancio è improntata unicamente a finalità di informazione e, dall’altro, ponendo l’accento sul carattere “eventuale” delle iniziative intraprese dal fondo pensione per il rispetto degli accordi.

Tale impostazione trova conferma nelle disposizioni in materia di trasparenza nei rapporti con gli iscritti<sup>22</sup>, nelle quali viene fortemente valorizzata l’attività informativa dei fondi pensione verso gli iscritti mediante lo strumento della comunicazione periodica, la quale deve contenere “*tutti gli elementi utili per ricostruire l’evoluzione della posizione individuale ...*”, distinguere i flussi contributivi “*al fine di permettere la verifica della rispondenza di tali versamenti con l’ammontare dei contributi dovuti*” e riportare l’avvertenza all’iscritto “*di controllare che i versamenti contributivi effettuati corrispondano a quelli dovuti in base anche alla ulteriore documentazione in suo possesso (busta paga ecc.)*”.

La *ratio* informativa e la finalità di stimolo dell’iscritto al controllo dei versamenti sono ulteriormente esplicitate laddove nel citato documento si prescrive ai fondi pensione di apprestare altre comunicazioni dirette all’iscritto aventi ad oggetto i contributi versati in corso

---

<sup>21</sup> Documento esaminato dalla Commissione in data 11 ottobre 2000, pubblicato nel Bollettino Covip, anno IV, gennaio-dicembre 2000.

<sup>22</sup> Documento approvato dalla Commissione con deliberazione del 10 febbraio 1999, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n.49 dell’1 marzo 1999 e sul bollettino Covip anno II, n.3.

d'anno, da effettuarsi anche mediante collegamenti telematici, proprio “*al fine di consentire agli interessati il controllo della correttezza dei versamenti*”.

Al complesso delle comunicazioni nei confronti degli iscritti può essere, inoltre, ricondotta una funzione di deterrenza rispetto alle irregolarità aziendali particolarmente incisiva negli ambienti di lavoro maggiormente sindacalizzati o dove siano stati predisposti meccanismi risarcitori degli incrementi non realizzati sulle posizioni individuali.

In base alla ricostruzione effettuata, risulta evidente che il riscontro finale della esattezza dei versamenti contributivi compete all'iscritto, il quale, grazie al complesso delle informazioni ricevute, può più agevolmente rispetto al fondo pensione accertare la regolarità dei versamenti, confrontando i dati forniti dall'ente di previdenza complementare con quelli relativi alla propria retribuzione forniti dal datore di lavoro.

Tali ultime considerazioni potrebbero ulteriormente supportare la tesi che la legittimazione ad agire per la tutela del credito contributivo sia, allo stato attuale, radicata in capo all'iscritto piuttosto che al fondo pensione.

### **3 Quadro attuale dei sistemi di controllo nel panorama della previdenza complementare**

#### ***3.1 Fondi pensione negoziali<sup>23</sup>***

Le procedure preordinate alla verifica delle irregolarità e/o omissioni contributive costituiscono una delle misure di controllo degli assetti gestionali dei fondi negoziali alle quali, nell'ambito dell'ordinaria attività di vigilanza, è stata dedicata particolare attenzione.

In particolare i citati accertamenti sono stati condotti con specifico riferimento a quei fondi negoziali che, alla data del 31 dicembre 2001, potevano vantare almeno un anno di gestione delle risorse finanziarie.

Pur partendo dalle distinte caratterizzazioni della gestione dei flussi informativi, contabili e finanziari<sup>24</sup> relativi ai contributi dovuti dalle aziende aderenti, per conto proprio e

---

<sup>23</sup> A cura di Agostino Pernice.

in quanto delegati dai lavoratori iscritti, si è rilevata la presenza di alcuni tratti che accomunano le esperienze analizzate, dai quali emerge la chiara tendenza degli esponenti dei fondi ad una gestione attiva del problema mediante, generalmente, l'attivazione di apposite procedure che, in funzione di controllo, prima, e di sollecito, poi, contribuiscono a contenere il fenomeno nell'alveo di limiti fisiologici. A riprova di quanto sopra, si cita, esemplificativamente, l'esperienza di uno dei fondi analizzati che, anche in forza di un'intensa attività di sollecito del rispetto delle scadenze contributive messa in atto nei confronti delle aziende nel corso dell'ultimo biennio, ha ridotto la durata media dei ritardi contributivi da 35 (anno 2000) a 2 giorni (anno 2001).

La valutazione positiva che accompagna tale tendenza, ancorché disomogenea e perfettibile, resta confermata ove si acceda alla tesi predominante, alla stregua della quale non è configurabile, in capo ai fondi, la titolarità di un diritto di credito nei confronti delle aziende, né, allo stato, di un potere sostitutivo nei diritti del lavoratore iscritto.

In tale contesto, è utile ricordare che la già citata deliberazione Covip in materia di bilancio dei fondi pensione statuisce la necessità che i fondi effettuino il monitoraggio del fenomeno in questione *con finalità informative* nei confronti degli iscritti e che gli amministratori, in sede di redazione del bilancio (nella parte relativa alla relazione sulla gestione), forniscano il loro apprezzamento sull'entità del fenomeno e rappresentino le

---

<sup>24</sup> Questi prevedono, in via generale, che i datori di lavoro effettuino, con tempistica e modalità predeterminate, i versamenti dei contributi anche per conto dei lavoratori, onde la necessità che le liste (o distinte) di contribuzione contengano separata evidenza delle quattro tipologie contributive seguenti: del datore di lavoro (sempre obbligatori), obbligatori del lavoratore (la cui entità deriva dagli accordi), volontarie del lavoratore (la cui entità è determinata in base ad una libera scelta) e rivenienti dal Tfr. Tali versamenti affluiscono, mediante bonifici interbancari, presso un conto corrente dedicato, acceso presso la banca depositaria, distinto da quello deputato ad accogliere le somme di cui alle quote associative. Parallelamente, i datori trasmettono alla società di servizi amministrativi, mediante strumenti telematici, le liste di contribuzione, con le specifiche descritte, che il *service* confronta e riconcilia con i bonifici (il *service*, in qualche caso, attinge ai dati relativi ai bonifici effettuati mediante la procedura di *home banking*). Ciò che il *service* non riconcilia dà vita al fenomeno delle irregolarità contributive, scisso nelle due componenti, ben differenziate anche in termini quantitativi, del semplice ritardo/disguido e della omissione in senso stretto, irregolarità che, si badi bene, possono anche semplicemente riguardare l'invio della distinta contributiva e non anche l'effettuazione dei bonifici. I contributi riconciliati vengono trasformati in quote (c.d. valorizzazione) e accreditati al/ai gestore/i. La mancata riconciliazione di parte dei contributi attiva, diversamente, la procedura solleciti.

iniziative *eventualmente* intraprese al fine di ottenere il rispetto degli accordi, con particolare riferimento all'aspetto della raccolta dei contributi omessi.

Complemento di tale previsione è quanto contemplato nella successiva deliberazione Covip in materia di misure di trasparenza nei confronti degli iscritti, ove si prescrive ai fondi pensione di informare i singoli iscritti sui contributi versati in corso d'anno, anche al fine di consentire agli stessi il controllo della correttezza dei versamenti e, più in generale, dell'evoluzione della posizione individuale.

A tale stregua, l'attività posta in essere dai fondi costituisce, *in parte qua* (quella relativa alle "iniziative"), anche nella lettura fornita dalla Commissione, un servizio aggiuntivo che, pur rimettendo, in ultima istanza, al singolo aderente l'onere del riscontro finale di eventuali omissioni o ritardi (e dei conseguenti danni alla complessiva posizione previdenziale), da un canto costituisce, a misura dell'efficacia delle specifiche procedure adottate, un significativo strumento di rilevazione delle anomalie in discorso; dall'altro, nel contempo, funge da elemento di deterrenza nei confronti delle aziende, massimamente laddove più consapevole sia la partecipazione dei lavoratori al progetto previdenziale complementare e/o nei casi in cui il fondo abbia individuato degli efficaci strumenti di ristoro tanto dei costi sostenuti per l'attivazione della procedura solleciti, quanto delle menomazioni subite dalle posizioni individuali a causa dei ritardi nel versamento dei contributi<sup>25</sup>.

Infatti, la circostanza per la quale i fondi hanno generalmente attivato degli strumenti di informazione per i lavoratori e/o le rappresentanze sindacali, consente ai primi, in via diretta o mediata, l'attivazione tempestiva dei rimedi che l'ordinamento giuridico generale pone loro a disposizione<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Uno dei fondi considerati prevede che l'azienda (che ritardi il versamento del contributo dovuto) soggiaccia alla sanzione del pagamento al fondo, mediante versamento presso un conto deputato, di una somma pari agli interessi di mora, calcolati al tasso legale, per i giorni di ritardo maturati; tale somma è finalizzata al reintegro dei costi sostenuti dal fondo per l'attivazione della procedura solleciti. Inoltre, nell'eventualità che il medesimo ritardo abbia cagionato al lavoratore interessato il danno da mancato incremento della quota, ove la *performance* realizzata dal gestore sia di segno positivo, l'azienda è tenuta al reintegro della medesima.

<sup>26</sup> Si segnala, a tal proposito, l'esistenza di apposite sezioni, in seno ai siti *web* di alcuni fondi, periodicamente aggiornate e destinate alle aziende associate e ai lavoratori, l'accesso alle quali,

### ***3.2 Fondi pensione aperti***

L'esame dei fondi pensione aperti nei quali la percentuale di adesioni collettive risulta essere significativa rispetto al totale delle adesioni raccolte, ha offerto alcuni spunti interessanti di riflessione in tema di omissioni contributive.

Muovendo dall'indagine sulla documentazione relativa ai fondi selezionati, con particolare riferimento al Rendiconto annuale, al Regolamento, alla Comunicazione annuale agli iscritti e, ove disponibili, agli accordi di adesione, sono stati approfonditi soprattutto i meccanismi operativi mediante i quali sono amministrati gli stessi fondi, verificando anche l'eventuale predisposizione di strategie orientate alla tutela degli iscritti.

Una prima osservazione si basa sulla lettura della documentazione presente nei rispettivi fascicoli, relativi all'autorizzazione alla costituzione ed all'esercizio ed all'attività di vigilanza, in generale coerente con le prescrizioni in tema di bilancio e di trasparenza verso gli iscritti, che ha rivelato, nella generalità dei casi, che la Relazione sulla gestione, nel dare conto dei principali temi connessi all'andamento della gestione, non effettua specifici riferimenti alla regolarità dei flussi contributivi<sup>27</sup>.

Inoltre, nei singoli Regolamenti dei fondi non risultano introdotte variazioni di rilievo rispetto allo schema base dichiarato conforme dalla Covip, né è possibile rintracciare in tali documenti o negli accordi di adesione l'adozione di particolari accorgimenti a tutela degli iscritti.

Anche dalla lettura dei dati di bilancio non sono emerse indicazioni di omissioni contributive.

I successivi approfondimenti con i responsabili dei fondi esaminati hanno confermato che, pur non essendo state predisposte da parte dei fondi particolari procedure per

---

mediante *password* personale, consente la verifica della rispettiva posizione. Ancora, alcuni fondi hanno istituito centri d'ascolto che, informati delle anomalie riscontrate in sede di riconciliazione dei contributi, sono in grado di fornire tempestivamente, nella maggior parte dei casi, notizie in merito alle singole posizioni. Infine, si segnala che, in taluni casi, la procedura solleciti prevede, in ultima istanza, il coinvolgimento attivo delle rappresentanze sindacali e degli stessi lavoratori.

<sup>27</sup> Salvo in un caso, in cui nella Relazione sono espresse valutazioni positive in proposito.

l'accertamento di irregolarità contributive, non si registrano casi di omissione contributiva ed i rari casi di ritardo nei versamenti vengono imputati alle difficoltà tecniche delle aziende legate alle scadenze fiscali di fine anno.

Parimenti, non sono note situazioni di contenzioso tra iscritti e azienda, né con lo stesso fondo.

I responsabili dei fondi, che svolgono significative funzioni di controllo, di cui alle disposizioni contenute nello Schema di Regolamento, hanno espresso un giudizio positivo sulla efficienza delle procedure operative finalizzate alla "riconciliazione" dei dati inerenti ai versamenti contributivi.

Sembrerebbe quindi che, sia il fondo, quando gestisce direttamente i servizi amministrativi, sia la società cui viene affidato il *service* amministrativo, siano in grado di verificare se il versamento del contributo è stato effettuato alla scadenza; risulta, in ogni caso, sempre agevole per l'iscritto entrare in contatto con l'azienda per chiedere chiarimenti.

Occorre, peraltro, rammentare che lo stesso Schema di Regolamento dei fondi pensione aperti prevede, in caso di adesione su base contrattuale collettiva, oltre alle modalità di determinazione della misura della contribuzione, anche una clausola di esonero di responsabilità a favore delle società promotrici, laddove è disposto che le stesse non assumono alcun obbligo in merito al versamento della contribuzione datoriale e al recupero dei contributi eventualmente dovuti dai soggetti tenuti alla contribuzione.

Per quanto riguarda i profili di trasparenza nei rapporti dei fondi pensione con gli iscritti, disciplinati nella Deliberazione Covip del 10 febbraio 1999, l'avvio relativamente recente dell'attività dei fondi esaminati spiega, probabilmente, anche la poco diffusa predisposizione di ulteriori modalità di accesso, per gli iscritti, ai dati relativi alla propria posizione individuale, normalmente trasmessi con la comunicazione annuale.

Quest'ultima considerazione vale, in particolare, per quanto concerne la possibilità di accesso telematico ai dati relativi alla posizione individuale degli iscritti, auspicato, appunto, nella citata Delibera Covip in materia di trasparenza. Tale possibilità non è stata riscontrata in

linea generale con l'eccezione, tra quelli esaminati, di un fondo, che consente all'iscritto il controllo della propria situazione contributiva, non solo annualmente ma anche mensilmente, sul sito web del fondo, appositamente creato.

Peraltro, in tutti i casi considerati, gli iscritti possono in qualsiasi momento entrare in comunicazione telefonica con gli uffici del fondo ed acquisire ulteriori informazioni.

In base all'analisi condotta sembra di poter confermare che l'agevole verifica della corrispondenza tra quanto dovuto e quanto versato dall'azienda può essere effettuata solo dall'iscritto, il quale dispone dei dati relativi alla propria base contributiva.

In linea di massima, quindi, e nella generalità dei casi presi in considerazione, viene effettuato un controllo da parte dei servizi amministrativi del fondo sul flusso dei contributi per ogni iscritto e sussiste una facilità di interazione del fondo stesso con le aziende aderenti.

In tale contesto, considerando altresì il recente avvio di attività, i fondi in esame non hanno ravvisato l'esigenza di sviluppare essi stessi strumenti di supporto verso gli iscritti finalizzati a rendere loro più agevole la verifica della corrispondenza del contributo versato a quanto dovuto dall'azienda e il riscontro dell'eventuale mancato versamento.

In prospettiva, lo sviluppo di supporti, in particolare di quelli telematici secondo quanto indicato nelle già citate disposizioni Covip, appare auspicabile come elemento di progresso in direzione di una ancor maggiore trasparenza nei confronti degli iscritti.

#### **4 Profili evolutivi e considerazioni conclusive**

L'analisi svolta consente di formulare alcune considerazioni conclusive sia avendo a riferimento l'attuale stato della normativa e, più in generale, dell'ordinamento previdenziale, sia in chiave prospettica, tenendo presenti le linee di tendenza in atto e i progetti di revisione della disciplina.

La puntuale ricostruzione del dato normativo evidenzia, in primo luogo, la difficoltà, al momento attuale, di ritenere mutuabili per la previdenza complementare gli strumenti di tutela e di intervento rispetto al fenomeno delle omissioni contributive previsti nel sistema di



previdenza obbligatorio; si tratta, infatti, di strumenti che trovano la loro legittimazione, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in specifiche disposizioni di legge e che risultano strettamente correlati al carattere obbligatorio della contribuzione dovuta agli Enti previdenziali sancito dalla legge.

Nel contempo, l'analisi della situazione fattuale consente di ritenere che il fenomeno delle omissioni contributive nella previdenza complementare non presenti attualmente elementi di particolare criticità, tenuto conto dei comportamenti che sono stati assunti, dei primi presidi che i soggetti interessati stanno predisponendo e della circostanza che, nella maggior parte dei casi, le situazioni di irregolarità sono state risolte a seguito di sollecitazioni informali effettuate dai fondi pensione nei confronti delle aziende non in regola con i versamenti.

Il quadro, peraltro, potrebbe mutare in relazione al probabile incremento dei flussi contributivi conseguente all'auspicabile aumento delle adesioni e, soprattutto, in considerazione dei principi contenuti nel disegno di legge delega in materia previdenziale presentato dal Governo al Parlamento<sup>28</sup>, volti ad introdurre elementi di vincolo nel conferimento del Tfr maturando alle forme di previdenza complementare.

Verrebbero ad essere così significativamente rafforzati quei rapporti di connessione funzionale tra previdenza obbligatoria e complementare, in linea con la cosiddetta tesi della "funzionalizzazione" della previdenza complementare al soddisfacimento del diritto a ricevere prestazioni pensionistiche adeguate, che ha già trovato un'adeguata collocazione nei principi espressi dalla Corte Costituzionale<sup>29</sup>.

Ciò comporta la necessità di un generale ripensamento su alcune questioni nodali della disciplina legale dei fondi pensione e, in particolare, sui profili di garanzia ai quali è certamente ascrivibile il tema della tutela rispetto alle omissioni contributive.

Inoltre, l'incremento delle adesioni e dei flussi contributivi avrebbe come presumibile portato anche un ampliamento delle dimensioni del fenomeno omissivo e potrebbe produrre

---

<sup>28</sup> Presentato alla Camera il 28 dicembre 2001 (A.C. n. 2145).

<sup>29</sup> Pronunce del 25 maggio e del 13 luglio 2000.

ulteriori conseguenze problematiche avuto riguardo alla attuale configurazione del rapporto contributivo, che vede l'iscritto titolare, in ultima analisi, del diritto alla contribuzione e, dunque, solo legittimato ad agire in giudizio per il recupero dei contributi omessi.

L'adozione della nuova normativa potrebbe, quindi, costituire l'occasione per definire con chiarezza i termini del rapporto contributivo tra fondi pensione, iscritti e aziende tenute ai versamenti, valutando anche la possibilità di una scelta volta ad esplicitare la titolarità del diritto di credito in capo al fondo, sul quale, peraltro, grava l'obbligo di garantire l'erogazione della prestazione previdenziale al momento della maturazione dei requisiti.

Tale ultima scelta, peraltro, si porrebbe come naturale conseguenza di un cambiamento radicale del sistema, che venisse attuato mediante l'obbligo di conferimento del Tfr futuro alle forme di previdenza complementare, con passaggio dal principio di volontaria adesione a quello di partecipazione obbligatoria.

In tal caso potrebbe dunque profilarsi in capo all'ente di previdenza complementare il diritto di esigere il versamento, analogamente a quanto già avviene nel sistema di base, per effetto della stessa legge che, quindi, dovrebbe individuare in capo alle aziende l'obbligo di contribuire ai fondi pensione e, contestualmente, attribuire agli stessi il diritto alla contribuzione direttamente esercitabile in sede esecutiva.

Sotto il profilo concernente la tutela dell'iscritto, si rileva che in connessione con la prefigurata devoluzione del Tfr alle forme di previdenza complementare, il disegno di legge delega prescrive l'eliminazione del contributo relativo al finanziamento del Fondo di garanzia del Tfr, istituito dalla legge n.297/1982, senza nel contempo prefigurare l'estensione a tale ulteriore fonte di finanziamento dei fondi pensione dell'analoga garanzia della corresponsione delle prestazioni pensionistiche complementari nel caso di mancato versamento dei contributi da parte dei datori di lavoro sottoposti a procedure concorsuali, costituita dall'apposito Fondo istituito presso l'Inps dall'art.5 del d. lgs. n.80/1992.

Inoltre, per effetto del conferimento del Tfr alle forme pensionistiche complementari potrebbe essere messa in discussione la sussistenza del privilegio accordato dall'art.2751-bis,

punto 1, sui beni mobili datoriali al credito dei prestatori di lavoro per le indennità dovute a seguito della cessazione del rapporto di lavoro.

Non va, in ultimo, dimenticato, nel quadro delle valutazioni che inducono a rafforzare i profili di tutela degli iscritti, che le quote di Tfr una volta devolute alla previdenza complementare risultano esposte, al pari degli altri flussi contributivi, al rischio dell'investimento sul mercato, laddove l'attuale sistema di rivalutazione del Tfr garantisce al lavoratore rendimenti che, seppur contenuti, sono comunque certi.

Le considerazioni che precedono su alcuni degli effetti connessi all'emananda normativa, inducono a sottolineare l'opportunità dell'adozione di meccanismi volti a tutelare maggiormente la posizione sia dei lavoratori iscritti che degli stessi fondi pensione, rispetto alle irregolarità contributive.

In tale contesto può essere ipotizzato, in armonia con quanto previsto nella previdenza di base, l'estensione al settore della previdenza complementare di quegli strumenti di rafforzamento del credito dell'Ente previdenziale e a presidio del diritto dell'iscritto alla prestazione pensionistica di cui rispettivamente, agli art. 2753 e al combinato disposto degli artt. 2116 e 2751-*bis* , punto 1, cod. civ.

Conseguentemente, in connessione con l'eventuale introduzione di meccanismi di vincolo alla adesione ai fondi di previdenza complementare, potrebbe profilarsi la necessità di strumenti di raccordo con gli Enti di previdenza obbligatoria al fine di dare luogo ad essenziali sinergie nell'attività di verifica dei flussi contributivi di competenza aziendale.

Nell'ottica di armonizzazione delle normative, giova, peraltro, mettere in luce alcune significative differenze che caratterizzano i due settori, dalle quali l'eventuale disciplina dell'apparato sanzionatorio in ambito di previdenza complementare non potrebbe prescindere.

Come chiarito nella prima parte, infatti, nel sistema di base, il credito dell'Ente previdenziale costituito dai contributi omessi viene recuperato contemporaneamente alla irrogazione della sanzione, la quale, peraltro, viene acquisita nelle casse dallo stesso Ente

previdenziale, non essendo configurabile un maggior danno da risarcire all'iscritto, oltre ai contributi non versati.

Si rileva, invece, che per effetto del meccanismo di costruzione della posizione individuale nella previdenza complementare, composta oltre che dai contributi versati nel corso della vita lavorativa, anche dai rendimenti conseguiti in sede di gestione finanziaria degli stessi, è necessario garantire al lavoratore, in tale sistema, oltre al recupero della sorte capitale, anche il ristoro dell'eventuale danno connesso al mancato conseguimento dei rendimenti realizzati in sede di gestione.

Ciò premesso, nella diversa ipotesi in cui l'obbligo di conferire il Tfr maturando dovesse rimanere, come già nel sistema attuale per i lavoratori di prima occupazione successiva al d. lgs. n.124/1993, conseguenza di una scelta individuale dell'aderente, l'attribuzione al fondo pensione della titolarità del diritto alla contribuzione si profilerebbe, comunque, opportuna, ove si consideri che la tutela dalle omissioni contributive può meglio essere esercitata da un soggetto organizzato, dotato di apposite strutture e in grado di sostenerne l'onere economico, piuttosto che dal singolo lavoratore iscritto, al quale resterebbe, comunque, il compito di vigilare sul regolare e corretto versamento dei contributi e di segnalare al fondo le eventuali anomalie riscontrate.

Sotto il profilo della legittimazione ad agire per il recupero dei contributi non sembra, infatti, che l'iscritto possa avvalersi degli Istituti di Patronato e di assistenza sociale, dei quali, pure, la l. n.152/2001, nel rivisitarne recentemente le funzioni, valorizza le attribuzioni anche nei confronti degli iscritti ai fondi di previdenza complementare.

La citata legge, infatti, attribuisce agli Istituti di patronato il compito di esercitare l'attività di informazione, di assistenza, ivi compresa l'informazione e la consulenza circa l'adempimento da parte del datore di lavoro degli obblighi contributivi, nonché l'attività di tutela, anche con poteri di rappresentanza, per il conseguimento delle prestazioni.

La funzione d'intervento nei confronti dei fondi pensione con poteri di rappresentanza è riconosciuta espressamente per quanto riguarda il conseguimento delle prestazioni corrisposte dai fondi direttamente o per il mediante le imprese assicurative convenzionate. Solo in tale

materia gli Istituti di patronato possono agire in nome e per conto dei propri assistiti, ponendo in essere le attività necessarie per il conseguimento delle prestazioni, ivi compresa la rappresentanza in giudizio degli interessati, rimanendo invece scoperta la possibilità di agire in sede giudiziaria per il recupero della contribuzione non versata.

La mancata previsione del potere di rappresentanza in giudizio, in tale ambito, assume particolare rilievo anche in relazione alla previsione della gratuità, in linea di massima, delle attività svolta dai patronati nonché dalla possibilità di attivarsi anche in favore dei soggetti iscritti a fondi pensione indipendentemente dall'adesione degli stessi alla organizzazione promotrice dell'Istituto.

Nell'ambito delle possibili soluzioni da prendere in considerazione per ovviare sotto altro profilo al fenomeno omissivo, anche guardando alle esperienze estere nel settore, potrebbe essere ipotizzato un rafforzamento dei poteri dell'autorità di vigilanza, prefigurando la possibilità di irrogare sanzioni nei confronti dei datori di lavoro inadempienti.

Nell'ordinamento inglese, ad esempio, è attribuito all'Opra (*Occupational Pension Regulatory Authority*) il potere di irrogare sanzioni, sia alle aziende inadempienti sulla base delle segnalazioni dei *trustees* o dei *managers* dello schema, tenuti a vigilare sul regolare versamento dei contributi, sia agli stessi *trustees* e ai *managers*, laddove abbiano violato le previsioni normative.

Tale ordinamento è caratterizzato dalla previsione legislativa del termine perentorio entro il quale devono essere accreditati da parte del datore di lavoro i contributi del lavoratore trattenuti sulla retribuzione (per i contributi datoriali la fissazione del termine è, invece, rimessa all'accordo tra le parti). E' inoltre prevista la tenuta e l'aggiornamento, da parte dei *trustees* e dei *managers* dello schema, di un registro dei pagamenti nel quale annotare le quote di contribuzione dovute dal datore di lavoro e dai lavoratori e le date di effettuazione dei pagamenti, decorse inutilmente le quali scatta l'obbligo di segnalazione all'Opra delle inadempienze entro termini perentori.

Il sistema inglese, nel quale, peraltro, il recupero dei contributi omessi è disciplinato dalle norme civilistiche in materia di inadempimento delle obbligazioni, è caratterizzato dallo

svolgimento da parte dell'autorità di vigilanza, accanto alle funzioni tipiche, di un ruolo paragiustiziale che necessita di un solido impiego di risorse.

Si rileva, infatti, che più della metà dell'attività svolta dall'Opra attiene alla materia delle omissioni contributive<sup>30</sup>.

Nel nostro ordinamento, l'eventuale rafforzamento del ruolo dell'Autorità di vigilanza dovrà porsi necessariamente in sintonia con le indicazioni che la nuova normativa in materia previdenziale avrà delineato.

Vale la pena, infine, di evidenziare, anche nelle more dell'attuazione della riforma, la necessità di valorizzare quegli strumenti che l'ordinamento, seppur per casi particolari, ha già predisposto a garanzia degli iscritti a forme di previdenza complementare nei casi di omissioni contributive datoriali. Infatti il più volte citato fondo di garanzia di cui all'art.5 del d. lgs. n. 80/1992, ancorché ritenuto già operativo in alcune pronunce della giurisprudenza di merito, necessita dei decreti attuativi, la cui predisposizione oltre che finalizzata alla disciplina del funzionamento del Fondo, come previsto dalla legge, potrebbe costituire l'occasione, come in precedenza evidenziato, per una definizione dell'istituto in chiave maggiormente garantista dei diritti degli iscritti.

---

<sup>30</sup> Dai dati tratti dai Bollettini dell'Opra risulta che nel trimestre marzo-maggio 2001, il 58 per cento delle nuove pratiche ha riguardato tale attività, a fronte della quale sono state irrogate 68 sanzioni.

## Bibliografia

ARANGUREN, *La tutela dei diritti dei lavoratori*, in *Enciclopedia giuridica del lavoro* diretta da G. Mazzoni, Cedam, vol.VII, 1981

BESSONE, *Previdenza complementare*, Giappichelli, 2000

BUSSI e PERSIANI, *Il regime generale della invalidità, vecchiaia e superstiti*, in *Trattato della Previdenza sociale*, diretto da Bussi e Persiani, Cedam, 1974

CAZZOLA, *Guida ai fondi pensione*, Bancaria editrice

CECCONI, *La previdenza complementare e le sue vicende*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, 1996

CINELLI, voce *Previdenza sociale*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, vol.XXIV, 1991

MANCUSO, *Contribuzione nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sezione Commerciale, Utet, 1989

MASTRANGELI e NICCOLINI, *La contribuzione previdenziale*, in *Dottrina e giurisprudenza sistematica di diritto della previdenza sociale*, diretto da M. Cinelli, Utet, 1997

OPRA, *Occupational Pension Regulatory Authority*, Bollettini

TUCCI, voce *Privilegi* [diritto civile] in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, vol XXIV, 1991

TUCCI, in *Commentario al codice civile*, diretto da P. Cendon, Utet, vol. VI, 1991

VALLEBONA, *La garanzia dei crediti di lavoro e della posizione previdenziale in caso di insolvenza del datore di lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1993, I

**IL DISSESTO DEI PIANI PENSIONISTICI DELLA SOCIETÀ ENRON:  
ALCUNE RIFLESSIONI SUL SISTEMA DEI FONDI PENSIONE  
NEGLI STATI UNITI E IN ITALIA**

**Bruno Mangiatordi \***

**Elisabetta Giacomel \*\***

**SOMMARIO:** *Abstract. Introduzione. 1 Il caso Enron. 2 I piani previdenziali 401(k). 3 Le misure proposte dall'Amministrazione Bush. 4 I due sistemi di previdenza complementare a confronto. 5 Il Tfr nei fondi pensione. 6 Alcuni meccanismi correttivi della previdenza complementare italiana. 7 Conclusioni. Appendice. Bibliografia.*

\* Commissario COVIP

\*\* COVIP



## **Abstract**

Il presente lavoro, prendendo spunto dalla crisi finanziaria che ha colpito i piani pensionistici del gruppo Enron, si propone di avviare una riflessione sulla *governance* dei fondi pensione e sulle differenze tra i sistemi di previdenza complementare di Stati Uniti e Italia. In particolare, il diverso grado di copertura offerto dalla previdenza di base e le peculiarità che caratterizzano i sistemi di tassazione dei fondi pensione nei due paesi hanno profondamente inciso, da un lato, sul livello di sviluppo dell'industria dei fondi pensione privati e, dall'altro, sulla struttura dei pilastri del sistema previdenziale. In Italia, l'obiettivo della riforma della previdenza complementare di promuovere l'adesione della totalità del lavoro dipendente ai fondi pensione, attraverso lo smobilizzo del Tfr, potrebbe essere meglio perseguito prevedendo meccanismi di compensazione che tengano conto della diversità di interessi tra lavoratori a basso e alto reddito, delle funzioni svolte oggi da tale istituto, nonché della diversa disciplina fiscale del Tfr rispetto a quella dei fondi pensione.

## Introduzione

La crisi finanziaria che ha colpito negli Stati Uniti, nel corso dell'anno 2001, la società Enron (all'undicesimo posto per capitalizzazione nel listino della borsa americana e settimo gruppo industriale del paese per fatturato) e i piani previdenziali da essa promossi apre molteplici motivi di riflessione, estendibili, in parte, anche alla realtà dei fondi pensione in Italia.

Come è stato ampiamente sottolineato nei resoconti giornalistici dedicati alla vicenda, le dimensioni del crac dei piani pensionistici della Enron sono state amplificate dagli alti dirigenti dell'azienda che, avvalendosi impropriamente del potere di imporre a tutti gli iscritti il divieto di cessione delle azioni Enron contenute nei portafogli individuali, hanno in tal modo contenuto il crollo del titolo, provvedendo al contempo ad incassare le *stock option* in loro possesso.

Tuttavia, il comportamento del top management della Enron non sarebbe stato di per sé sufficiente a provocare il dissesto patrimoniale di cui hanno sofferto i piani a contribuzione definita del colosso energetico statunitense qualora tali portafogli, in contrasto con un banale principio di diversificazione del rischio, non fossero stati prevalentemente composti da titoli della stessa Enron, il cui valore era destinato ad azzerarsi a seguito della crisi del gruppo e dei mercati finanziari<sup>31</sup>.

Il governo e il Congresso degli Stati Uniti, al fine di prevenire ulteriori dissesti dei piani previdenziali, stanno discutendo l'opportunità di introdurre misure volte a prevenire e reprimere attività fraudolente del management delle aziende *sponsor* e responsabilizzare in modo più incisivo dette aziende nella gestione dei piani. Sono state invece respinte proposte che miravano a fissare limiti quantitativi al possesso di titoli delle aziende *sponsor* da parte dei piani.

---

<sup>31</sup> Nel corso del 2002 il piano 401(k) sponsorizzato dalla società telefonica WorldCom è stato a sua volta travolto dalla crisi finanziaria che ha coinvolto il gruppo. Tale piano conteneva azioni della società *sponsor* fino al 55 per cento del valore del portafoglio.

La possibilità offerta alle aziende *sponsor* dei piani pensionistici a contribuzione definita di conferire azioni proprie per finanziare i contributi versati, senza che siano a tal riguardo previsti limiti quantitativi, appare come l'incentivo più rilevante, assieme ai benefici fiscali, di cui il sistema americano si è dotato per creare con i piani a contribuzione definita uno strumento previdenziale complementare ai più tradizionali piani a beneficio definito (per i quali sono invece fissati limiti di investimento in titoli della società *sponsor* alquanto contenuti). D'altra parte, per un verso, i piani a contribuzione definita sono molto meno costosi per le aziende, per l'altro verso, senza un adeguato volume di finanziamenti alla previdenza privata, oggi assicurato dall'utilizzazione del contributo mediante conferimento di azioni proprie, il sistema previdenziale americano non sarebbe sostenibile, cioè non sarebbe in grado di garantire una adeguata copertura previdenziale a un elevato numero di lavoratori.

Il primo pilastro del sistema previdenziale americano è, infatti, caratterizzato da una logica di tipo fortemente redistributivo, garantendo un tasso di sostituzione soddisfacente soltanto ai lavoratori a basso reddito. L'elevato sviluppo della previdenza privata negli Stati Uniti è una conseguenza diretta della necessità per i lavoratori a reddito medio-alto di compensare il basso grado di copertura previdenziale loro offerto dalla *Social Security*. Ciò spiega perché soltanto il 47 per cento della forza lavoro dipendente negli Stati Uniti aderisca a forme di previdenza complementare.

Nel nostro Paese la situazione è profondamente diversa. Il sistema previdenziale pubblico, anche dopo le riforme introdotte negli ultimi anni, offre una copertura ancora ragguardevole, finanziata mediante un'aliquota contributiva elevata. Di conseguenza, sia ragioni oggettive (le limitate disponibilità finanziarie da destinare al risparmio previdenziale), sia ragioni soggettive (la insufficiente percezione da parte dei lavoratori del rischio di una forte caduta del reddito al momento del pensionamento) concorrono a spiegare il livello di sviluppo, ancora insoddisfacente, della previdenza complementare in Italia.

L'esperienza americana mostra che con un opportuno dosaggio tra diversi elementi (la responsabilizzazione delle aziende *sponsor*, la consapevolezza della complessità degli interessi

ravvisabili in classi di reddito diverse, la razionalità degli incentivi fiscali) si possono determinare condizioni favorevoli per la crescita della previdenza privata. Tali elementi appaiono essenziali anche per un ordinato sviluppo della previdenza complementare nel nostro Paese, dove, tuttavia, l'utilizzazione del trattamento di fine rapporto (Tfr) come fonte di finanziamento dei fondi pensione fonda le prospettive di crescita dell'industria su presupposti assai diversi da quelli che hanno consentito lo sviluppo di sistemi più evoluti come quello statunitense.

## **1 Il caso Enron**

I piani pensionistici della Enron coinvolgevano oltre 20 mila dipendenti del gruppo che potevano aderire, cumulativamente o in alternativa, a un piano 401(k) – a contribuzione definita – e a tre piani a beneficio definito.

S.A. Kandarian, direttore esecutivo della *Pension Benefit Guaranty Corporation* (PBGC, una agenzia federale del governo americano), in un'audizione dinnanzi al *Committee on Finance* del Senato tenutasi nel febbraio 2002, ha indicato che tra i piani Enron a beneficio definito assicurati dall'agenzia federale, due di essi sono completamente finanziati (*fully funded*) e il terzo, pur essendo *underfunded* per circa il 60 per cento, non è ancora giunto ad un grado di dissesto tale da richiedere l'intervento della PBGC (che, qualora ne ricorressero i presupposti, dovrebbe commissariare il piano e provvedere al pagamento delle prestazioni).

Nell'ambito del piano 401(k), il più pesantemente colpito dalla crisi, i lavoratori aderenti versavano un contributo che varia dall'1 al 15 per cento dello stipendio. La società erogava contributi addizionali nella misura del 50 per cento della quota versata dai lavoratori, fino ad un massimo del 6 per cento dello stipendio base dell'aderente.

Nell'arco di 12 mesi, parallelamente al progressivo declino (e, da ultimo, al crollo) del titolo azionario Enron, il patrimonio del piano 401(k) della società, che ammontava all'inizio del 2001 a circa 2,1 mld di dollari, si è dimezzato.

La contribuzione della Enron al piano 401(k) avveniva esclusivamente attraverso il conferimento di proprie azioni. Di conseguenza, circa il 63 per cento del patrimonio di tale piano previdenziale era investito in titoli della azienda *sponsor*. In capo agli aderenti era previsto l'obbligo di non vendere le azioni della società presenti nei portafogli individuali prima del raggiungimento dei 50 anni di età. Nel mese di ottobre del 2001, nel corso del quale il valore del titolo ha subito un deprezzamento del 35 per cento, il management della Enron ha imposto un *blackout period* (della durata di due settimane) durante il quale agli iscritti ai piani non è stato consentito di vendere le azioni della società o di ritirare i risparmi dai piani stessi. Contemporaneamente, i manager della Enron hanno provveduto a incassare le *stock option* in loro possesso.

L'imposizione del *blackout period* ha determinato l'avvio di un'indagine da parte del Ministero del Lavoro (in parallelo ad un'ulteriore indagine della SEC sui profili contabili e sui conflitti di interesse eventualmente ravvisabili nella condotta del management) volta ad appurare se l'azienda, impedendo lo smobilizzo dei risparmi previdenziali, avesse violato la normativa vigente in materia. A seguito della dichiarazione di fallimento, intervenuta nel mese di dicembre 2001, diversi organismi parlamentari sono stati, a loro volta, coinvolti nella investigazione delle cause del dissesto finanziario della Enron. In particolare, il *Committee on Education and the Workforce* della Camera ha sottoposto ad un giudizio di adeguatezza la normativa che disciplina le modalità di investimento dei piani previdenziali in azioni dell'azienda *sponsor*, mentre il *Consumer Affairs Subcommittee* del Senato ha aperto un'indagine a carattere generale sulle cause della crisi dei piani pensionistici della Enron.

## **2 I piani previdenziali 401(k)**

Per meglio comprendere le cause di quanto accaduto ai piani previdenziali della Enron, è necessario riassumere rapidamente i principali connotati dei piani 401(k), che rappresentano un elemento essenziale della previdenza complementare privata statunitense.

I piani 401(k) (sigla che richiama la sezione dell'*Internal Revenue Code* nel quale essi sono stati disciplinati a partire dal 1978) sono piani aziendali o interaziendali a contribuzione

definita, ad adesione collettiva, e contano complessivamente 44 milioni di iscritti, pari al 30 per cento circa della forza lavoro dipendente statunitense. Buona parte dei piani 401(k) non è *stand alone* ma si accompagna a piani aziendali a beneficio definito, garantiti dalla *Pension Benefit Guaranty Corporation*. In base al valore del patrimonio gestito, che a fine 2001 ammonta a 1.754 mld di dollari, i piani 401(k) rappresentano circa il 16 per cento dell'industria della previdenza complementare statunitense<sup>32</sup> e quasi l'84 per cento del totale dei piani aziendali a contribuzione definita (Tavv. 1 e 2).

Diverse sono le caratteristiche dei piani 401(k); tra esse in particolare ricordiamo:

- i lavoratori con stipendi più elevati possono aderire al piano<sup>33</sup> soltanto se vi partecipa almeno il 70 per cento dei lavoratori occupati nell'azienda *sponsor* (*non discrimination and coverage rule*)<sup>34</sup>.
- L'azienda *sponsor* può integrare la contribuzione del lavoratore, per incentivarne la partecipazione al piano (*matching rule*). Vi sono limiti stabiliti per i contributi versati per i lavoratori con stipendi più elevati. In media la contribuzione del lavoratore ammonta al 6 per cento del reddito, mentre i datori di lavoro contribuiscono per circa il 3 per cento.
- La contribuzione del lavoratore è fiscalmente deducibile fino ad un importo massimo di 11 mila dollari<sup>35</sup> (*deferred taxation rule*), così come sono fiscalmente deducibili i

---

<sup>32</sup> Il sistema previdenziale statunitense prevede, oltre ai piani collettivi a contribuzione definita (401(k), 403(k), sponsorizzati da enti *non profit* e 457(k), piani offerti da enti locali e statali) e ai piani collettivi a beneficio definito (piani aziendali privati a beneficio definito, piani federali, statali e degli enti locali), altre forme di previdenza complementare quali i piani previdenziali individuali (IRA) e le polizze assicurative a carattere previdenziale (*annuity*). Nel complesso, gli *asset* dell'industria della previdenza complementare ammontano a fine 2001, a 10.893 mld di dollari, di cui il 45 per cento si riferisce a piani collettivi a beneficio definito, il 23 per cento a piani collettivi a contribuzione definita, il 22 per cento a piani individuali e, infine, l'11 per cento a polizze assicurative previdenziali.

<sup>33</sup> Possono aderire ai piani 401(k) i lavoratori che lavorano da almeno un anno e/o hanno almeno 21 anni.

<sup>34</sup> I piani 401(k) possono prevedere modalità di adesione del tipo silenzio-assenso (*automatic enrollment*): il lavoratore è automaticamente iscritto al piano se non esprime una volontà contraria. Un recente studio della Hewitt Associations riporta che, nel 2001, circa il 14 per cento delle aziende *sponsor* utilizzava tale forma di adesione.

<sup>35</sup> La legge di riforma fiscale emanata lo scorso giugno ha previsto l'innalzamento graduale di tale limite a 15 mila dollari entro il 2006.

contributi dei datori di lavoro, fino ad un massimo del 25 per cento della retribuzione del lavoratore; complessivamente l'ammontare contributivo detraibile non può superare 40 mila dollari. Non sono soggetti a tassazione i rendimenti maturati sulle somme accantonate, mentre sono tassate le prestazioni (secondo il modello di tassazione EET).

- Le aziende che sponsorizzano i piani 401(k) devono fornire agli iscritti almeno 4 opzioni di investimento (*choice of funds rule*). In media il numero di opzioni di investimento offerte ai partecipanti dei piani 401(k) è pari a dieci.
- Un lavoratore che si trasferisce ad altra azienda può anche spostare il proprio piano pensionistico e la relativa posizione, senza penalità od oneri fiscali (*portability and roll-over rule*).

Quanto alla *governance*, si rileva che i piani 401(k) sono gestiti da un *trust*, organismo titolare delle risorse del piano, i cui amministratori (*trustee*) sono scelti generalmente dalle parti che vi contribuiscono (datori di lavoro e iscritti). La forma giuridica del *trust* assicura che il patrimonio del piano sia separato da quello dell'azienda *sponsor*. Ruolo dei *trustee*, così come definito dalla normativa americana del settore, è quello di assicurare la corretta e prudente gestione delle risorse del piano nell'esclusivo interesse degli aderenti. In particolare i *trustee* definiscono la politica di investimento del piano, scelgono la banca depositaria, selezionano l'intermediario gestore e nominano il responsabile del *service* amministrativo. Inoltre, i *trustee* sono i referenti degli esposti degli iscritti, redigono il rapporto annuale e rispondono alle autorità di controllo.

Le disposizioni legislative che disciplinano i piani 401(k) stabiliscono una serie di principi generali che tutelano la sana e prudente gestione del patrimonio del piano da parte del *trustee*. Le norme non stabiliscono peraltro quali siano le tipologie di strumenti finanziari nei quali i piani previdenziali privati possono investire, né pongono vincoli quantitativi all'investimento nelle diverse tipologie di strumenti finanziari: il *trustee* deve gestire il piano applicando il principio del "*prudent man*", nell'interesse degli aderenti al fondo e garantendo che gli investimenti siano sufficientemente diversificati.

Alla fine del 2000, i portafogli dei piani 401(k) sono caratterizzati da una *asset allocation* composta per il 51 per cento da investimenti in fondi azionari, per il 19 per cento da azioni dell'azienda *sponsor*, per il 10 per cento da certificati di investimento garantiti (Gic)<sup>36</sup> e per il 20 per cento da quote di altri fondi (monetari, bilanciati, obbligazionari). Esaminando tali dati si nota che l'allocazione di portafoglio varia notevolmente in base all'età: i lavoratori più giovani tendono ad inserire nei propri piani previdenziali una quota rilevante di fondi azionari (il 61 per cento rispetto al 40 per cento dei più anziani), mentre gli aderenti con almeno 60 anni di età tendono a investire maggiormente nei Gic (Tav.3).

L'elevata esposizione media del patrimonio dei 401(k) in azioni delle aziende *sponsor* dipende dalle modalità con cui i datori di lavoro contribuiscono al piano: infatti essi possono, in alternativa, conferire azioni della società<sup>37</sup> o fornire liquidità. Secondo un'indagine condotta dall'*Investment Company Institute*, nel 17 per cento dei casi la contribuzione è erogata in azioni della società *sponsor*, nel 56 per cento in liquidità, mentre nei casi restanti è prevista una combinazione tra le due modalità contributive.

In generale, nei piani a contribuzione definita l'investimento in azioni delle imprese *sponsor* appare prevalente nel caso di piani di maggiori dimensioni<sup>38</sup>. Nei piani con più di 5 mila aderenti le azioni delle aziende *sponsor* pesano per il 31 per cento sul patrimonio del piano mentre nei piani di minori dimensioni tale esposizione si riduce al 17 per cento; se consideriamo tuttavia i 20 principali piani a contribuzione definita la percentuale di investimento in azioni dell'azienda *sponsor* sale al 42 per cento (Tav. 4).

Le aziende contribuiscono ai piani previdenziali conferendo azioni proprie per diverse ragioni:

---

<sup>36</sup> I Gic (*Guaranteed investment contract*) sono investimenti offerti da compagnie di assicurazioni che riconoscono un tasso di interesse fisso garantito.

<sup>37</sup> Le aziende che conferiscono azioni nei piani acquistano sul mercato le azioni proprie nel 50 per cento dei casi oppure emettono nuove azioni.

<sup>38</sup> Solo il 3 per cento dei piani a contribuzione definita investe in azioni della società *sponsor*. Tali piani, tuttavia, raccolgono il 42 per cento degli iscritti e, in termini di patrimonio, rappresentano il 59 per cento dei piani.



- si tratta di una forma di contribuzione che ha, nel breve termine, un (relativamente) limitato impatto sulla situazione finanziaria dell'azienda;
- i contributi in azioni sono interamente deducibili fiscalmente;
- l'esperienza dimostra che i lavoratori che hanno ricevuto le azioni dell'azienda nei piani pensionistici sono meno propensi a disinvestire tali azioni nel caso di operazioni di fusione e incorporazione o nel caso in cui gli utili realizzati dall'azienda siano inferiori a quelli attesi;
- viene in tal modo rafforzato il rapporto di fedeltà fra lavoratori e azienda.

L'alta concentrazione degli investimenti in titoli dell'azienda *sponsor* dipende tuttavia anche dalla presenza di vincoli al disinvestimento di tali azioni, che, come si è già visto, è stato uno dei fattori di maggiore criticità nell'ambito del caso Enron. Un'indagine condotta dalla *Watson Wyatt* evidenzia che un significativo 41 per cento dei piani aziendali consente all'aderente di scegliere la modalità di contribuzione della società *sponsor*. Inoltre, fra i piani che prevedono un contributo in azioni (44 per cento del totale dei piani), solo il 4 per cento prevede che il lavoratore possa liberamente disporre delle azioni aziendali conferite, il 9 per cento non consente agli aderenti di vendere le azioni della società *sponsor*, l'11 per cento vincola il disinvestimento delle azioni al raggiungimento di determinati requisiti in termini di età o di anni di servizio dell'aderente. I restanti piani (20 per cento del totale) prevedono altri tipi di limitazioni.

Allo scopo di porre la riflessione nella giusta prospettiva, si deve rilevare che dal 1990 il valore del patrimonio dei piani 401(k) è incrementato del 356 per cento e che per la prima volta nel biennio 2000/2001 esso ha registrato una variazione negativa (-5 per cento). Si tratta, dunque, di una forma di risparmio previdenziale che ha offerto rilevanti benefici agli iscritti, anche se, ovviamente, il recente andamento negativo dei mercati finanziari ha posto in evidenza anche talune criticità insite nei piani a contribuzione definita, nei quali il rischio ricade in definitiva sull'aderente.

Il ruolo specificamente assegnato ai piani 401(k) nel quadro del sistema previdenziale americano si può evincere dalle dichiarazioni rese dal Ministro del Lavoro, Elaine Chao, in

occasione della audizione svoltasi il 6 febbraio 2002 innanzi al *Committee on Education and the Workforce* del Congresso degli Stati Uniti. In tale circostanza, il Ministro Chao ha tenuto in particolare a sottolineare l'interazione esistente tra i piani 401(k) e quelli a beneficio definito, ricordando che "la maggior parte dei lavoratori i cui piani 401(k) investono in azioni dell'azienda *sponsor* aderisce anche ad un piano a prestazione definita offerto dall'azienda per cui lavorano". Dai dati citati dalla stessa Chao si evince, inoltre, che del totale delle azioni della azienda *sponsor* investite nei piani 401(k), con più di cento partecipanti, soltanto il 10 per cento è riconducibile a *stand alone plan*, mentre il restante 90 per cento a piani 401(k) che coesistono con piani a beneficio definito. Interessante è notare che la Chao ha fornito tali dati con lo scopo dichiarato di rassicurare il Congresso sulla esistenza di un "cuscinetto" (i piani a beneficio definito) che attenuerebbe il rischio corso dai lavoratori aderenti ai piani 401(k); a tal riguardo, si ritiene utile citare un passaggio della dichiarazione del Ministro: "sebbene negli ultimi anni si sia verificato un aumento sensibile dei piani a contribuzione definita, i piani a beneficio definito rimangono una componente cruciale ("*cornerstone*") del nostro sistema pensionistico".

Le considerazioni svolte dal Ministro del Lavoro davanti al Congresso testimoniano della crescita negli Stati Uniti di una forte preoccupazione per la dipendenza di una parte del sistema pensionistico dagli interessi delle società *sponsor*, in un contesto in cui molti piani previdenziali risultano eccessivamente esposti al rischio di mercato. Per ammissione della stessa Chao, solo in parte tale preoccupazione risulta attenuata dalla circostanza che la maggior parte dei piani 401(k) vede la partecipazione di lavoratori appartenenti alle fasce medio-alte di reddito: secondo una indagine condotta dall'*Investment Company Institute* nel 1997, ben l'85 per cento degli aderenti ai piani 401(k) aveva un reddito superiore a 30 mila dollari, cifra al di sotto della quale si colloca negli Stati Uniti il reddito delle famiglie meno agiate (Scholz, 2001).

### **3 Le misure proposte dalla Amministrazione Bush**

La riforma del sistema previdenziale e, in particolare, dei piani 401(k) è divenuta negli ultimi mesi una priorità dell'amministrazione repubblicana. Nel febbraio 2002 il Presidente

Bush ha presentato un pacchetto di proposte di riforma dei piani pensionistici 401(k) mirante ad avviare a soluzione i problemi evidenziati dal crollo dei piani Enron. La celerità con la quale sono state proposte tali contromisure è già di per sé evidenza di quanto siano state gravi le conseguenze del dissesto della Enron sui piani previdenziali promossi dalla società e del forte impatto, anche emotivo, che il caso sta avendo sull'*establishment* e sull'opinione pubblica degli Stati Uniti.

L'11 aprile 2002 la Camera ha approvato un disegno di legge che recepisce tali proposte (*Pension Security Act* – H.R. 3762). Naturalmente, si dovrà attendere la conclusione del successivo *iter* parlamentare perché le norme acquistino forza di legge. Ciononostante, al fine di fornire una visione generale della portata dell'intervento in fase di elaborazione, si ritiene utile riassumere il contenuto del disegno di legge in discussione al Congresso con riguardo ad alcune puntuali previsioni.

- Diritto degli iscritti alla diversificazione del portafoglio. In particolare, si prevede il riconoscimento agli iscritti ad un piano 401(k) della facoltà di disinvestire le azioni conferite dalla società *sponsor*, trascorsi tre anni dal conferimento.
- Modifiche delle modalità operative dei *blackout period*. Si impone l'obbligo di comunicazione con almeno 30 giorni di preavviso della decisione da parte dell'impresa di sospendere la facoltà in capo agli iscritti di disporre degli *asset* del proprio portafoglio per un periodo di tempo circoscritto; estensione anche al top management dell'impresa dell'ambito di applicazione del suddetto vincolo quando esso sia imposto agli altri dipendenti; attribuzione all'azienda della responsabilità di garantire che nel corso dei *blackout period* il portafoglio degli iscritti non subisca conseguenze pregiudizievoli derivanti dalla condotta dell'azienda.
- Nuovi obblighi di informativa agli iscritti. Viene imposto l'obbligo in capo alle aziende *sponsor* di fornire agli iscritti su base trimestrale una rendicontazione in ordine alla posizione contributiva individuale, all'andamento degli investimenti e al grado di diversificazione del rischio.
- Estensione della possibilità per gli iscritti di avvalersi di consulenti finanziari per la valutazione dei propri piani. Le aziende *sponsor* dovranno mettere a disposizione degli

aderenti servizi di consulenza finanziaria forniti da professionisti da esse selezionati e monitorati, assicurandosi che essi operino nell'esclusivo interesse degli iscritti: tali consulenti finanziari dovranno essere liberi da conflitti di interesse e dovranno informare in modo trasparente riguardo alle commissioni applicate.

Inoltre nel corso del dibattito parlamentare, alcuni esponenti del partito democratico hanno proposto l'introduzione di limiti quantitativi all'investimento in azioni della azienda *sponsor* (pari al 10-20 per cento del valore del patrimonio del piano). L'amministrazione Bush non appare tuttavia propensa ad accettare l'imposizione di tali limiti ritenendo che ciò avrebbe l'effetto di diminuire il volume complessivo dei contributi delle aziende ai piani pensionistici. E' interessante notare, tuttavia, che la prescrizione di tali limiti è espressamente stabilita (nella misura del 10 per cento) per i piani a beneficio definito, nei quali il rischio di mercato è in capo all'azienda e non all'aderente.

#### **4 I due sistemi di previdenza complementare a confronto**

Le modalità che hanno caratterizzato il determinarsi della crisi dei piani pensionistici della Enron e le proposte di riforma ancora al vaglio del Congresso offrono interessanti spunti di riflessione sulle differenze di fondo tra i modelli di previdenza complementare in essere negli Stati Uniti e in Italia. Pur senza rappresentarne in modo esaustivo i rispettivi tratti fondamentali, qui di seguito si forniscono elementi utili a svolgere un'analisi comparativa delle esperienze dei due paesi.

##### ***4.1 Stati Uniti***

Il sistema previdenziale pubblico a carattere obbligatorio (c.d. *Social Security*) fu introdotto dal Presidente Roosevelt nel 1935. Esso è impostato in modo tale da assicurare una copertura pensionistica soddisfacente ai lavoratori a basso reddito: il tasso di sostituzione per tali categorie può arrivare fino ad un massimo dell'80 per cento dell'ultima retribuzione

mentre, al contrario, per le fasce di reddito medio-alte esso non supera il 25 per cento<sup>39</sup>. Inoltre, le prestazioni pensionistiche sono indicizzate all'inflazione secondo una formula che favorisce i redditi più bassi.

Quanto alla previdenza complementare, essa nasce negli Stati Uniti prima di quella pubblica. Verso la fine del 1800 furono creati piani pensionistici privati nel settore dei trasporti (in particolare di quello ferroviario). Nei primi anni del 1900 furono introdotti altri schemi previdenziali per iniziativa dei sindacati. Questi ultimi schemi erano in genere totalmente a carico dei lavoratori e soltanto in alcuni casi i datori di lavoro concorrevano al loro finanziamento. La Grande Crisi del 1929 si ripercosse negativamente sull'equilibrio finanziario di molti piani rendendo necessario l'intervento pubblico per salvare quelli di maggiori dimensioni. Negli anni '50 si determinò una svolta quando la *General Motors* propose ai propri dipendenti di inserire nei portafogli del piano pensionistico aziendale azioni GM. L'esempio della *General Motors* fu seguito anche da altre grandi industrie manifatturiere che furono, dunque, le prime a offrire ai propri dipendenti in modo sistematico forme di previdenza complementare. Ciò spiega perché tale categoria di imprese gestisca ancora oggi la maggioranza dei fondi pensione a beneficio definito (Graf. 1).

Lo sviluppo della moderna previdenza complementare statunitense, cui aderisce circa il 47 per cento della forza lavoro dipendente, è stato favorito, per un verso, dall'interesse delle imprese alla fidelizzazione della forza lavoro e, per l'altro, da quello dei lavoratori, soprattutto appartenenti alle categorie medio-alte, ad assicurarsi un livello previdenziale adeguato. La disponibilità di risorse finanziarie da destinare alla previdenza complementare è facilitata dalla bassa aliquota di contribuzione (12,4 per cento del salario) al sistema di *Social Security*<sup>40 41</sup>.

---

<sup>39</sup> Si vedano Hinz R. (2000) e il sito [www.ssa.gov](http://www.ssa.gov) della *Social Security Administration*.

<sup>40</sup> Nel 1998, circa il 53 per cento della forza lavoro americana (69 milioni di persone) non gode di una copertura pensionistica privata: in calo del 5 per cento rispetto al 1988. Il 39 per cento di tali lavoratori è dipendente di imprese che non sponsorizzano alcun piano previdenziale e il 14 per cento è rappresentato da lavoratori non aventi requisiti minimi per poter aderire ad un piano aziendale o che hanno scelto di non parteciparvi. In quest'ultimo caso si tratta, in genere, di lavoratori con un reddito basso (l'81 per cento dei lavoratori con un reddito inferiore a 20 mila dollari non aderisce ad un piano previdenziale) o di lavoratori relativamente giovani (l'82 per cento dei lavoratori di età inferiore ai 25 anni di età non è iscritto a piani previdenziali integrativi).

Per dare un'idea di quali siano i costi del sistema previdenziale statunitense basti pensare che, secondo stime da noi effettuate, un lavoratore trentenne con un salario d'ingresso pari a circa 55 mila dollari, che fosse iscritto nell'arco dei 35 anni della sua vita professionale alla *Social Security* e ad un piano 401(k) beneficerebbe di un tasso di sostituzione complessivo pari al 63 per cento, finanziato da una contribuzione previdenziale totale pari al 26 per cento del suo salario<sup>42</sup>.

Il sistema di previdenza integrativo americano si basa su una gamma differenziata di strumenti: piani collettivi a beneficio definito, piani collettivi a contribuzione definita (tra cui i piani 401(k)), piani pensionistici individuali a contribuzione definita (IRA<sup>43</sup>) e *annuity*<sup>44</sup>. Tali

---

<sup>41</sup> Nel 1998 il 7 per cento della forza lavoro aderiva a piani aziendali a beneficio definito, il 25 per cento a piani collettivi a contribuzione definita e circa il 15 per cento ad entrambi i piani.

<sup>42</sup> Nell'esempio si assume che il contributo del lavoratore al piano 401(k) sia pari al 9 per cento e quello del datore di lavoro al 4,5 per cento. Si ipotizza inoltre che il piano riconosca rendimenti reali del 2,5 per cento.

<sup>43</sup> Negli IRA può essere accantonato un importo massimo pari a 3 mila dollari annui (limite che verrà gradualmente elevato a 5 mila dollari nel 2008). Gli aderenti possono scegliere qualsiasi tipo di investimento possibile sul mercato, ad eccezione dei prodotti offerti dalle compagnie assicurative del ramo vita. Gli IRA, che sono generalmente sottoscritti in concomitanza con altre forme di previdenza complementare (piani a prestazione definita oppure 401(k)) da soggetti appartenenti a fasce più elevate di reddito rispetto agli iscritti ai 401(k), si caratterizzano per una minore agevolazione fiscale in capo ai sottoscrittori con reddito più alto. Rilevante è notare che il 41 per cento delle famiglie americane ha sottoscritto nel 2001 un conto IRA.

I lavoratori autonomi possono aderire ad un *Simplified employee pension plan – SEP* ed estendere la copertura pensionistica anche ai propri dipendenti (che non aderiscono ad altre forme previdenziali a carattere negoziale). La deduzione del contributo del lavoratore autonomo è al massimo pari al 15 per cento della retribuzione e non va oltre 40 mila dollari. Per i lavoratori dipendenti, il massimo contributo deducibile è pari a 11 mila dollari, mentre la deduzione fiscale della contribuzione del datore di lavoro non può superare il 15 per cento della retribuzione del lavoratore o 30 mila dollari.

Le società con meno di 100 dipendenti (o i lavoratori autonomi), che non sponsorizzano altri piani previdenziali, possono versare contributi per i propri dipendenti o utilizzando gli IRA (*SIMPLE IRA*) oppure aderendo ad un piano 401(k) (*SIMPLE 401(k) plan*). I lavoratori possono contribuire fino ad un massimo di 7 mila dollari mentre il contributo del datore di lavoro non può superare il 3 per cento della retribuzione del lavoratore. I contributi versati, entro i limiti previsti, sono deducibili fiscalmente dal reddito imponibile.

Infine, i lavoratori autonomi possono aderire ad un *Keogh plan* versando contributi fino al 25 per cento del reddito, deducibili dal reddito imponibile fino ad un massimo di 40 mila dollari. I lavoratori autonomi devono inoltre aprire analoghi conti anche per i propri dipendenti, versando la medesima aliquota contributiva versata sul proprio conto, al netto del contributo per la previdenza obbligatoria.

<sup>44</sup> Un altro strumento di tipo previdenziale è quello delle *annuity*. Si tratta di contratti di tipo assicurativo a norma dei quali, a fronte del pagamento di un premio (in un'unica soluzione, o su base periodica), l'assicurato riceve (oltre alla copertura del rischio morte) alla scadenza (in alternativa) una

strumenti sono, talvolta, tra loro complementari, come sopra si ricordava, riportando le dichiarazioni del Ministro Chao. I lavoratori americani possono, pertanto, sottoscrivere uno o più piani previdenziali, le cui caratteristiche si adattano ai profili di rischio meglio corrispondenti alle singole posizioni anagrafiche, reddittuali, e via dicendo.

I piani a beneficio definito rappresentano il nucleo centrale del sistema previdenziale privato americano sia perché è intorno ad essi che si è sviluppata in fasi successive l'intera industria sia perché, in una certa misura, essi sono ineliminabili o, per meglio dire, strutturalmente necessari, stante la bassa copertura offerta dalla previdenza pubblica ai redditi medio-alti. L'onere contributivo ricade quasi esclusivamente sul datore di lavoro, mentre la stabilità finanziaria, nonché l'erogazione delle prestazioni, sono garantite in ultima istanza, attraverso un meccanismo di riassicurazione obbligatoria, dalla *Pension Benefit Guaranty Corporation*.

Quanto all'aspetto fiscale, si rileva una fondamentale distinzione tra i piani ad adesione collettiva, da un lato, e i piani pensionistici individuali, dall'altro. Infatti, i piani ad adesione collettiva sponsorizzati dalle aziende, che rispondono ai requisiti previsti all'*Internal Revenue Code*<sup>45</sup>, godono di una agevolazione fiscale maggiore rispetto ai piani individuali.

---

liquidazione, un flusso di pagamenti per un periodo di tempo prefissato o una rendita perpetua. Si distinguono:

a) dal punto di vista della modalità di erogazione della rendita: *fixed annuity* - si riceve una rendita il cui ammontare è predefinito; *variable annuity* - l'importo della rendita dipende dal rendimento dell'investimento;

b) dal punto di vista del soggetto contraente: *Qualified Employee Annuity*: contratto assicurativo sottoscritto dal datore di lavoro a beneficio del lavoratore all'interno di un piano pensionistico che rispetti i requisiti dell'*Internal Revenue Code*; *Individual Retirement Annuity*: contratto stipulato dal lavoratore interessato con una compagnia assicurativa del ramo vita che dà diritto a percepire una rendita vitalizia al compimento dei 70 anni e sei mesi di età. La normativa che disciplina tali contratti è analoga a quella degli IRA.

<sup>45</sup> L'istituzione di un piano previdenziale richiede che il piano soddisfi determinati requisiti previsti dal Ministero del Tesoro. Tali requisiti possono essere di carattere generale (il piano deve operare in modo permanente e nell'esclusivo interesse dei partecipanti e dei beneficiari, ecc.) o specifico (numero minimo di iscritti, modalità di partecipazione al fondo, livello minimo e massimo di contribuzione al fondo, ecc).

Nei piani a beneficio definito i contributi sono deducibili fino ad un importo massimo del 25 per cento del reddito del lavoratore. Nei piani 401 (k) la contribuzione del lavoratore è fiscalmente deducibile fino ad un importo massimo di 11 mila dollari. Anche i contributi dei datori di lavoro sono fiscalmente deducibili e la somma di tali deduzioni non deve superare 40 mila dollari. Non sono soggetti a tassazione i rendimenti maturati sulle somme accantonate mentre sono tassate le prestazioni (secondo il modello di tassazione EET).

In base al trattamento fiscale, gli IRA si distinguono in IRA deducibili, Roth IRA e IRA non deducibili. Nel primo caso, i versamenti sono fiscalmente deducibili fino ad un ammontare massimo di 3 mila dollari (che è anche il limite massimo prescritto per la contribuzione) e sono totalmente esenti da imposizione i rendimenti del fondo; le prestazioni sono invece assoggettate ad imposta al momento del loro godimento in base alla normale tassazione sui redditi. Gli IRA deducibili possono essere sottoscritti da lavoratori autonomi, da persone che non partecipano ad un piano aziendale oppure da lavoratori che, pur aderendo ad un piano aziendale, posseggono determinati requisiti (di reddito, di stato civile, ecc.). I contributi ai Roth IRA, che non possono superare annualmente la somma di 3 mila dollari, non sono deducibili; le anticipazioni (dopo i 59 ½ anni di età) non sono assoggettate a tassazione e a penalità. I Roth IRA possono essere sottoscritti da persone con reddito inferiore a 110 mila dollari (se *single*) o a 160 mila dollari (se coniugate). Gli IRA non deducibili non godono di alcun beneficio fiscale e possono essere sottoscritti da chiunque<sup>46</sup>.

Per quanto riguarda le *annuity*, il trattamento fiscale delle *Qualified Employee annuity* è del tutto analogo a quello dei fondi pensione ad adesione collettiva mentre le altre *annuity*, stipulate nell'ambito di *Non qualified Plan* e gli *Individual Retirement Annuity Contract*, ricevono un trattamento fiscale meno vantaggioso.

In definitiva, nel sistema americano si registra una preferenza fiscale per i piani pensionistici e assicurativi aziendali per i quali sono previste soglie di deducibilità ed esenzione fiscale più elevate rispetto a quelle previste per i piani pensionistici ed assicurativi individuali.

---

<sup>46</sup> Per il trattamento fiscale dei piani *SEP*, *SIMPLE IRA* e *Keogh plan* si rinvia alla nota 43.



## 4.2 Italia

Nel nostro Paese, l'industria dei fondi pensione si trova, come è noto, nella fase nascente. Ad oggi soltanto il 9 per cento della forza lavoro aderisce a forme di previdenza complementare. Ciò si spiega con le caratteristiche del sistema previdenziale pubblico: tale sistema, in particolare, nel riconoscere tassi di sostituzione elevati ai lavoratori dipendenti appartenenti a tutte le categorie di reddito, ha obiettivamente ridotto i margini per lo sviluppo della previdenza privata. Le politiche pubbliche hanno introdotto soltanto di recente misure di incentivazione fiscale volte a promuovere la nascita del secondo pilastro (in un'area più ampia rispetto a quella storicamente coperta dai c.d. fondi preesistenti, quelli cioè che esistevano prima della Legge 421/92 e promossi in prevalenza da aziende bancarie e assicurative).

La riforma della previdenza pubblica avviata negli anni '90 ha cambiato in profondità i meccanismi di copertura previdenziale, introducendo il metodo contributivo per il calcolo delle prestazioni pensionistiche pubbliche, con l'effetto implicito di garantire tassi di sostituzione diversi in relazione ai contributi versati e all'andamento delle carriere. Peraltro, gli effetti di tali riforme sono stati pienamente estesi soltanto ai neo-assunti e numerose eccezioni hanno ridotto la portata delle stesse nei confronti di un vasto numero di lavoratori dipendenti. In particolare, la riduzione del tasso di sostituzione riguarda, essenzialmente, le future generazioni, nonché i giovani, normalmente meno propensi a iscriversi ai fondi pensione su base volontaria (ciò è vero sia in Italia che negli Stati Uniti, Graf. 2).

Altro elemento caratteristico del sistema italiano rispetto a quello americano è il ruolo attribuito alle imprese *sponsor*. Nel sistema americano i piani a prestazione definita sono in gran parte promossi e finanziati dalle singole aziende. I *multi-employer plan* sono diffusi nell'ambito dei piani a contribuzione definita, ma rappresentano comunque una minoranza dei piani complessivi (in termini di numero di piani, di iscritti e volume degli *asset*<sup>47</sup>). Diverso è il caso dell'Italia dove, pur non essendo vietata l'istituzione di piani aziendali, la scelta operata in concreto dalle parti sociali è stata quella di privilegiare i fondi interaziendali e di categoria. Nel

---

<sup>47</sup> I *multi-employer plan*, che rappresentano solo l'1 per cento dei piani previdenziali, raccolgono l'adesione di circa il 15 per cento degli iscritti ai piani previdenziali.

contempo, il Legislatore ha previsto la categoria dei fondi aperti, istituiti da SGR, banche, assicurazioni e Sim; questi ultimi fondi raccolgono le adesioni dei lavoratori su base collettiva o su base individuale e non prevedono il coinvolgimento delle aziende contribuenti e degli iscritti nei meccanismi di *governance*.

Un interessante motivo di riflessione proviene dalla difficoltà di applicare al caso italiano la logica che ha ispirato il dibattito americano sulle riforme da apportare alla normativa disciplinante i piani 401(k). Le modifiche proposte dalla amministrazione Bush, in seguito al verificarsi del caso Enron (adeguamento degli obblighi di informativa in capo alle aziende *sponsor*, messa a disposizione degli iscritti di consulenti indipendenti, limitazioni all'utilizzo dei *blackout period*), sono volte a prevenire i conflitti di interesse che possono sorgere in capo alle aziende *sponsor*, rafforzando al tempo stesso la responsabilità di queste ultime nei confronti degli iscritti.

Talune tra le richiamate misure di riforma statunitensi potrebbero essere introdotte, con opportuni adattamenti, nella realtà dei fondi negoziali italiani (organizzati su base interaziendale e di categoria) in quanto sono strutturati secondo un modello organizzativo che prevede una partecipazione, sia pure indiretta, delle aziende *sponsor*.

Più difficile, se non impossibile, sarebbe applicare le misure in questione al caso dei fondi aperti, dove non è prevista una responsabilità gestionale in capo alle aziende promotrici dei piani. Qualora si realizzasse un fenomeno di adesione collettiva ai fondi aperti (sponsorizzato, per definizione, anche dalle aziende) si determinerebbe una situazione che non trova analogie nel sistema americano. Le aziende contribuirebbero agli schemi previdenziali ma non risponderrebbero di eventuali episodi di *mala gestio* poiché non sarebbero rappresentate negli organi di amministrazione (i fondi aperti adottano in piena autonomia le scelte di allocazione strategica del portafoglio).

Altro tema rilevante, sotto il profilo dei conflitti di interesse, è ovviamente quello dell'imposizione di limiti all'investimento in titoli emessi dalle aziende *sponsor*<sup>48</sup>. Il sistema dei fondi pensione negoziali rende meno rilevante il problema che stiamo esaminando, giacché l'assetto di tali fondi strutturalmente esclude il predominio di una singola azienda nella contribuzione al fondo. Tuttavia, per un verso, vi sono casi, si può fare l'esempio delle telecomunicazioni, in cui una singola azienda risulta largamente maggioritaria all'interno di uno stesso fondo in termini di numero di aderenti/dipendenti e, per altro verso, il tema è del tutto aperto nel caso dei fondi promossi direttamente dalle aziende, anche se questi ultimi finora sono in numero assai esiguo.

Nel contesto italiano, peraltro, il dibattito americano sulla inopportunità di porre tali limiti per non scoraggiare la contribuzione in azioni da parte delle aziende *sponsor* è trasferibile soltanto in parte, stante la predominanza del Tfr quale fonte di finanziamento.

Nel caso dei fondi preesistenti, che oggi rappresentano dal punto di vista del valore del patrimonio il 90 per cento dell'industria dei fondi pensione italiana, non è prevista alcuna limitazione in ordine alla detenzione di azioni delle aziende *sponsor*. La regolamentazione al riguardo è ancora in fase di elaborazione e l'art. 18 del D.Lgs. 124/93 prevede che il Ministero dell'Economia e delle Finanze debba provvedere a fissare le regole gestionali cui si dovranno attenere tali fondi. Tuttavia, dai dati a disposizione sui fondi preesistenti relativi all'anno 2001 emerge che soltanto il 3 per cento del totale delle attività di detti fondi è rappresentato da investimenti in titoli emessi dalle aziende *sponsor*.

---

<sup>48</sup> La normativa italiana (D. Lgs. 124/93 e D.M. Tesoro 703/96) prevede un limite all'investimento dei fondi pensione in azioni o quote emesse da soggetti tenuti alla contribuzione in una misura pari al 20 per cento del patrimonio del fondo (limite che sale al 30 per cento nel caso di fondi pensione di categoria). In generale, è inoltre imposto un ulteriore limite pari al 15 per cento del valore del patrimonio del fondo per gli investimenti in titoli di debito e di capitale emessi da uno stesso emittente o da soggetti facenti parte da un medesimo gruppo. Viene peraltro previsto che un fondo pensione non possa detenere più del 5 per cento del valore nominale delle azioni con diritto di voto di una singola società quotata (il limite sale al 10 per cento per le azioni di società non quotate). Peraltro, la direttiva europea in materia di fondi pensione, approvata nel giugno del 2002 dal Consiglio dei Ministri dell'Ecofin, propone la fissazione di un limite pari al 5 per cento del portafoglio del fondo per gli investimenti in titoli della società *sponsor* del piano e un limite più ampio (10 per cento) per l'investimento in titoli emessi da società *sponsor* di un unico gruppo.

Un altro tema che rende alquanto distanti i due modelli è quello della consulenza finanziaria agli iscritti. Mentre come si è visto negli Stati Uniti, dove esiste già una tradizione di servizi offerti agli iscritti in tale ambito, si sta pensando a come rendere più efficiente il sistema, in Italia non è ancora stata individuata alcuna modalità istituzionale che consenta, al riparo da sempre possibili conflitti d'interesse, di fornire ai partecipanti ai fondi consigli sulle scelte della linea di investimento più adatta alle loro caratteristiche individuali. Si tratta di una questione che assumerà sempre più rilievo man mano che l'industria dei fondi pensione svilupperà in modo articolato un'offerta diversificata di prodotti. La scelta di taluni fondi negoziali di proporre una pluralità di comparti di investimento rende tale esigenza stringente ed attuale.

In Italia sia i rendimenti che le prestazioni dei fondi pensione sono soggetti a tassazione (secondo il modello ETT). Il recente riordino della disciplina fiscale della previdenza complementare (D.Lgs. 47/2000) ha introdotto significative novità. Infatti, mentre prima dell'entrata in vigore del predetto decreto le agevolazioni fiscali previste per i lavoratori dipendenti, per favorirne l'adesione a forme di previdenza complementare, erano concesse soltanto in caso di adesione a fondi negoziali o a fondi aperti istituiti su base collettiva, con la nuova normativa si è inteso estendere il beneficio fiscale anche alle forme pensionistiche individuali (fondi aperti ad adesione individuale e polizze assicurative individuali), sia pure limitatamente al caso (per i lavoratori dipendenti) di categorie per le quali non siano stati istituiti fondi a carattere collettivo. Inoltre, il D.Lgs. 47/2000 ha innalzato la soglia di deducibilità fiscale<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> La recente normativa prevede che i contributi versati alle forme pensionistiche complementari e i premi versati alle forme pensionistiche individuali siano fiscalmente deducibili per un importo non superiore al 12 per cento del reddito complessivo e comunque non superiore a 5.164,57 euro. Se alla formazione del reddito complessivo concorrono redditi di lavoro dipendente, relativamente a tali redditi, la deduzione compete per un importo complessivamente non superiore al doppio della quota di Tfr destinata alle forme pensionistiche collettive istituite ai sensi del D.Lgs. 124/93, e, comunque, entro i predetti limiti del 12 per cento del reddito complessivo e di 5.164,57 euro. Ai fini del calcolo del limite di 5.164,57 euro si tiene conto delle quote accantonate dal datore di lavoro ai fondi di previdenza. I contributi del datore di lavoro, per i quali non viene previsto un massimale, sono fiscalmente deducibili.

I rendimenti finanziari conseguiti dal fondo sono soggetti a imposta sostitutiva dell'11 per cento. Le prestazioni ricevute in forma di rendita sono esenti per la parte corrispondente ai redditi già tassati e soggetti a tassazione ad aliquota progressiva per la parte corrispondente alle contribuzioni in

Si osserva che, nella nuova disciplina, la deducibilità dal reddito da lavoro dipendente del contributo è subordinata al conferimento del Tfr e, dunque, all'adesione a forme pensionistiche collettive. Viceversa, qualora il soggetto non aderisca a fondi a carattere collettivo, i contributi versati a forme di previdenza individuale sono deducibili solo dai redditi diversi da quelli derivanti da lavoro dipendente. La maggiore agevolazione fiscale riconosciuta ai fondi pensione a carattere collettivo, condizionata al conferimento del Tfr a tali fondi, afferma il ruolo supplementare svolto dalle forme pensionistiche individuali.

La normativa fiscale sopra ricordata produce l'effetto di attenuare la distinzione che abbiamo riscontrato nel modello americano tra secondo pilastro (piani aziendali ad adesione collettiva, a beneficio e a contribuzione definita, *Qualified Employee Annuity*) e terzo pilastro (piani individuali: IRA e *Individual Retirement Annuity Contract*). In realtà, la preferenza fiscale per i piani sponsorizzati dalle aziende negli Stati Uniti si ricollega all'obiettivo di incentivare la contribuzione di queste ultime al sistema previdenziale e parallelamente di responsabilizzarle rispetto alla gestione dei piani. Obiettivi che rischiano di perdersi nell'attuale configurazione dei benefici fiscali in Italia.

## **5 Il Tfr nei fondi pensione**

Il problema fondamentale per la crescita della previdenza complementare nel nostro Paese, così come emerge dal quadro sopra delineato, è certamente quello delle risorse finanziarie, di non facile reperibilità considerata la attuale dimensione dell'onere contributivo della previdenza obbligatoria. In tale cornice si inserisce la scelta operata dal Legislatore di promuovere l'utilizzazione del Tfr quale principale fonte di finanziamento del secondo pilastro del sistema pensionistico.

---

precedenza esentate. Le prestazioni liquidate in capitale (che non possono superare, in generale, il 50 per cento del valore del montante maturato) beneficiano di una tassazione separata, al netto dei rendimenti finanziari già tassati (purché non superino il 33 per cento del valore del montante maturato) e dei contributi eccedenti i limiti stabiliti.

Per completare l'analisi sugli elementi fondamentali del nostro sistema è dunque opportuno soffermarsi su talune caratteristiche di tale istituto.

Comunque lo si voglia qualificare (salario o risparmio differito, risparmio precauzionale, ecc.), appare indubbio che, almeno fino ad oggi, il Tfr sia stato percepito da molti lavoratori (in particolare dai dipendenti pubblici) come parte integrante delle aspettative di reddito collegate al pensionamento e all'età della vecchiaia. In altre parole, per un numero ingente di lavoratori il Tfr è ancora una forma di risparmio che, in senso lato, può essere definita previdenziale, in quanto disponibile alla fine del periodo lavorativo. Con ciò non si intende diminuire l'importanza di altre funzioni assolve dal Tfr: risparmio precauzionale nell'eventualità di perdita del lavoro, superamento di vincoli di liquidità attraverso la possibilità concessa dopo 8 anni di servizio di ottenere anticipazioni per l'acquisto della prima casa per sé o per i figli e per sostenere spese per terapie e interventi sanitari straordinari<sup>50</sup>.

L'evoluzione del mercato del lavoro verso forme di flessibilità e mobilità, mettendo in causa la figura del lavoratore che svolge la propria carriera in un'unica azienda, implica altresì una profonda trasformazione dell'utilizzo del Tfr. I lavoratori che cambiano occupazione, ormai sempre più spesso non passivamente ma per loro scelta, si vedono liquidato il Tfr al momento della cessazione del rapporto di lavoro. Ciò ha l'effetto di rendere meno evidente il connotato previdenziale dell'istituto (non è infatti plausibile ipotizzare che tutti i lavoratori decidano di accantonare il Tfr ad essi via via liquidato). Nel corso di un'audizione presso la

---

<sup>50</sup> Le richieste di anticipazione sono soddisfatte annualmente entro i limiti del 10 per cento degli aventi titolo e comunque del 4 per cento del numero totale dei dipendenti. Inoltre l'anticipazione può essere ottenuta solo una volta nel corso del rapporto di lavoro fino al 70 per cento del Tfr versato.

In caso di versamento del Tfr al fondo pensione è possibile ottenere anticipazioni sull'intero ammontare di quanto accumulato, dopo 8 anni di iscrizione al fondo, con le stesse motivazioni dell'anticipo del Tfr. La normativa non prevede quindi delle limitazioni in termini di massimale che possa essere riconosciuto a titolo di anticipazione in capo alla posizione individuale e al fondo stesso né in termini di frequenza con cui è possibile richiedere delle anticipazioni.

In termini di trattamento fiscale, le anticipazioni del Tfr accantonato dall'impresa sono soggette a tassazione separata, al netto della rivalutazione già assoggettata ad imposta sostitutiva nella misura del 11 per cento, salvo conguaglio operato dagli uffici finanziari tenendo conto del reddito complessivo percepito dal lavoratore. Le anticipazioni presso il fondo pensione sono soggette a tassazione separata al lordo della tassazione già avvenuta sulle rivalutazioni del fondo, anche se si prevede un conguaglio all'atto della liquidazione della posizione.

Commissione Pubblico e Privato della Camera, il Presidente dell'Inps<sup>51</sup> ha evidenziato che alla fine del 1997 l'anzianità media di carriera era di circa 14 anni mentre l'anzianità media del Tfr accumulato si aggirava intorno ai 5,6 anni. Il minore *stock* di Tfr accumulato rispetto all'anzianità lavorativa sarebbe riconducibile ai prelievi per cessazione del rapporto di lavoro e/o alle anticipazioni.

Negli anni Novanta interventi normativi hanno inteso favorire l'utilizzazione del Tfr per il finanziamento di piani di previdenza<sup>52</sup>. L'obiettivo di lungo periodo perseguito attraverso l'insieme di tali misure è stato quello di compensare i minori tassi di sostituzione garantiti dal sistema pubblico a seguito della riforma del sistema previdenziale, valorizzando le aspettative di maggiori ritorni finanziari che si assume deriverebbero dalla utilizzazione delle somme provenienti dal Tfr una volta investite nei fondi pensione.

Ad oggi, il Tfr assicura al momento dello scioglimento del rapporto di lavoro la restituzione del capitale nominale e dei rendimenti calcolati sullo *stock* di capitale accumulato ad un tasso pari al 75 per cento del tasso di inflazione più l'1,5 per cento. Si tratta dunque di una forma assai prudentiale di investimento del reddito da lavoro dipendente, soprattutto in periodi di bassa inflazione o deflazione. D'altra parte, occorre rammentare che, dato il descritto sistema di rivalutazione, negli anni di elevata inflazione il Tfr ha offerto agli iscritti tassi reali di rendimento negativi (Tav. 5).

Per meglio valutare quanto potrebbe verificarsi in capo ai singoli lavoratori nel caso si utilizzasse tutto il Tfr per alimentare i fondi pensione, basti pensare che, assumendo rendimenti reali annuali nell'ordine del 2,5 per cento e contribuzioni pari al 2,2 per cento della

---

<sup>51</sup> Audizione alla Commissione Pubblico e Privato della Camera del 6 febbraio 2002 del Presidente dell'Inps relativa al disegno di legge n. 2145.

<sup>52</sup> Nel quadro della contrattazione collettiva è stato previsto un contributo a carico in parte dell'impresa e in parte del lavoratore. La normativa stabilisce che per i lavoratori assunti dopo il 28.4.1993, il Tfr sia interamente devoluto al fondo pensione, mentre per i lavoratori già assunti a tale data, la quota di Tfr da conferire al fondo sia definita previo accordo da raggiungere in sede di contrattazione collettiva. Quanto all'aspetto fiscale, la normativa prevede che i contributi versati al fondo siano deducibili per un importo complessivamente non superiore al doppio della quota del Tfr destinato alla forma pensionistica e, comunque, entro il limite percentuale del 12 per cento del reddito complessivo o assoluto di 5.164,57 Euro.

retribuzione (di cui 1,1 a carico dell'azienda e 1,1 a carico del lavoratore), la percentuale di copertura pensionistica rispetto all'ultima retribuzione di un trentenne al compimento dei 65 anni di età sarebbe pari al 20,9 per cento<sup>53</sup>. A tale copertura il Tfr concorrerebbe per il 15,7 per cento e le contribuzioni per il restante 5,2 per cento. Viceversa, nel caso in cui lo stesso lavoratore mantenesse presso l'azienda il Tfr maturato fino al momento del pensionamento, lo *stock* accumulato gli consentirebbe di ottenere un tasso di sostituzione "virtuale" del 12,1 per cento (il minor tasso di sostituzione realizzato dal Tfr deriva dal minor tasso di rivalutazione riconosciuto al Tfr accantonato presso l'azienda rispetto al rendimento che si presume offerto dal fondo<sup>54</sup>). Pertanto, l'effettivo recupero in termini di copertura pensionistica derivante dall'adesione al fondo pensione da parte del lavoratore in questione sarebbe pari a circa il 6,2 per cento<sup>55</sup>.

Nell'esempio non si considerano, tuttavia, due aspetti rilevanti ai fini del calcolo di convenienza dell'adesione al fondo e il conseguente conferimento del Tfr: da un lato, nel caso di adesione al fondo pensione, il lavoratore potrebbe contare sul contributo a carico dell'azienda, che nell'esempio consentirebbe di recuperare in termini di tasso di sostituzione quasi il 3 per cento; dall'altro, il mantenimento del Tfr presso l'azienda avrebbe il vantaggio di assicurare al lavoratore rendimenti certi in termini di recupero di inflazione. Tuttavia, all'aumentare dell'inflazione, la rivalutazione dell'accantonamento del Tfr avverrebbe in misura tale da recuperare una quota di inflazione via via inferiore, comportando anche l'applicazione di tassi di rendimento reali negativi. Viceversa, nel caso di conferimento del Tfr al fondo pensione, considerata la maggiore efficienza delle modalità gestorie degli intermediari finanziari cui vengono affidate le risorse del fondo, il rendimento reale del Tfr dovrebbe essere superiore a quello riconosciuto dall'azienda.

---

<sup>53</sup> L'esempio considera un trentenne con uno stipendio di 13.944 euro all'ingresso nel fondo, 35 anni di contribuzione, una crescita salariale media del 2,5 per cento e un'inflazione media del 2 per cento. L'esempio viene condotto al lordo dell'imposizione fiscale. Nel caso in cui si considerasse la fiscalità, la scelta di aderire al fondo pensione (e conferire il Tfr) o di mantenere il Tfr accantonato in azienda dipende dalla modalità con cui le prestazioni sono liquidate (in parte in capitale e rendita o solo in rendita).

<sup>54</sup> Nell'ipotesi di un rendimento reale dell'1 per cento, cioè uguale a quello della rivalutazione reale del Tfr, per il lavoratore sarebbe indifferente aderire al fondo o mantenere il Tfr presso l'azienda.

<sup>55</sup> Tale percentuale considera la maggiore copertura offerta dal Tfr versato al fondo pensione rispetto a quella derivante dall'accantonamento del Tfr in azienda (3,6 per cento) nonché il tasso di sostituzione realizzato dai contributi versati dal datore di lavoro al fondo pensione (2,6 per cento).



Le elaborazioni sopra richiamate, che sottolineano la rilevanza della copertura previdenziale già oggi assicurata in via indiretta dal Tfr, dovrebbero essere poste alla base di qualsiasi intervento legislativo mirante alla trasformazione dell'istituto e alla utilizzazione del Tfr maturando ai fini dello sviluppo della previdenza privata. Sarebbe infatti incongruo indicare come soddisfatto l'obiettivo di compensare il minore tasso di sostituzione offerto dalla previdenza pubblica, a seguito delle riforme recentemente introdotte, inserendo nel calcolo delle prestazioni offerte dalla previdenza privata il Tfr, come se si trattasse di una fonte di finanziamento totalmente addizionale.

L'utilizzazione del Tfr ha avuto, per altro verso, un effetto assai positivo sull'avvio della previdenza complementare nel nostro paese consentendo tassi di crescita della stessa ragguardevoli. Paradossalmente, l'evoluzione della riflessione degli economisti sul significato di tale crescita non ha però tenuto in gran conto le peculiarità del caso italiano. Tassi di adesione ai fondi pensione negoziali certamente significativi<sup>56</sup> sono stati giudicati insufficienti nella letteratura corrente, che si è dilungata sulle ragioni strutturali della presunta lentezza del processo di affermazione della previdenza complementare in Italia. Sembra che l'obiettivo rispetto al quale misurare le *performance* dell'industria nella raccolta delle adesioni sia quello di far aderire ai fondi pensione privati la totalità del lavoro, dipendente e autonomo, indipendentemente dalle condizioni reddituali e dall'età anagrafica. Abbiamo in precedenza rilevato come sia diversa la realtà della previdenza complementare negli Stati Uniti, dove soltanto la metà circa della forza lavoro dipendente risulta iscritta ai piani previdenziali aziendali.

Una considerazione a parte merita la tesi sostenuta da alcuni osservatori, secondo cui la scarsa adesione dei lavoratori più giovani ai fondi pensione dovrebbe essere imputata alla preferenza accordata dal Legislatore italiano ai fondi negoziali che non hanno offerto finora linee di investimento più sbilanciate verso il comparto azionario. In realtà, esaminando i dati a

---

<sup>56</sup> Il fondo della categoria dei metalmeccanici, che rappresenta il fondo di maggiori dimensioni in termini di iscritti e di patrimonio, ha raggiunto in tre anni dall'avvio della raccolta delle adesioni una percentuale pari al 37 per cento della platea degli aderenti potenziali.

disposizione a fine 2000, si rileva che la percentuale di giovani aderenti ai fondi pensione negoziali italiani è del tutto simile (anzi, lievemente maggiore) a quella riscontrabile nelle adesioni ai piani 401(k) (Graf. 2).

E' opportuno aggiungere un'altra considerazione che attiene ai profili fiscali del Tfr. Al momento della liquidazione, il Tfr è soggetto a tassazione separata. Anche nel caso dei fondi pensione il montante ricevuto in capitale (che non può essere superiore al 50 per cento del totale) è soggetto a tassazione separata. Tuttavia la tassazione è meno agevolata se il montante ricevuto in capitale è superiore al 33 per cento. Inoltre, la parte di montante erogata sotto forma di rendita pensionistica è soggetta a tassazione progressiva<sup>57</sup>. Tutti questi elementi sono ovviamente parte del calcolo di convenienza dei lavoratori quando viene proposta loro la scelta di aderire ad un fondo pensione.

Il Legislatore si è mostrato consapevole almeno in parte della delicatezza delle scelte compiute con riferimento alle situazioni reddituali più svantaggiate quando ha previsto (art. 7, comma 6 del D.Lgs 124/93) che le fonti istitutive dei fondi pensione possano consentire agli iscritti di ricevere la liquidazione della quota spettante al momento del pensionamento interamente in forma capitale qualora la rendita di cui essi beneficerebbero risultasse inferiore all'importo dell'assegno sociale di cui alla L.335/95.

In conclusione, gli interventi legislativi succedutisi nel tempo hanno determinato una situazione nella quale lo Stato, avendo individuato il Tfr quale fonte privilegiata di finanziamento delle contribuzioni dei lavoratori e delle imprese ai fondi pensione, non ha ancora approntato meccanismi efficacemente volti a neutralizzare gli effetti che si

---

<sup>57</sup> Le prestazioni dei fondi pensione ricevute come rendita sono soggette a tassazione progressiva per la parte relativa ai contributi versati, al netto dei rendimenti finanziari ottenuti già assoggettati a tassazione, e, là dove presenti, dei contributi che hanno ecceduto i limiti percentuali (12 per cento del reddito complessivo) o assoluti (5.164,57 Euro). Le prestazioni pensionistiche erogate in capitale, per una percentuale non superiore al 50 per cento, sono soggette a tassazione separata (con aliquota calcolata dal fondo pensione prendendo come reddito di riferimento l'importo da liquidare in capitale, al netto dei rendimenti e dei contributi già tassati, dividendo questo ammontare per il numero di anni o frazione di anno di effettiva contribuzione e moltiplicando il risultato per dodici). Se l'importo liquidato in capitale è superiore ad 1/3 del montante maturato dall'iscritto, l'imposta si applica sull'importo da liquidare al netto degli eventuali contributi eccedenti i su menzionati limiti percentuali o assoluti.

determinerebbero a valle di tale scelta, fondata sulla deviazione su un nuovo tracciato di un istituto già strutturato dal punto di vista dei benefici riconosciuti tanto che si è posto come una sorta di *benchmark* per l'industria dei fondi pensione dal punto di vista della gestione, dei risultati e delle garanzie.

## **6 Alcuni meccanismi correttivi della previdenza complementare italiana**

Come si è appena osservato, la scelta di fondo compiuta in questi ultimi anni in Italia è stata quella di incoraggiare la totalità del lavoro dipendente ad aderire a forme di previdenza privata. Ragioni di equità, oltre che di buon senso, richiamano la necessità di introdurre, pur senza alterare il quadro di riferimento basato sul ricorso al Tfr, una serie di meccanismi correttivi che consentano ai lavoratori, che si iscrivono ai fondi pensione privati, di ottenere benefici almeno non inferiori a quelli oggi riconducibili al Tfr. Si allevierebbe in tal modo l'impatto di una scelta politica che, come si è già detto, incentiva l'investimento in capitale di rischio da parte di categorie di lavoratori (a basso reddito, di età prossima alla pensione, ecc.) che non necessariamente sceglierebbero spontaneamente tale forma di risparmio previdenziale.

Un primo ambito di intervento potrebbe riguardare le modalità di gestione del fondo pensione. La gestione monocomparto, che è stata adottata da quasi tutti i fondi negoziali nella fase di avvio dell'industria dei fondi pensione (a causa per un verso dell'inesperienza, per l'altro della scarsità di risorse e di iscritti), non consente di offrire la flessibilità necessaria a tener conto delle differenti caratteristiche reddituali, anagrafiche e di propensione al rischio degli aderenti. I fondi gestiti secondo la modalità multicomparto, pur non essendo comunque in grado di garantire un rendimento minimo a costo zero per il lavoratore (così come avviene nel quadro del Tfr), consentono all'aderente di scegliere la linea di investimento più consona alle proprie esigenze e preferenze. Negli Stati Uniti i piani pensionistici 401(k) offrono fino a 34 opzioni di investimento (almeno 4 in via obbligatoria) e consentono, fra le diverse opzioni di investimento, contratti di tipo assicurativo che prevedono rendimenti minimi garantiti (Gic): un significativo 52 per cento degli aderenti ai piani 401(k) ha scelto tale modalità di investimento del portafoglio.

Nell'ambito dell'assetto multicomparto, sarebbe altresì auspicabile che ai lavoratori fosse offerto un servizio di consulenza finanziaria (in condizioni di terzietà rispetto ai fondi) per aiutarli a meglio valutare la varietà delle proposte offerte e in particolare la congruità delle medesime rispetto alle situazioni individuali. Si tratta di una esigenza di grande rilievo alla quale è riconosciuta una centralità nel dibattito in corso negli Stati Uniti e che merita la massima attenzione anche nel nostro Paese. E' infatti impensabile che i lavoratori siano indotti a compiere scelte così rilevanti per il loro futuro senza una adeguata rete di protezione.

In alternativa al multicomparto, e unicamente al fine di salvaguardare le garanzie offerte dal Tfr, si potrebbe prevedere l'istituzione di modelli gestionali a prestazione definita. Attualmente, tale regime viene previsto nei piani di nuova istituzione esclusivamente per i lavoratori autonomi. Il modello gestionale è sottoposto ad una speciale disciplina: l'art.6 del D.Lgs 124/93 prevede, infatti, che per le prestazioni pensionistiche in regime di prestazione definita, i fondi pensione stipulino apposite convenzioni con imprese assicuratrici. Nella realtà, nei fondi di nuova istituzione non si rilevano esperienze riconducibili a tale regime. Diverso è il caso dei fondi pensione preesistenti per i quali i fondi a prestazione definita rappresentano il 38 per cento del totale del patrimonio dei fondi e il 22 per cento degli iscritti. La proposta di prevedere fondi a prestazione definita è tuttavia di difficile attuazione in quanto i costi necessari a garantire l'equilibrio del fondo dovrebbero essere sostenuti in larga misura dalle imprese contribuenti<sup>58</sup>.

Quanto agli aspetti fiscali, potrebbe essere opportuno prevedere trattamenti delle prestazioni del fondo pensione analoghi a quelli stabiliti dal legislatore per il trattamento di fine rapporto accantonato in azienda.

Infine, nel caso ci si orientasse a consentire l'adesione collettiva ai fondi aperti senza alcuna limitazione, una modalità per valorizzare la responsabilità delle aziende *sponsor* e degli iscritti potrebbe essere quella di prevedere un meccanismo di gestione separata delle quote sottoscritte dalle aziende *sponsor* e dai loro dipendenti rispetto a quelle sottoscritte per

---

<sup>58</sup> Come si è visto, la maggior parte dei fondi pensione statunitensi sono a prestazione definita (in termini di patrimonio).

adesione su base individuale. In tale ambito, sarebbe altresì auspicabile la costituzione di specifici organismi di *governance*.

## 7 Conclusioni

La riflessione fin qui condotta sulle differenze tra i sistemi della previdenza complementare negli Stati Uniti e in Italia consente di individuare alcuni punti nodali che qui di seguito si possono riassumere.

In primo luogo, si è rilevato che la crisi Enron non potrebbe verificarsi con le stesse modalità in Italia, in quanto nel nostro ordinamento sono previsti limiti quantitativi sufficientemente stringenti agli investimenti in titoli delle aziende *sponsor* dei fondi pensione.

La minore responsabilità delle aziende *sponsor* nella gestione dei piani in Italia rispetto agli Stati Uniti se per un verso diminuisce il rischio di conflitti d'interesse, per l'altro verso crea un'oggettiva fragilità nella struttura della *governance* dei fondi italiani; particolarmente significativo al riguardo è il caso dei fondi aperti nei quali, anche in caso di adesioni collettive, non è prevista la rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro negli organi amministrativi.

Si è rilevato come la previdenza complementare negli Stati Uniti, nelle sue diverse forme, soddisfi essenzialmente le esigenze delle categorie di reddito medio-alte. Negli Stati Uniti la previdenza complementare copre il 47 per cento circa della forza lavoro dipendente, affiancandosi ad un sistema di *Social Security* con connotati redistributivi: ai lavoratori a basso reddito la previdenza pubblica assicura tassi di sostituzione rispetto all'ultima retribuzione fino all'80 per cento, mentre per i lavoratori con redditi maggiori il tasso di sostituzione scende fino al 25 per cento. Il quadro di riferimento della previdenza complementare in Italia è alquanto diverso, presupponendo nella sua logica di fondo (art.1 del D.lgs. 124/93) l'obiettivo di far aderire la totalità del lavoro dipendente ai fondi pensione privati allo scopo di compensare il minore tasso di sostituzione derivante dalla riforma della previdenza di base.

In mancanza di risorse addizionali, si è ritenuto di mobilitare a tal fine il Tfr.

Il Tfr rappresenta una componente sia del sistema previdenziale che di quello degli ammortizzatori sociali. Di qui l'opportunità che l'utilizzo integrale del Tfr maturando per il finanziamento dei fondi pensione sia accompagnata da una serie di misure di compensazione che tengano conto delle funzioni oggi svolte dal Tfr, nonché della diversità della disciplina fiscale dei due strumenti.

Con riguardo, infine, al tema dell'impatto che l'entrata a pieno regime del meccanismo di utilizzazione del Tfr per finanziare i fondi pensione potrebbe avere sui lavoratori a basso reddito e con progressione economica modesta, si è ravvisata l'opportunità di prevedere meccanismi che compensino il rischio finanziario cui i risparmi di tali lavoratori sarebbero esposti in caso di adesione al sistema previdenziale privato.

## Appendice

Tav. 1

### Evoluzione del mercato della previdenza complementare statunitense. (anni dal 1990 al 2001; importi in miliardi di dollari)

Anno	IRA	Piani a contribuzione definita (1)	Piani pensionistici dei lavoratori statali e del governo locale	Piani pensionistici privati a beneficio definito	Piani federali a beneficio definito	Annuity (2)	Totale
1990	637	756	810	924	333	519	3.978
1991	776	912	878	1.075	371	562	4.574
1992	873	999	971	1.100	411	629	4.982
1993	993	1.141	1.063	1.214	448	696	5.554
1994	1.056	1.225	1.103	1.306	486	705	5.880
1995	1.288	1.512	1.320	1.494	506	771	6.892
1996	1.467	1.732	1.515	1.615	561	823	7.713
1997	1.728	2.080	1.842	1.785	602	878	8.915
1998	2.150	1.407	2.085	1.942	643	961	10.189
1999	2.542	2.650	2.262	2.150	684	1.136	11.425
2000	2.506 (s)	2.632	2.331	2.061	705	1.150	11.385
2001	2.406 (s)	2.452	2.224	1.865	766	1.180	10.893

(s) stima

- (1) I piani a contribuzione definita includono i piani aziendali a contribuzione definita, i *Federal Employee System (FERS)*, *Thrift Saving Plan (TSP)* e i piani 457.
- (2) Il totale include le riserve tecniche delle compagnie assicurative per le rendite vitalizie a tasso fisso e a tasso variabile, mentre vengono escluse le rendite relative agli IRA, ai piani 457 e ai piani pensionistici privati.

Fonte: Elaborazioni su dati *Investment Company Institute*

**Principali caratteristiche dei piani aziendali negli Stati Uniti.**

<b>Anno</b>	<b>Piani a beneficio definito</b>	<b>Piani a contribuzione definita</b>	<b>di cui 401 (k)</b>	<b>Totale piani aziendali</b>
<i>Numero dei piani</i>				
1990	113.062	599.245	97.614	712.308
1998	56.405	673.626	300.953	730.031
2001 (s)	51.000	707.000	361.000	758.000
<i>Numero partecipanti (in migliaia)</i>				
1990	26.344	35.488	19.548	61.831
1998	22.994	50.335	37.114	73.328
2001 (s)	22.500	55.500	43.800	78.000
<i>Totale asset (mld di dollari)</i>				
1990	924	756	385	1.680
1998	1.942	2.407	1.541	4.349
2001	1.865	2.100 (s)	1.754	3.965 (s)

(s) stima

Fonte: Elaborazione su dati PWBA, *Investment Company Institute* e *U.S. Department of Labor*



**Asset allocation dei piani 401(k) per età degli aderenti.**

*(dati a fine 2000; valori in percentuale)*

<b>Coorti</b>	<b>Fondi azionari</b>	<b>Fondi bilanciati</b>	<b>Fondi obblig.</b>	<b>Fondi monetari</b>	<b>Certificati di investimento garantiti (Gic)</b>	<b>Azioni società sponsor</b>	<b>Fondi stable value</b>	<b>Altre attività</b>	<b>Totale</b>
20enni	61,4	8,6	4,3	4,3	4,0	15,4	0,5	1,5	100
30enni	60,2	8,0	3,8	3,3	4,6	18,4	0,4	1,3	100
40enni	54,8	8,0	4,2	3,8	7,5	19,7	0,6	1,4	100
50enni	49,2	8,0	5,3	4,4	11,5	19,1	1,1	1,4	100
60enni	39,8	8,0	7,7	5,4	19,3	16,3	2,2	1,3	100
<b>Totale</b>	<b>51,3</b>	<b>8,0</b>	<b>5,1</b>	<b>4,2</b>	<b>10,4</b>	<b>18,6</b>	<b>1,0</b>	<b>1,4</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborazione su dati *Investment Company Institute*

**Titoli azionari della società *sponsor* nei 20 principali piani a contribuzione definita (Stati Uniti).**

(dati al 31.12.2001)

Nome della società	Valore del patrimonio del piano (milioni di dollari)	Titoli della società <i>sponsor</i> nei piani	
		Quota del patrimonio del piano (in percentuale)	Quota della capitalizzazione della società <i>sponsor</i> (in percentuale)
General Electric Company	25.669	68	4,4
Boeing Company	20.250	Nd	Nd
Verizon Com., Inc.	19.594	56	8,5
IBM Corp	18.577	15	1,4
General Motors Corp.	17.900	22	14,6
Exxon Mobil Corp.	14.740	64	3,5
SBC Com., Inc.	14.635	64	7,1
Ford Motor Company	14.000	Nd	Nd
Lucent Technologies Corp.	12.467	Nd	Nd
Lockheed Martin Corp.	12.069	26	15,3
Procter & Gamble Company	10.468	93	1,6
AT&T Corp.	9.897	23	3,5
Citigroup, Inc.	9.751	46	1,7
E.I. DuPont De Nemours & Co., Inc.	8.963	12	2,5
Bellsouth Corp.	8.838	66	8,2
Philips Morris Cos., Inc.	8.637	30	2,6
United Technologies Corp.	8.137	22	5,9
BP America, Inc.	7.750	45	Nd
Shell Oil Company	7.371	19	Nd
Northrop Grumman Corp.	7.038	Nd	Nd

Fonte: Elaborazione su dati tratti da Mitchell e Utkus (2002)

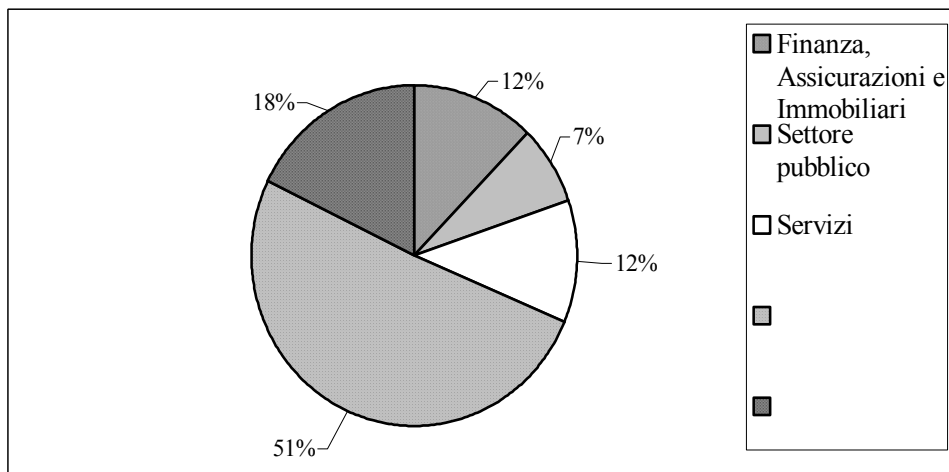
**Confronto fra inflazione e rendimento del Tfr.**

<b>Anno</b>	<b>Tasso di inflazione</b>	<b>Rendimento nominale del Tfr</b>	<b>Rendimento reale del Tfr</b>
1985	8,6	7,9	-0,6
1986	4,3	4,8	0,4
1987	5,1	5,3	0,2
1988	5,5	5,6	0,1
1989	6,5	6,4	-0,1
1990	6,4	6,3	-0,1
1991	6,0	6,0	0,0
1992	4,8	5,1	0,3
1993	4,0	4,5	0,5
1994	4,1	4,5	0,5
1995	5,8	5,9	0,1
1996	2,6	3,4	0,9
1997	1,5	2,6	1,1
1998	1,5	2,6	1,1
1999	2,1	3,1	1,0
2000	2,7	3,5	0,8
2001	2,3	3,2	0,9

Fonte: Elaborazione su dati Istat e Ipsoa

Graf. 1

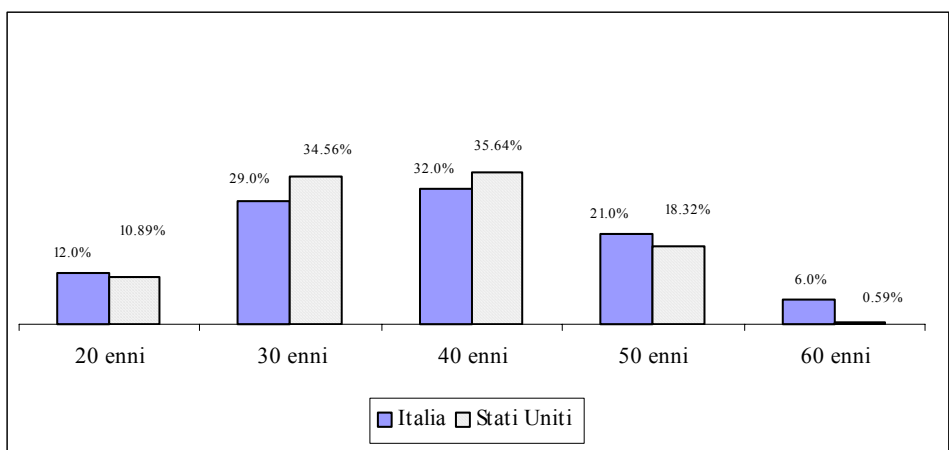
**Distribuzione degli aderenti ai piani a beneficio definito (*single employer*), per settore economico.**  
(dati al 1999)



Fonte: Elaborazione su dati *Pension Benefit Guaranty Corporation*

Graf. 2

**Distribuzione per classi di età degli iscritti ai piani 401(k) e ai fondi pensione negoziali italiani.**  
(dati al 2000)



Fonte: Elaborazione su dati Covip e *Investment Company Institute*

## Bibliografia

- AA.VV., a cura Porta A., *Fondi pensione e mercati finanziari – Le esperienze internazionali e le prospettive per l'Italia*, EGEA, 1993
- Boeri T., *Il risparmio diserta i Fondi Pensione. Cause e possibili rimedi*, in Un Risparmiatore "Fai Da Te", XVIII Rapporto sul risparmio e sui risparmiatori in Italia, BNL/Centro Einaudi, 2000
- Castellino O. e Fornero E., *Il Tfr: una coperta troppo stretta*, Rivista di Politica Economica, Fascicolo IX, Settembre 2000
- Choi J., e autori vari, *Defined Contribution Pensions: Plan Rules, Participant Decisions, and the Path of Least Resistance*, Novembre 2001
- Covip, *Relazione sul 2000*, Maggio 2001
- Covip, *Relazione sul 2001*, Maggio 2002
- Diamond P. e Gruber J., *Social security and retirement in the United States, in Social security and retirement around the world*, NBER, 1999
- Hinz R., *Overview of the United States Private Pension System, Private Pension System and Policy' Issue*, 2000
- Investment Company Institute, *401(k) plan participants: characteristics, contribution and account activity*, Spring 2000
- Investment Company Institute, *Mutual Funds Fact Book 2001*, Maggio 2001

- Investment Company Institute, *Fundamentals: Mutual funds and the retirement market in 2000*, vol. 10/n°2, Giugno 2001
- Investment Company Institute, *Mutual Funds and the Retirement Market in 2000*, Giugno 2001
- Investment Company Institute, *401(k) plan asset allocation, account balances, and loan activity in 2000* – Vol. 7/n°5, Novembre 2001
- Investment Company Institute, *Mutual Funds and the Retirement Market in 2001*, Giugno 2002
- Mitchell O.S. e Utkus S. P., *Company Stock and Retirement Plan Diversification*, Discussion Paper PI-0204, The Pension Institute, Marzo 2002
- Oecd Secretariat, *Survey of Investment Regulation of Pension Funds*, in [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Pension Benefit Guaranty Corporation, *Basic Issues in Structuring Pensions*, in [www.pbgc.gov](http://www.pbgc.gov)
- Pension Benefit Guaranty Corporation, *Pension Insurance Data Book 1999*, in [www.pbgc.gov](http://www.pbgc.gov)
- Pension Benefit Guaranty Corporation, *2000 Annual Report*, in [www.pbgc.gov](http://www.pbgc.gov)
- Pension and Welfare Benefits Administration, *Study of 401(k) plan fees and expenses, Final Report*, Aprile 1998, in [www.PWBA.gov](http://www.PWBA.gov)
- Scholz J. K., *Achieving Retirement Security or a Loophole Ridden Tax Code? Saving Incentives in the U.S.*, Paper presentato alla Conferenza “Pension policy

Harmonization in an Integrating Europe” organizzata dal Center for Research on Pension and Welfare Policy il 22-23 Giugno 2001

- Sorensen N. R., *Defined Contribution (401(k)) Business*, mimeo
- U.S. Department of Labor, *Fact sheet: Employer’s bankruptcy: how will it affect your employee benefits?*, in [www.dol.gov](http://www.dol.gov)
- U.S. Department of Labor, *What you should know about your pension rights: Erisa and your pension plan*, in [www.dol.gov](http://www.dol.gov)
- U.S. Department of the Treasury, *Individual Retirement Arrangements (IRAs)*, Publication 590, in [www.irs.gov](http://www.irs.gov)
- U.S. Department of the Treasury, *Pension and Annuity Income*, Publication 575, in [www.irs.gov](http://www.irs.gov)
- U.S. Department of the Treasury, *Retirement Plans for Small Business (SEP, SIMPLE, and Qualified Plans)*, Publication 560, in [www.irs.gov](http://www.irs.gov)
- Watson Wyatt investment consulting, *Defined Contribution plan: investment trends and best practices*, mimeo