

IL RISPARMIO

1

Anno LXVI - n. 1 gennaio - luglio 2018

Rivista trimestrale dell'ACRI - Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa

Poste Italiane Spa Sped. in abb. post. 70% DCB Roma - com. 20 lett. c - Art. 2 legge 662 del 23/12/96 - Filiale di Roma - Romanina



**REGOLAMENTO PER LA SOTTOMISSIONE DEI MANOSCRITTI PER LA
PUBBLICAZIONE NELLA RIVISTA
IL RISPARMIO**

1. PREMESSA

L'invio dei manoscritti alla Rivista per una valutazione ai fini della pubblicazione, presuppone l'accettazione da parte degli autori delle regole di pubblicazione di seguito esposte.

In particolare, gli autori devono:

- ∞ dichiarare che il proprio manoscritto, o parti significative di esso, non sia stato pubblicato altrove;
- ∞ dichiarare che il proprio manoscritto non sia sotto *review* per altra pubblicazione;
- ∞ dichiarare che il proprio manoscritto non sarà inviato per altra pubblicazione prima della risposta finale del Comitato Scientifico sull'esito del processo di referaggio.

2. SOTTOMISSIONE MANOSCRITTI

Gli articoli vanno inviati al Comitato Scientifico via mail all'indirizzo elisabetta.boccia@acri.it in formato testo che includa il testo, le note e la bibliografia da pubblicare, corredati da un *Abstract* in italiano e in inglese di non più di 300 parole, indicando il codice JEL, disponibile su <http://www.aeaweb.org/journal/elclasjn.html>.

L'autore può proporre il suo lavoro per la pubblicazione in lingua inglese. Rimarrà a cura dell'autore la revisione del lavoro in lingua inglese qualora esso non venga considerato adeguato agli standard linguistici.

Sulla prima pagina del manoscritto va specificata l'Università o Ente di appartenenza, un numero telefonico e un indirizzo di posta elettronica dell'autore (o di almeno un autore nel caso di saggi a firma congiunta).

Il manoscritto deve essere formattato secondo quanto stabilito nella sezione "note per gli autori", pubblicata sul sito della rivista www.ilrisparmioreview.it.

3. PROCESSO DI REFERAGGIO

Il Comitato Scientifico esamina il manoscritto e, qualora lo giudichi potenzialmente idoneo per la pubblicazione nella Rivista, lo invia a tre *referee* per un triplo referaggio anonimo.

∞ La decisione iniziale del Comitato Scientifico richiede circa due settimane.

∞ La stesura dei rapporti dei *referee* richiede circa 1 mese.

Sulla base delle indicazioni dei *referee*, il Comitato Scientifico accetta l'articolo, richiede una revisione, oppure rifiuta l'articolo; in ogni caso verrà fornito agli autori un feedback.

In caso di accettazione da parte del Comitato Scientifico, si autorizzerà la pubblicazione e la stampa del lavoro assegnando, inoltre, il numero della rivista e l'anno in cui sarà pubblicato.

La fase di correzione delle bozze e di stampa del lavoro richiede circa 1 mese.

4. VARIE

Il Comitato Scientifico si aspetta che gli autori che inviano i propri manoscritti alla Rivista siano disponibili ad accettare di collaborare come *referee* nel caso in cui venga presentata loro tale richiesta.

Gli articoli pubblicati sul Risparmio saranno segnalati nelle bibliografie ECONLIT e EJEL.

IL RISPARMIO

Editor

Nicola Mattoscio (University of Chieti-Pescara)

Administrative Editor

Giorgio Righetti (ACRI, Rome)

Editorial Board

Adriano Giannola (University of Naples “Federico II”)

Giuseppe Guzzetti (ACRI, Rome)

Valentino Larcinese (London School of Economics)

Mario Nuzzo (LUISS, Rome)

Antonio Patuelli (ABI, Rome)

Dominick Salvatore (Fordham University of New York)

Pasquale Lucio Scandizzo (University of Rome “Tor Vergata”)

*«Il Risparmio Review» is included in JEL on CD, e-JEL and Econlit,
the electronic indexing and abstracting service
of the American Economic Association*

1

Anno LXVI – n. 1 gennaio - luglio 2018

Rivista trimestrale dell'ACRI - Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa



Redazione:
Via del Corso, 267 - 00186 Roma
Tel. 06.68.18.43.87 - Fax 06.68.18.42.23
elisabetta.boccia@acri.it
www.ilrisparmioreview.it
www.acri.it

Codice ISSN 0035-5615 (print)
Codice ISSN 1971-9515 (online)

Le opinioni espresse negli articoli firmati o siglati
impegnano unicamente la responsabilità dei rispettivi Autori.
La riproduzione dei testi è consentita, purché ne venga citata la fonte.

SOMMARIO

SANDRO AMOROSINO

Il regime giuridico dei contratti delle Fondazioni di origine bancaria
per la tutela e gestione dei beni culturali

*The legal regime of contracts of foundations of banking origin
for the protection and management of cultural heritage*

5

GIORGIO RIGHETTI

Identità e cambiamento
Identity and change

17

CARLO MARI - GRAZIANO ARETUSI

Sull'esistenza e unicità dell'ammortamento dei prestiti in regime lineare
*On the existence and uniqueness of loans amortization using the simple
interest law*

25

ANTONIO PEZZUTO

Origini ed evoluzione del sistema pensionistico in Italia
Origins and evolution of the pension system in Italy

47

**IL REGIME GIURIDICO DEI CONTRATTI
DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA
PER LA TUTELA E GESTIONE DEI BENI CULTURALI**

*THE LEGAL REGIME OF CONTRACTS OF FOUNDATIONS
OF BANKING ORIGIN FOR THE PROTECTION AND MANAGEMENT
OF CULTURAL HERITAGE*

Sandro AMOROSINO

Università Sapienza di Roma

samorosino@tiscali.it

IL REGIME GIURIDICO DEI CONTRATTI DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA
PER LA TUTELA E GESTIONE DEI BENI CULTURALI

Le Fondazioni di origine bancaria sono soggetti privati senza scopo di lucro che svolgono funzioni di interesse sociale e non hanno natura pubblica.

I loro patrimoni sono privati e debbono essere gestiti in modo economico e redditizio per finanziare le attività di interesse delle comunità.

Gli amministratori sono indipendenti.

Il Ministero dell'Economia vigila sulla conformità della gestione alle finalità della legge e dello statuto.

La tutela e valorizzazione dei beni culturali è uno dei principali settori di intervento delle fondazioni.

A questo scopo possono costituire o partecipare a società strumentali.

Le loro attività in campo culturale si svolgono mediante contratti di diritto privato e le erogazioni dei contributi non rientrano tra gli aiuti di Stato perché non impiegano fondi pubblici.

PAROLE CHIAVE: FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA • CONTROLLO DEL MINISTRO DELL'ECONOMIA • GESTIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

Foundations of banking origin are private non-profit entities that carry out functions of social interest and they don't have public nature.

Their assets are private and must be managed with economical and profitable modality in order to finance the activities of community's interest.

Managers are independent.

The Ministry of Economy supervises the compliance of management with the purposes of the law and of the statute.

Management and promotion of cultural heritage is one of the main action areas of the Foundations.

For this purpose they can constitute or participate in instrumental companies.

Their cultural activities take place through private law contracts and the allocations of contributions don't fall within "State aids" because they don't use public funds.

KEYWORDS: FOUNDATIONS OF BANKING ORIGIN • MINISTER'S OF ECONOMY SUPERVISION • MANAGEMENT OF CULTURAL HERITAGE

1. Premessa

In varie sedi, anche europee, viene posta la questione della natura giuridica dei contratti stipulati dalle fondazioni di origine bancaria per il perseguimento dei propri fini istituzionali, in particolare nel settore dei beni e delle attività culturali.

Taluno¹, poi, ripropone finanche il tema della natura giuridica delle fondazioni, ad onta del fatto che giurisprudenza e dottrina la ritengono definitivamente superata.

2. “A volte ritornano”: le tesi sulla natura pubblicistica delle f.o.b.

Conviene partire dalla seconda questione, di portata più generale, ma anche di più rapida delibazione.

La *revanche* della tesi della natura giuspubblicistica delle f.o.b. si fonda, da un lato, su elementi di fatto ampiamente superati nella realtà attuale (in particolare le partecipazioni rilevanti nelle società bancarie si sono ridotte a poche) e, dall'altro, su argomentazioni giuridiche non condivisibili.

In retrospettiva è innanzitutto da ricordare che i patrimoni delle fondazioni non sono storicamente di derivazione pubblicistica, viceversa essi sono frutto dell'accumulazione secolare di risparmi delle collettività locali², poi transitati nella proprietà di enti divenuti pubblici nella fase di pubblicizzazione, mediante la costituzione di enti³, che caratterizzò lo “Stato amministrativo” italiano della prima metà del secolo scorso; sono quindi patrimoni collettivi, ma non pubblici.

E sostenere che le fondazioni amministrino “*patrimoni miliardari secondo logiche privatistiche al fine di destinare gli utili ad attività pubbliche*”⁴ è un'affermazione generica, fondata su una doppia sovrapposizione di concetti:

- la *prima*: se con la locuzione “*logiche privatistiche*” si sottendono

1) F. Fimmanò e M. Coppola, *Sulla natura giuspubblicistica delle fondazioni bancarie* in Riv. Not. n. 4/2017, p. 649 ss.

2) A. Predieri, *Fondazioni bancarie, dismissioni coattive delle partecipazioni di controllo nelle società bancarie e compiti di sviluppo degli enti locali* in AA.VV. *Le «fondazioni» bancarie*, a cura di S. Amorosino e F. Capriglione, Padova 1999, p. 117 ss..

3) M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano 1993, Vol. I, p. 181 ss..

4) F. Fimmanò e M. Coppola, *Natura giuspubblicisticacit.*

logiche di profitto si è del tutto fuori strada perché la gestione patrimoniale di tutte le fondazioni (nel codice civile prima che nella legge speciale, d.lgs. n. 153/1999) deve essere informata a criteri di economicità e redditività, senza fini di lucro, che valgono per tutti gli enti di erogazione sia privati che pubblici, in funzione della continuità della destinazione del *surplus* alle finalità istitutive, dettate dai fondatori;

- la *seconda*: è erroneo sostenere che gli utili sarebbero destinati ad “attività pubbliche”. È pacifico (art. 118 Cost.) che le attività di interesse generale non sono per ciò stesso attività pubbliche, anche se al loro corretto ed efficace svolgimento inerisce un interesse collettivo; ed ancora: funzioni pubbliche, attività di interesse generale e compiti di utilità sociale sono tre concetti del tutto distinti e non sovrapponibili.

Conseguentemente appare improprio qualificare le fondazioni come “*soggetti politici*” in quanto determinerebbero le “*politiche pubbliche locali*”.

Ancora: non possono esser ritenuti indici della natura pubblicistica delle f.o.b. né l’indicazione, da parte del legislatore, dei settori di attività di cui possono occuparsi le fondazioni, né l’assoggettamento alla vigilanza del MEF.

Sotto il *primo profilo* è appena il caso di ricordare come sia del tutto consueto che il legislatore, nell’esercizio della sua attribuzione in materia di “*ordinamento civile*”, disciplini il regime giuridico e gli ambiti di attività di categorie o tipologie di soggetti privati.

Un esempio recente è il “Codice del terzo settore” (d.lgs. n. 117/2017) che disciplina unitariamente tutte le figure soggettive *private* che svolgono i tipi di attività di interesse generale elencati nel suo art. 5. Sotto il *secondo profilo* è sufficiente ricordare i numerosissimi settori in cui l’attività di soggetti privati, cui ineriscono interessi pubblici, è soggetta alla regolamentazione ed alla vigilanza o al controllo pubblico da parte di autorità indipendenti (ad esempio: le banche o i vettori ferroviari) o di Ministeri (nel caso delle f.o.b. il MEF) o di Regioni (ad esempio: le cliniche private). Gli esempi potrebbero moltiplicarsi. Per rimanere all’attualità la Corte di Giustizia, nella sentenza 20 dicembre 2017, in causa C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi c/o Uber*

System Spain SL, ha dichiarato che l'attività di Uber è un servizio nel settore dei trasporti urbani e perciò è soggetto alla disciplina degli Stati membri (la quale comprende, logicamente, sia la regolamentazione che il controllo da parte di organi amministrativi del suo rispetto).

Non per questo si attribuisce natura pubblicistica ai soggetti vigilati. Infine, l'argomentazione secondo la quale la natura sostanzialmente pubblicistica delle f.o.b. deriverebbe dalla presenza maggioritaria – peraltro solo in alcuni casi – nei loro organi di indirizzo di componenti di designazione pubblica è smentita dalla legge, dalla giurisprudenza e dagli statuti fondazionali.

La salvaguardia dell'indipendenza di questi soggetti è assicurata dall'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 153/1999, giusta il quale “*I componenti dell'organo di indirizzo non rappresentano i soggetti esterni che li hanno nominati né ad essi rispondono*”.

La legge “speciale” che disciplina le fondazioni ha dunque sancito l'inconfigurabilità di qualsiasi rapporto di rappresentanza o di dipendenza tra gli enti (pubblici o privati) designanti ed i soggetti designati. La notissima sentenza della Corte costituzionale n. 301/2003 ha sottolineato che il potere di designazione degli amministratori da parte di enti pubblici o privati “*si esaurisce con il suo esercizio e non comporta alcun vincolo di mandato a carico dei soggetti nominati, i quali agiscono, e devono agire, in assoluta e totale indipendenza dall'ente che li ha nominati*”.

La totale indipendenza degli amministratori designati da soggetti esterni, pubblici o privati che siano, è stata ribadita di recente dalla Direzione IV del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze in un parere (prot. DT34625) del 27 aprile 2017, reso alla Fondazione Monte Paschi di Siena – MPS.

La natura squisitamente privatistica delle f.o.b. ha trovato riscontro anche in una recente deliberazione (n. 1134 dell'8 novembre 2017) dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione – ANAC, la quale ha escluso l'applicabilità ad esse degli obblighi stabiliti dalla vigente legislazione in materia di trasparenza delle amministrazioni pubbliche e delle società che svolgono attività di pubblico interesse: “*Alla luce dei criteri dettati dalle modifiche normative introdotte con il d.lgs. n. 97/2016, si ritiene che le fondazioni bancarie debbano considerarsi escluse dal novero degli enti di cui al comma 3, dell'art. 2 bis del*

d.lgs. 33/2013, in quanto la loro attività non appare riconducibile alla definizione di attività di pubblico interesse ivi contenuta. Infatti, ad avviso dell’Autorità e conformemente a quanto finora statuito dalla giurisprudenza maturata sul tema, occorre distinguere le attività “di pubblico interesse” da quelle “di utilità sociale”. Soltanto le prime sono assoggettate alle norme sulla trasparenza (e sulla prevenzione della corruzione). Infatti, l’attività di pubblico interesse deve sempre essere collegata all’espletamento di funzioni pubbliche.

L’attività di utilità sociale rientra, invece, tra le attività svolte in piena autonomia privata da soggetti privati. Si tratta di un’attività che viene riconosciuta e valorizzata da pubbliche amministrazioni, in applicazione dell’articolo 118, ultimo comma, della Costituzione, ma che resta distinta da quelle di esercizio di vere e proprie funzioni pubbliche. La natura pubblica degli interessi non può essere riferita genericamente a tutte le attività che assumano un rilievo sociale di interesse generale in base all’orientamento di scelte rimesse alla discrezionalità privata, come avviene nel caso delle scelte operate dalle fondazioni bancarie”.

3. Natura dei contratti delle f.o.b. in materia di tutela e valorizzazione di beni culturali

Sgombrato il campo dalla “*revenante*” questione della natura giuridica delle f.o.b. si può passare ad esaminare il problema della natura e della disciplina dei rapporti contrattuali tra le fondazioni ed altri soggetti privati nel settore – per tutte assolutamente primario – della tutela e valorizzazione dei beni culturali (iniziando da quelli che appartengono al patrimonio fondazionale).

Non viene, in questa sede, in rilievo il tema dei rapporti tra le fondazioni e le loro imprese strumentali, in forma di società controllate, costituite per la gestione dei beni culturali o la promozione di attività culturali. In questi casi i profili assiali sono – com’è noto – quelli della *strumentalità* e del *controllo civilistico*, con le connesse problematiche giuridiche⁵.

5) V. Amorosino, *Le imprese strumentali delle fondazioni di origine bancaria*, Napoli 2012.

Il tema è, piuttosto, quello dei contratti tra le f.o.b. e società terze, anche partecipate minoritariamente e non controllate, o altri soggetti privati, imprenditoriali e non, relativi all'affidamento – per conto o nell'interesse della fondazione – di attività inerenti ai beni culturali o alla promozione culturale.

In proposito si è posta una serie di problemi: dalla pretesa obbligatorietà del ricorso alle procedure di evidenza previste per i contratti *pubblici* di servizi, sino alla qualificabilità come aiuti di Stato delle somme erogate ai soggetti affidatari.

I punti fermi da cui muovere sono, come s'è accennato: la natura privata e senza fini di lucro delle fondazioni e dei loro patrimoni; il non assoggettamento al controllo (nel senso civilistico del termine) da parte di soggetti pubblici; l'obbligo di perseguire i fini statuari (nella specie: nel campo dei beni e delle attività culturali); l'assenza di sovvenzioni o finanziamenti istituzionali da parte di enti pubblici. [Tali non sono gli eventuali affidamenti, da parte di soggetti pubblici, ad una fondazione (come ad altri soggetti privati), dell'elaborazione o realizzazione di progetti culturali, con la correlata remunerazione di tali attività, che sono corrispettivi, non sovvenzioni].

È dunque pacifico che le f.o.b. possono – nella loro piena autonomia privata – determinare liberamente le condizioni dei contratti, di vario genere, stipulati con soggetti terzi, volta a volta per la gestione di propri beni storico architettonici, o di musei privati, o per la realizzazione di mostre, ricerche o pubblicazioni.

Tutto ciò è strettamente funzionale al perseguimento della finalità statutaria di assicurare la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, proprio o di altri (ad esempio: mediante il *patronage* di un museo o sito archeologico), garantendone la fruizione pubblica (art. 6 del d.lgs. n. 42/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Nell'ambito di tali rapporti ben può essere prevista l'erogazione, ai soggetti affidatari, di contributi ai costi di gestione dei beni, od ai costi di produzione di mostre, studi, ricerche, dovendosi ritenere assorbente il perseguimento della finalità, legislativa e statutaria, che per le f.o.b. è canone vincolante di comportamento.

Non sussiste, comunque, alcun obbligo di seguire le procedure di concessione o di appalto previste dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 150/2016 e successive modifiche ed integrazioni). Le fondazioni

non sono infatti qualificabili *organismi di diritto pubblico* – ai fini dell’applicabilità del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i.) – in quanto non sono finanziate da enti pubblici.

Stabilisce, infatti, l’art. 10 *ter* del d.l. n. 162/2008, convertito in legge 22 dicembre 2008, n. 201, “*Ai fini dell’applicazione della disciplina di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 non rientrano negli elenchi degli organismi e delle categorie di organismi di diritto pubblico gli enti di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 sotto la condizione di non usufruire di finanziamenti pubblici o altri ausili pubblici di carattere finanziario*”....

È da precisare che il vigente Codice dei contratti pubblici, il d.lgs. n. 50/2016, ha riprodotto pressoché integralmente – nell’art. 3, comma 1, lett. *d*) – la definizione di organismo di diritto pubblico (di derivazione comunitaria) in precedenza contenuta nell’art. 3, comma 26, del previgente Codice, il d.lgs. n. 163/2006.

L’art. 10 *ter* della legge n. 201/2008, che dispone l’esclusione delle Fondazioni dal novero degli organismi di diritto pubblico, deve quindi intendersi come traslato al “subentrato” Codice del 2016.

Ad abundantiam si precisa che ove anche – *per mera ipotesi* – non esistesse la soprariportata disposizione speciale, che esclude le fondazioni di origine bancaria dal novero degli organismi di diritto pubblico, tale esclusione sarebbe comunque pacifica in quanto – oltre a non ricevere finanziamenti pubblici – le fondazioni – come s’è detto – hanno delle *governance* totalmente indipendenti dallo Stato o da altri enti pubblici, anche nei casi in cui i loro *organi di indirizzo* sono composti in maggioranza da membri designati da soggetti pubblici (per di più eterogenei).

4. L’inconfigurabilità di fattispecie di aiuti di Stato

Tanto meno sono configurabili, in questi casi, fattispecie di aiuti di Stato⁶.

Come noto, sussiste un aiuto di Stato, vietato ai sensi dell’articolo 107, par. 1, del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, nel

6) v. per tutti, E. Triggiani, voce *Aiuti di Stato (dir. Un. Eur)* in *Enciclopedia del diritto, Annali VI*, Milano 2013, p. 19 ss..

caso in cui la misura istituita a favore di un soggetto esercente attività di impresa, soddisfi *cumulativamente* le seguenti circostanze:

a) l'aiuto abbia ad oggetto risorse finanziarie o utilità patrimoniali dello Stato, o di altri enti pubblici che si concretizzino, *inter alia*, in sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, prestiti agevolati o in altri tipi di condizioni preferenziali di finanziamento (cfr. Comunicazione della Commissione 2014/C 99/03);

b) la misura favorisca “*talune imprese o talune produzioni*”, conferendo un *vantaggio selettivo* all'impresa destinataria, ovvero sia un beneficio economico che l'impresa non potrebbe ricevere in condizioni normali di mercato o in assenza dell'intervento dello Stato;

c) il sostegno finanziario *falsi la concorrenza* rafforzando la posizione dell'impresa beneficiaria rispetto ai propri concorrenti. L'intervento pubblico è idoneo a falsare la concorrenza nella misura in cui è in grado di migliorare la posizione concorrenziale dell'impresa destinataria nei confronti dei propri *competitors*;

d) gli scambi commerciali tra Stati membri siano *effettivamente influenzati* dalla misura istituita. Solo in questo ultimo caso l'intervento pubblico può costituire aiuto di Stato vietato dall'art. 107, par. 1, TFUE (Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, par. 1, del TFUE, n. 2016/C 262/01, § 10).

Le fondazioni non ricevono aiuti pubblici, ma anche ammettendo – *sempre per mera ipotesi “accademica”* – che esse trasferiscano a terzi fondi pubblici, nei casi in esame non si può parlare di misure selettive a favore di una singola impresa perché i contratti in questione hanno l'esclusivo scopo di assicurare la gestione o valorizzazione di beni culturali o di promuovere attività culturali. Viene quindi in rilievo l'art. 107, par. 1, lett. *d*) del T.F.U.E. che include tra le deroghe al divieto di aiuti di Stato le misure destinate “*a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio culturale*”, purché “*non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune*”.

La deroga è stata disciplinata dall'art. 53 del Regolamento UE n. 651/2014, il quale – al fine di agevolare e semplificare gli investimenti pubblici nel settore culturale – esclude espressamente l'obbligo di notifica delle misure dirette a istituire aiuti di Stato, previsto dall'art.

108, par. 3 TFUE, per quanto concerne le misure poste a favore di attività aventi ad oggetto “*musei, archivi, biblioteche, centri o spazi culturali e artistici [...] e altre analoghe infrastrutture*”.

In conclusione: i rapporti contrattuali in questione non sono qualificabili come aiuti di Stato in quanto non vi è alcun ausilio finanziario pubblico; e se anche – *per mera ipotesi* – vi fosse si applicherebbe l’“eccezione culturale”, derogatoria dei principi della “costituzione economica europea”⁷, contenuti nel T.F.U.E. in materia di aiuti di Stato.

7) S. Amorosino, *La «costituzione economica»* in Id., *Le dinamiche del diritto dell’economia*, Pisa 2018, p. 11 ss..

IDENTITÀ E CAMBIAMENTO*

IDENTITY AND CHANGE

Giorgio Righetti

Direttore generale Acri

General manager Acri

* Intervento svolto al XXIV Congresso Nazionale di Acri - Associazioni di Fondazioni e Casse di Risparmio SpA, Parma 7 giugno 2018.

Parole chiave:

Keywords: Foundations – granting - institutional role

Le Fondazioni hanno avvertito l'esigenza, la vera e propria necessità, di una evoluzione perché si sono rese conto che possedevano poteri che non usavano e ricchezze che non vedevano. E questa evoluzione le sta trasformando, agli occhi esterni e ai loro stessi occhi, da "enti erogatori" a "enti attivatori di capitale sociale e umano".

PAROLE CHIAVE: FONDAZIONI • ATTIVITÀ EROGATIVA • RUOLO ISTITUZIONALE

The Foundations have felt the need, the real necessity, of an evolution because they realized that they had powers that they did not use and riches they did not see. And this evolution is transforming them, to the external eyes and their own eyes, from "granting bodies" to "activating bodies of social and human capital".

KEYWORDS: FOUNDATIONS • GRANTING • INSTITUTIONAL ROLE

Buon pomeriggio a tutti, riprendiamo i lavori dopo gli interventi introduttivi e, in particolare, di quello del Presidente Guzzetti che ha declinato con efficacia il significato del titolo "Identità e cambiamento", che è il filo conduttore di questo XXIV Congresso Nazionale Acri, descrivendo il percorso evolutivo che ha interessato le sue Associate in questi 25 anni di storia.

Questo mio breve intervento introduce la sessione pomeridiana, in cui cercheremo, attraverso tre sezioni tematiche, di dare una rappresentazione concreta del lavoro delle Fondazioni.

Spesso, nel definire le Fondazioni, si pone enfasi sul ruolo di soggetti erogatori. Anzi, le si definisce proprio enti di erogazione. Questo infatti è il tratto più noto delle Fondazioni.

In effetti, sulle erogazioni sappiamo molto. Dal 2000 sono circa 21 i miliardi di euro di risorse erogate dalle Fondazioni per sostenere centinaia di migliaia di iniziative nei 21 settori di intervento che la cosiddetta Legge Ciampi ha individuato. Nel 2017, le erogazioni sono state pari a circa 1 miliardo di euro, in linea con l'anno precedente e probabilmente cresceranno nel 2018, visto che l'avanzo di esercizio

2017 che le alimenterà ha registrato uno straordinario incremento di oltre l'80% rispetto all'anno precedente.

La tendenza a far coincidere l'identità delle Fondazioni con l'attività erogativa è, a mio avviso, alquanto bizzarra e contiene almeno due limiti macroscopici.

Il primo è che questa visione trasforma un mezzo in un fine. Le erogazioni, o meglio le risorse erogative, non sono un fine, sono uno strumento attraverso il quale le Fondazioni perseguono i propri obiettivi di missione che sono, come indicato dalla Legge Ciampi, quelli di *perseguire esclusivamente scopi di utilità sociale e promozione dello sviluppo economico*.

Il secondo limite è che fa implicitamente intendere che le erogazioni siano l'unica leva a disposizione delle Fondazioni. Su questo secondo aspetto voglio soffermarmi.

Ritengo infatti che, se l'erogazione poteva in effetti essere considerata, in una primissima fase della loro storia, l'unica leva a disposizione, in un processo di graduale presa di coscienza, le Fondazioni si siano rese conto che "l'armamentario" a loro disposizione per perseguire i propri scopi istituzionali, è quantitativamente e qualitativamente più ampio.

Ritengo cioè, che le Fondazioni abbiano in qualche modo intrapreso quel processo evolutivo che il filosofo russo Ouspensky nel libro "Frammenti di un insegnamento sconosciuto" così sintetizza: "L'evoluzione può essere necessaria soltanto a colui che si renda conto della sua situazione e della possibilità di cambiarla, e si renda conto che ha dei poteri che non usa e delle ricchezze che non vede".

In altri termini, le Fondazioni hanno avvertito l'esigenza, la vera e propria necessità, di una evoluzione perché si sono rese conto che possedevano poteri che non usavano e ricchezze che non vedevano. E questa evoluzione le sta trasformando, agli occhi esterni e ai loro stessi occhi, da "enti erogatori" a "enti attivatori di capitale sociale e umano".

Quali sono questi ulteriori poteri che non usano e ricchezze che non vedono, alla Ouspensky?

Almeno due, uno più intuitivo, l'altro un po' meno.

Il primo, "la ricchezza che non vedono", è l'impiego del patrimonio in investimenti correlati alla missione. In pratica, nel perseguire la propria missione, le Fondazioni si sono progressivamente rese conto che avevano a disposizione una ricchezza che non usavano a pieno, appunto il patrimonio. Utilizzare il patrimonio in correlazione alla missione consente di perseguire l'obiettivo di produrre rendimenti che vanno ad alimentare l'attività erogativa, perseguendo contestualmente anche l'obiettivo di missione. E lo si persegue in maniera peraltro, ove se ne verificano le condizioni, più efficace. Infatti l'investimento ha un orizzonte di riferimento molto più ampio rispetto all'erogazione e può consentire di creare più concretamente le condizioni di sostenibilità degli interventi, cosa che rappresenta un obiettivo sempre presente nelle strategie delle Fondazioni, ma spesso una chimera se si utilizzano solo le erogazioni. Sulla base delle rilevazioni effettuate da Acri, l'ammontare complessivo di investimenti che presentano le caratteristiche di correlazione agli obiettivi di missione delle Fondazioni sono pari a circa 4,6 miliardi di euro e rappresentano circa l'11,5% del patrimonio.

Il secondo, il "potere che non usano", è l'esercizio del proprio ruolo istituzionale quale leva di intervento delle Fondazioni. Nel corso dei venticinque anni seguiti alla loro nascita le Fondazioni, con un processo di graduale accreditamento nei territori e nel Paese, alla luce delle iniziative realizzate e dei risultati conseguiti, hanno assunto un ruolo sempre più determinante, divenendo importanti punti di riferimento per orientare i percorsi di crescita delle comunità locali. Vi sono tre cause principali alla base di questo processo di accreditamento.

In primo luogo vi è il fatto che le Fondazioni, nell'essere parte integrante dei territori, sono capaci di captarne i bisogni, comprenderne le esigenze, identificare le priorità di intervento. Sono antenne sul territorio, grazie alla loro capacità di dialogo con gli attori, pubblici e

privati, che hanno a cuore la crescita delle comunità secondo i valori della solidarietà e del bene comune.

In secondo luogo, sono enti catalizzatori, enti cioè in grado di chiamare attorno al tavolo tutti coloro che, su specifiche problematiche, hanno esperienze e competenze e soprattutto, hanno a cuore la soluzione dei problemi. Grazie alla loro autorevolezza e alla loro neutralità, sono in grado di svolgere questo ruolo di coordinamento e di chiamata alla responsabilità.

In terzo luogo, sono propulsori di innovazione, sono soggetti cioè in grado di stimolare direttamente o attraverso la partnership con i tanti soggetti operanti sul territorio, processi di innovazione in campo sociale, culturale e formativo, di cui beneficiano i cittadini e che rappresentano punti di riferimento cui si ispirano frequentemente anche le politiche pubbliche locali.

Questo ruolo Istituzionale non va quindi trascurato, anzi, rappresenta e forse sempre più rappresenterà, una leva fondamentale, non tanto a causa della riduzione delle risorse a disposizione sia pubbliche che private, ma soprattutto perché una azione corale e concertata con le tante realtà pubbliche e private, profit e non profit presenti sul territorio, mette a fattor comune competenze, esperienze e risorse, conferendo agli interventi più efficacia e efficienza operativa.

Pertanto, avere piena consapevolezza degli strumenti a disposizione, nonché una loro sapiente ed equilibrata dosatura, consente alle Fondazioni di intraprendere percorsi innovativi, efficaci e di ampia portata. D'altra parte, se fosse mancata questa chiara presa di coscienza sulle proprie potenzialità, programmi di ampio respiro e di ampia portata quali l'Housing Sociale, la Fondazione con il Sud e, più recentemente, il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, non sarebbero stati sicuramente possibili. Per non citare le centinaia di progetti a livello locale realizzati da ciascuna Fondazione.

* * *

I tre momenti che seguiranno a questo mio intervento che mi avvio a concludere, e che saranno condotti da Elisabetta Soglio, responsabile dell'inserto settimanale Buone Notizie del Corriere della Sera, il cui lancio sia Acri che le Fondazioni hanno sostenuto con decisione, ci guideranno lungo un percorso di approfondimento di alcuni ambiti di intervento delle Fondazioni.

Non li abbiamo scelti a caso. Abbiamo immaginato un filo rosso che guida il percorso. Questo filo rosso è la nostra visione del futuro, che è il punto di partenza necessario per chi intende occuparsi dell'interesse generale. La visione è ciò che trasforma semplici attività in programmi organici che tendono a perseguire una missione.

E la visione è quella di una società in cui si offrano opportunità a tutti i giovani. Che non vuol dire trattare tutti in maniera uguale, bensì trattare tutti in maniera giusta; che significa, in altri termini, mettere tutti in condizione di cogliere le opportunità, intervenendo con maggior impegno là dove questa capacità di coglierle è più fragile e svantaggiata.

Una società in cui i luoghi del vivere possano essere accoglienti, sicuri e capaci di favorire la socialità. Luoghi del vivere inclusivi e non escludenti, in cui la bellezza rappresenti la cifra che guida e informa l'azione di tutti coloro che i luoghi costruiscono e abitano.

Infine, una società in cui l'innovazione sia il principale fattore di sviluppo, ma i cui processi siano sapientemente guidati al fine di contenere gli effetti collaterali che l'innovazione inevitabilmente genera nel suo processo di "distruzione creatrice" e, soprattutto, che abbiano sempre ed esclusivamente al centro l'uomo.

Grazie.

**SULL'ESISTENZA E UNICITÀ DELL'AMMORTAMENTO
DEI PRESTITI IN REGIME LINEARE**

*ON THE EXISTENCE AND UNIQUENESS OF LOANS AMORTIZATION USING
THE SIMPLE INTEREST LAW*

Carlo MARI

*Dipartimento di Economia
Università "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara*

*Departments of Economics
University "G. D'Annunzio" of Chieti-Pescara (Italy)*

carlo.mari@unich.it

Graziano ARETUSI

*Dipartimento di Economia
Università "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara*

*Departments of Economics
University "G. D'Annunzio" of Chieti-Pescara (Italy)*

graziano.aretusi@gmail.com

Tratteremo dei prestiti valutati in regime lineare, dimostrando che esiste la possibilità, non ambigua, di costruire uno schema d'ammortamento che sia compatibile con l'assenza di anatocismo. Presenteremo, cioè, un modello di valutazione dei prestiti coerente con il principio, normato dal codice civile, che gli interessi maturati in un periodo non possano produrre ulteriori interessi nei periodi successivi. Mostreremo, inoltre, che lo schema di ammortamento proposto è l'unico consistente con la legge degli interessi semplici.

PAROLE CHIAVE: LEGGE LINEARE • LEGGE ESPONENZIALE • ANATOCISMO • PIANO D'AMMORTAMENTO • PRESTITI INDICIZZATI.

We provide an evaluation model for amortizing loans which is consistent with the principle, stated in the Italian legislation, that interest produced in one period of time cannot earn interest in subsequent periods (anatocismo or compound interest). Based on the simple interest law, we derive an evaluation scheme which allows us to unambiguously quantify the outstanding loan balance at each period of time. Moreover, we show that the proposed scheme is the only one which is fully coherent with the simple interest law.

KEYWORDS: SIMPLE INTEREST • COMPOUND INTEREST • AMORTIZING LOANS • LOAN BALANCE • INDEXED LOANS.

1. Introduzione

Dell'anatocismo si è ampiamente dibattuto nella letteratura finanziaria e giuridico-bancaria degli ultimi anni¹. Il problema è essenzialmente legato all'utilizzo del regime esponenziale, o legge degli interessi composti, nella definizione di importi finanziariamente equivalenti esigibili in epoche diverse.

Si consideri, per fissare le idee, un importo monetario S esigibile al

1) Una rassegna completa delle pubblicazioni e della giurisprudenza sull'anatocismo è discussa in Annibali et al. *Anatocismo e ammortamento di mutui "alla francese" in capitalizzazione semplice*, Createspace Independent Pub, 2016. Si registra, inoltre, la recente Sentenza del Tribunale di Napoli n. 1558/2018 pubblicata il 13 febbraio 2018.

tempo 0. L'importo equivalente C esigibile al tempo T conformemente ad una legge degli interessi composti di tasso assegnato i , è definito dalla relazione

$$C = S(1 + i)^T. \quad (1)$$

Nel caso di un prestito, se S è l'importo che riceviamo al tempo 0, l'importo che dovremo restituire al tempo T , in regime di capitalizzazione composta al tasso i , viene determinato applicando l'Equazione (1). Implicitamente, nell'utilizzo di tale legge, si assume che gli interessi iS maturati nel primo periodo, maturino a loro volta altri interessi, cioè interessi anatocistici, in tutti i periodi successivi sino all'epoca finale T . Infatti, limitando per semplicità espositiva l'analisi al caso $T=2$, gli interessi maturati nel primo periodo iS concorrono con il capitale S a maturare interessi anche nel secondo periodo, generando così interessi pari a $i(S+iS)$ nel secondo periodo. Alla fine del secondo periodo dovremo restituire, pertanto, il capitale iniziale S , gli interessi maturati nel primo periodo iS , e gli interessi maturati nel secondo periodo $i(S+iS)$, cioè

$$C = S + iS + i(S + iS) = S(1 + i)^2. \quad (2)$$

Per evitare questo inconveniente, è possibile utilizzare una rappresentazione differente che consente ugualmente di definire importi equivalenti esigibili in epoche diverse, ma impedendo che si generino interessi anatocistici². Adottando, infatti, il regime lineare (o legge degli interessi semplici) per definire importi finanziariamente equi-

2) Sulla disciplina dell'anatocismo si è formata una nutrita giurisprudenza, ormai consolidata, che indica che l'interesse vada applicato secondo le formule attuariali dell'interesse semplice e non di quello composto. In particolare, essa si è formata sulla base dei principi affermati nel codice civile e, precisamente, all'art.1283 che recita: «In mancanza di usi contrari, gli interessi scaduti possono produrre interessi solo dal giorno della domanda giudiziale o per effetto di convenzione posteriore alla loro scadenza, e sempre che si tratti di interessi dovuti almeno per sei mesi» e all'art.821: «I frutti naturali appartengono al proprietario della cosa che li produce, salvo che la loro proprietà sia attribuita ad altri. In quest'ultimo caso la proprietà si acquista con la separazione. Chi fa propri i frutti deve, nei limiti del loro valore, rimborsare colui che abbia fatto spese per la produzione e il raccolto. I frutti civili si acquistano giorno per giorno, in ragione della durata del diritto.». Sulla base di questi due principi normativi, il divieto di anatocismo sugli interessi implica, necessariamente, che per regolare correttamente il rapporto dare avere tra le parti si debba applicare il regime semplice degli interessi.

valenti esigibili in epoche diverse, potremo riscrivere l'Equazione (1) nel modo seguente

$$C = S(1 + iT), \quad (3)$$

che bene evidenzia come gli interessi maturati in ogni periodo non generano altri interessi nei periodi successivi. Infatti, limitando ancora l'analisi al caso $T=2$, gli interessi maturati nel primo periodo iS , a differenza della valutazione in regime esponenziale, non concorrono con il capitale S a maturare interessi nel secondo periodo. Nel secondo periodo, infatti, gli interessi maturati saranno ancora pari a iS e, alla fine del secondo periodo, dovremo restituire il capitale iniziale S , gli interessi maturati nel primo periodo iS , e gli interessi maturati nel secondo periodo iS , cioè

$$C = S + iS + iS = S(1 + 2i). \quad (4)$$

Nel regime semplice, gli interessi sono proporzionali al capitale impiegato, alla durata dell'operazione di scambio e, naturalmente, al tasso di interesse³.

Le Equazioni (1) e (3) possono essere riscritte in termini di valore attuale al tempo 0,

$$S = Cv_0(T), \quad (5)$$

dove $v_0(t)$ è la funzione di sconto al tempo 0 (intesa come funzione

3) Su questo aspetto il Polidori evidenzia che «nella capitalizzazione semplice gli interessi non sono convertibili, cioè non producono interessi: essi sono direttamente proporzionali al capitale impiegato S , alla durata dell'impiego T ed al tasso i » (C. Polidori, *Matematica Finanziaria*, pag.7, Le Monnier, Firenze, 1954). Il meccanismo matematico primario generatore di anatocismo si individua, dunque, nell'applicazione del regime composto degli interessi poiché si sostanzia, per definizione, nella capitalizzazione degli interessi su un capitale affinché essi siano a loro volta produttivi di altri interessi. Il Levi, oltre a segnalare che nel regime composto non si ha più la proporzionalità dell'interesse rispetto al tempo (E. Levi, *Corso di Matematica Finanziaria*, pag.69, La Goliardica, Milano, Terza Edizione, 1959), specifica che il concetto di interesse composto coincide con quello di anatocismo poiché scrive: «Originariamente capitalizzazione significa capitalizzazione degli interessi, e cioè trasformazione degli interessi in capitale, è dunque il fatto, per cui contrattualmente si stabilisce (nelle operazioni a lunga scadenza) che periodicamente gli interessi si aggiungono al capitale, e dal quel punto in poi l'interesse si calcola sul montante (con la formula prestabilita). E questo il concetto elementare di interesse composto (o anatocismo).» (E. Levi, *Corso di Matematica Finanziaria*, pag.31, La Goliardica, Milano, 1953).

della variabile temporale t). Nel regime della capitalizzazione composta è

$$v_0(t) = \frac{1}{(1+i)^t}, \quad (6)$$

mentre nel regime semplice è

$$v_0(t) = \frac{1}{1+it}. \quad (7)$$

In questa rappresentazione, si vuol definire S valore attuale al tempo 0 dell'importo C esigibile al tempo T . Per definizione il valore attuale di un importo esigibile in un'epoca futura "depura" tale importo dagli interessi maturati e lo trasforma in un importo equivalente all'epoca di valutazione. Utilizzando quest'ultima rappresentazione e riferendoci al regime lineare, la determinazione degli interessi maturati nei vari periodi di tempo può essere facilmente effettuata. Infatti, per determinare gli interessi maturati nel primo periodo occorre moltiplicare il capitale S per il tasso di interesse i . In questo modo, sommando capitale ed interessi, si ottiene $S(1+i)$ al tempo $T=1$, valore che è finanziariamente equivalente all'importo S disponibile al tempo 0. Per determinare gli interessi maturati nel secondo periodo è sufficiente moltiplicare il valore attuale di $S(1+i)$, cioè S , per il tasso i . Sommando gli interessi maturati nel secondo periodo si ottiene $S(1+2i)$ al tempo $T=2$. Gli interessi maturati nel terzo periodo potranno essere calcolati moltiplicando il valore attuale di $S(1+2i)$ esigibili al tempo $T=2$, cioè di nuovo S , per il tasso i , ottenendo ancora iS . E così di seguito per tutta la durata dell'operazione. Questo modo di procedere, sebbene possa apparire ridondante nel caso di prestiti che sono rimborsati in unica soluzione alla scadenza, si rivelerà molto utile per costruire uno schema di ammortamento dei prestiti in regime lineare, consistente con l'assenza di interessi anatocistici. Infatti, per quanto l'utilizzo della legge lineare nella regolazione di prestiti che vengono rimborsati in unica soluzione alla scadenza è immediato, nel caso dei finanziamenti rateali, che prevedono il rimborso del capitale attraverso una successione di importi (le rate) esigibili in epoche diverse, il problema appare, come vedremo, ben più complicato. In questo lavoro presenteremo un modello generale di valutazione dei

prestiti in regime lineare. Vedremo che tale schema consente di ripartire in modo univoco la quota interessi e la quota di capitale delle rate di rimborso senza, per questo, dover utilizzare la legge della capitalizzazione composta⁴. Mostreremo, infine, che lo schema di ammortamento dei prestiti proposto è l'unico coerente con la legge lineare e, come tale, consistente con l'assenza di interessi anatocistici nelle rate di rimborso.

2. Prestiti lineari

Si consideri un mutuo acceso al tempo 0 per un importo S da rimborsare in m rate posticipate di importi R_1, R_2, \dots, R_m , esigibili ai tempi $1, 2, \dots, m$ rispettivamente⁵. Il mutuo è valutato sulla base di una legge lineare di tasso i . Per la determinazione degli importi delle rate, occorre imporre una condizione di equivalenza finanziaria, altresì detta condizione di *equità* finanziaria, che stabilisca l'uguaglianza tra il valore attuale delle rate di rimborso e l'importo mutuato,

$$S = \sum_{k=1}^m R_k v_0(k), \quad (8)$$

cioè

-
- 4) In un recente lavoro, Fersini e Olivieri affrontano il problema dell'anatocismo nell'ammortamento alla francese (P. Fersini, G. Olivieri, *Sull' "anatocismo" nell'ammortamento francese*. Banche e Banchieri, Anno XXXXII – N.2/2015, pagg.134-171). In Particolare, gli autori sottolineano che «Il presente lavoro, alla luce di molta recente "letteratura" giuridico-bancaria, cerca di definire in modo rigoroso e completo le caratteristiche, dal punto di vista matematico-finanziario, dell'ammortamento così detto "francese". Si evidenzierà che, poiché la rata dell'ammortamento "francese" è calcolata nel regime finanziario della capitalizzazione composta, ciò comporta, necessariamente, il calcolo di interessi su interessi. A tal fine gli interessi saranno suddivisi in due parti, una riferita agli interessi di ogni periodo e l'altra agli interessi sugli interessi. Sarà presentato il caso in cui, per calcolare la rata costante, si utilizzi il regime finanziario degli interessi semplici ponendo in evidenza che, in tale circostanza, non esiste un solo modo per ripartire la rata in quota interessi e capitale. Ripartire in modo univoco la quota interessi e capitale implica che la rata di qualsiasi ammortamento debba essere calcolata nel regime della capitalizzazione composta.»
- 5) La trattazione prescinde dall'unità di misura scelta per misurare i tempi. L'impostazione presentata è generale e consente di trattare l'ammortamento dei prestiti indipendentemente dalla periodicità delle rate di rimborso. Naturalmente, l'unità di misura del tasso di interesse deve essere coerente con l'unità di misura scelta per misurare i tempi.

$$S = \sum_{k=1}^m \frac{R_k}{1 + ik} . \quad (9)$$

Ovviamente l'Equazione (9) ammette, in generale, infinite soluzioni (m incognite, gli importi delle rate R_1, R_2, \dots, R_m , e un'unica equazione) che conferiscono all'ente erogante la possibilità di confezionare prestiti personalizzati sulla base delle esigenze della clientela. Nell'ipotesi che il mutuo venga strutturato a rata costante, l'Equazione (9) ammette una ed una sola soluzione per la rata incognita R data da

$$R = \frac{S}{\sum_{k=1}^m (1 + ik)^{-1}} . \quad (10)$$

Se indichiamo con M_k il valore del debito residuo all'epoca k , è possibile dimostrare che, nello schema proposto, le rate di rimborso ammettono la decomposizione seguente

$$R_k = M_{k-1} - M_k + i \frac{M_{k-1}}{1 + i(k-1)} , \quad (11)$$

dove

$$M_k = (S - \sum_{n=1}^k \frac{R_n}{1 + in}) (1 + ik) . \quad (12)$$

L'Appendice A al presente lavoro contiene la dimostrazione delle Equazioni (11) e (12). La generica rata R_k , dunque, viene decomposta in una quota capitale C_k , e in una quota interessi I_k , che sono date rispettivamente da

$$\begin{aligned} C_k &= M_{k-1} - M_k, \\ I_k &= i \frac{M_{k-1}}{1 + i(k-1)} . \end{aligned} \quad (13)$$

La quota di capitale, come usuale, quantifica la variazione del debito residuo. La quota interessi è calcolata sul **valore attuale** al tempo 0 del debito residuo e ha un'interpretazione finanziaria immediata e coerente con l'assenza di anatocismo. Per evitare, infatti, di includere

gli *interessi sugli interessi* nelle rate di rimborso del mutuo, il calcolo della quota interessi dovuta alla generica epoca k (e contenuta nella rata k -esima) viene effettuato non sulla base del valore M_{k-1} del debito residuo all'epoca $k-1$, come nel caso dei mutui progettati secondo il regime esponenziale, ma sulla base del **valore attuale** al tempo 0 del debito residuo all'epoca $k-1$

$$V_0(M_{k-1}) = \frac{M_{k-1}}{1 + i(k-1)}, \quad (14)$$

coerentemente con la legge lineare. Come anticipato nell'Introduzione, il calcolo del valore attuale depura il debito residuo dagli interessi corrisposti nei periodi di tempo precedenti. In questo modo, si impedisce che gli interessi maturati in un periodo temporale continuino a produrre interessi nei periodi temporali successivi. Dimosteremo nella Sezione 3 che qualunque altro schema d'ammortamento progettato utilizzando la legge lineare, ma imponendo la condizione di equità finanziaria in un'epoca diversa da quella iniziale, non assicura piena coerenza con la legge degli interessi semplici.

L'Equazione (12) consente di calcolare il valore del debito residuo alle varie epoche da un punto di vista retrospettivo. Infatti M_k , cioè il valore del debito residuo all'epoca k , viene determinato calcolando il valore attuale al tempo 0 del debito dopo il pagamento delle prime k rate, capitalizzato all'epoca k conformemente alla legge lineare. Ovviamente, è possibile impostare il calcolo del debito residuo da un punto di vista prospettico secondo la relazione

$$M_k = \left(\sum_{n=k+1}^m \frac{R_n}{1 + in} \right) (1 + ik), \quad (15)$$

che mostra come M_k possa essere determinato calcolando il valore attuale al tempo 0 delle $m-k$ rate non ancora pagate all'epoca k , capitalizzato sino all'epoca k . Naturalmente, i valori del debito residuo, calcolati in senso retrospettivo utilizzando l'Equazione (12) o in senso prospettico utilizzando l'Equazione (15), coincidono. Valgono, ovviamente, le relazioni $M_0 = S$ e $M_m = 0$ che assicurano il rispetto della condizione di equità finanziaria e la chiusura del piano d'ammortamento dopo il pagamento dell'ultima rata (per la dimostrazione di

questi risultati si veda l'Appendice A).

La Tabella 1 presenta il piano d'ammortamento di un prestito per un importo $S=100$ da rimborsare in 4 rate annuali posticipate al tasso $i=5\%$ su base annuale, determinato utilizzando le tecniche di calcolo introdotte.

k	R_k	C_k	I_k	M_k
0	0	0	0	100
1	28.06	23.06	5.00	76.94
2	28.06	24.39	3.66	52.55
3	28.06	25.67	2.39	26.89
4	28.06	26.89	1.17	0

Tabella 1: Piano d'ammortamento in regime lineare. Ogni rata R_k è decomposta nella quota di capitale C_k e nella quota interessi I_k . I valori del debito residuo M_k sono riportati nell'ultima colonna.

Come utile confronto, la Tabella 2 presenta il piano di ammortamento dello stesso prestito ma valutato secondo una legge degli interessi composti al tasso del 5% su base annuale.

k	R_k	C_k	I_k	M_k
0	0	0	0	100
1	28.20	23.20	5.00	76.80
2	28.20	24.36	3.84	52.44
3	28.20	25.58	2.62	26.86
4	28.20	26.86	1.34	0

Tabella 2: Piano d'ammortamento in regime esponenziale. Ogni rata R_k è decomposta nella quota di capitale C_k e nella quota interessi I_k . I valori del debito residuo M_k sono riportati nell'ultima colonna.

La differenza degli importi delle rate si scarica essenzialmente sulle quote interessi, sensibilmente più elevate nel regime esponenziale per la presenza di interessi anatocistici.

3. Altre impostazioni in regime lineare

Lo schema d'ammortamento proposto nella Sezione 2 fonda la sua validità sulla determinazione delle rate di rimborso di un prestito in base alla condizione di equità finanziaria descritta dall'Equazione (9), che stabilisce l'uguaglianza tra il valore attuale al tempo 0 delle rate di rimborso e il capitale prestato. Come conseguenza, l'interpretazione delle grandezze che compongono il piano d'ammortamento appare immediata e coerente con l'assenza di interessi anatocistici.

Esiste, tuttavia, la possibilità di costruire piani d'ammortamento in regime lineare a partire da una condizione di equità finanziaria che anziché essere imposta all'istante di valutazione 0, viene imposta in istanti di tempo successivi⁶. Descriveremo di seguito questi diversi approcci anticipando che, come avremo modo di verificare durante la trattazione, tali rappresentazioni matematiche presentano elementi di inconsistenza con la legge lineare.

Cominceremo col considerare il caso in cui la condizione di equità finanziaria secondo la legge lineare venga imposta all'epoca finale⁷, cioè l'epoca m , e imporremo che il valore dell'importo mutuato, erogato al tempo 0, opportunamente capitalizzato in regime lineare sino alla data di scadenza del mutuo m , sia uguale al valore delle rate di rimborso capitalizzate dalla data di esigibilità delle stesse sino alla data di scadenza del mutuo, come descritto dalla relazione seguente

$$S(1 + im) = \sum_{k=1}^m R_k (1 + i(m - k)). \quad (16)$$

Anche l'Equazione (16) ammette, in generale, infinite soluzioni, ma nell'ipotesi che il mutuo venga strutturato a rata costante è immediato dimostrare che esiste una ed una sola soluzione per la rata incognita R , data da

-
- 6) Su questo aspetto, infatti, il Levi specifica che «essendo molteplici le scadenze sia delle prestazioni che delle controprestazioni, bisognerà fissare anche un'epoca di riferimento e intendere che tra le prestazioni e controprestazioni debba sussistere il vincolo che, riportandole, con la legge di interesse o sconto prescelta, all'epoca di riferimento pure prefissata, il valore delle prime eguali il valore delle seconde.» (E. Levi, *Corso di Matematica Finanziaria*, pag.105, La Goliardica, Milano 1953).
- 7) Varoli fa riferimento ad una tale possibilità nel suo testo di matematica finanziaria (G. Varoli, *Matematica Finanziaria*, pag.120, Patron Editore, Bologna 1983).

$$R = \frac{S(1 + im)}{\sum_{k=1}^m (1 + i(m - k))}. \quad (17)$$

La condizione di equità finanziaria imposta all'epoca finale m può essere formalmente riscritta in termini di valore attuale al tempo 0 nel modo seguente

$$S = \sum_{k=1}^m R_k v_0(k), \quad (18)$$

dove

$$v_0(t) = \frac{1 + i(m - t)}{1 + im}. \quad (19)$$

L'Equazione (19) mostra un risultato importante: nel caso della legge lineare imporre la condizione di equità finanziaria all'epoca finale anziché all'epoca iniziale significa, di fatto, adottare una legge di valutazione differente, cioè un differente regime finanziario⁸. Questo aspetto non è evidente quando si considerano scambi limitati a due importi monetari esigibili in epoche diverse. In questo caso particolare, infatti, imporre la condizione di equità finanziaria al tempo 0 oppure all'epoca finale, non modifica i valori degli importi equivalenti oggetto dello scambio. È immediato verificare che l'importo S esigibile al tempo 0 e l'importo $C=S(1+iT)$ esigibile al tempo T sono importi equivalenti in regime lineare al tasso i , sia nel caso in cui la condizione di equità finanziaria venga imposta in $t=0$, sia che essa venga imposta al tempo $t=T$. Nei finanziamenti rateali, come avremo modo di vedere, gli importi oggetto dello scambio non sono più invarianti rispetto all'istante di tempo in cui viene imposta la condizione di equità finanziaria: cambiare l'epoca in cui definire l'equivalenza finanziaria significa di fatto cambiare la funzione di sconto e, di conseguenza, la legge di valutazione⁹. E quale di queste leggi di valuta-

8) Osserviamo che la funzione di sconto descritta dall'Equazione (19) dipende da m , cioè dall'epoca finale dell'operazione di prestito. Questo significa che prestiti di durata diversa verranno valutati con funzioni di sconto diverse!

9) Mutui progettati secondo il regime esponenziale non presentano questo tipo di inconvenienti. Infatti la legge esponenziale, a differenza della legge lineare, gode

zione è coerente con la legge degli interessi semplici? Mostreremo in questa sezione che esiste uno ed un solo schema d'ammortamento coerente con il regime lineare, che si ottiene utilizzando la rappresentazione analitica descritta nella Sezione 2 che consegue dall'imporre la condizione di equità finanziaria all'epoca iniziale.

Nello schema di ammortamento che deriva da una condizione di equità finanziaria imposta all'epoca finale m , le rate ammettono la decomposizione seguente

$$R_k = M_{k-1} - M_k + i \frac{M_{k-1}}{1 + i(m - k)}, \quad (20)$$

dove

$$M_k = \frac{S(1 + im) - \sum_{n=1}^k R_n (1 + i(m - n))}{1 + i(m - k)}. \quad (21)$$

Per la dimostrazione si veda l'Appendice A. La generica rata R_k viene, dunque, decomposta in una quota capitale C_k , e in una quota interessi I_k , che sono date rispettivamente da

$$\begin{aligned} C_k &= M_{k-1} - M_k, \\ I_k &= i \frac{M_{k-1}}{1 + i(m - k)}. \end{aligned} \quad (22)$$

L'interpretazione finanziaria della quota interessi non è altrettanto immediata come nel caso precedente in cui la condizione di equità finanziaria è imposta all'epoca iniziale. Anche in questo caso, tuttavia, è possibile impostare il calcolo del debito residuo da un punto di vista prospettico tenendo conto delle rate non ancora pagate all'epoca secondo la relazione

della proprietà di scindibilità (F. Moriconi, *Matematica Finanziaria*, pag.51, Il Mulino, Bologna, 1994). Indipendentemente dall'epoca in cui si conviene di imporre la condizione di equità finanziaria, si ottengono sempre gli stessi valori degli importi oggetti dello scambio, cioè delle rate di rimborso, delle quote di capitale e delle quote interessi. Il Levi, infatti, osserva che «quando si scelgano leggi di int. e sconto composto coniugate, se due complessi di prestazioni sono equivalenti a una data epoca, lo sono anche a qualunque altra epoca.» (E. Levi, *Corso di Matematica Finanziaria*, pag.106, La Goliardica, Milano, 1953).

$$M_k = \frac{\sum_{n=k+1}^m R_n (1 + i(m - n))}{1 + i(m - k)}. \quad (23)$$

Naturalmente, i valori del debito residuo, calcolati in senso retrospettivo utilizzando l'Equazione (21) o in senso prospettico utilizzando l'Equazione (23), coincidono. Valgono, ovviamente, le relazioni $M_0 = S$ e $M_m = 0$ che assicurano il rispetto della condizione di equità finanziaria e la chiusura del piano d'ammortamento dopo il pagamento dell'ultima rata (per la dimostrazione di questi risultati si veda l'Appendice A).

La Tabella 3 presenta il piano di ammortamento di un prestito per un importo $S=100$ da rimborsare in 4 rate annuali posticipate al tasso $i=5\%$ su base annuale, nell'ipotesi di adottare una condizione di equità finanziaria all'epoca finale ($m=4$).

k	R_k	C_k	I_k	M_k
0	0	0	0	100
1	27.91	23.56	4.35	76.44
2	27.91	24.43	3.47	52.01
3	27.91	25.43	2.48	26.58
4	27.91	26.58	1.33	0

Tabella 3: Piano d'ammortamento con equità finanziaria all'epoca finale ($m=4$).

Come anticipato, il valore delle rate di rimborso dipende dall'epoca in cui viene imposta la condizione di equità finanziaria. In questo caso il valore della rata, pari a 27.91, è inferiore al valore della rata determinata imponendo la condizione di equità finanziaria all'epoca iniziale, che risulta essere 28.06. È piuttosto singolare però osservare che la prima quota interessi calcolata sul debito iniziale $S=100$ è pari a 4.35 e non a 5!

L'incoerenza con la legge lineare della costruzione del piano d'ammortamento ottenuta imponendo una condizione di equità finanziaria all'epoca finale è ancora più evidente nell'esempio seguente, in cui un prestito per un importo pari a $S=100$ erogato al tempo 0, viene rimborsato in unica soluzione alla scadenza al tempo $T=4$ anni, al tasso $i=5\%$ su base annuale. Mostreremo che, al contrario, lo sche-

ma d'ammortamento proposto nella Sezione 2, utilizzato per valutare quest'ultima operazione mostra piena coerenza con la legge lineare. Entrambe le rappresentazioni concordano sugli importi equivalenti che regolano lo scambio: l'importo $S=100$ erogato al tempo 0 viene rimborsato mediante il pagamento di un'unica rata al tempo $T=4$ di importo pari a 120. Tuttavia, i piani di ammortamento costruiti nei due diversi schemi risultano alquanto differenti. La Tabella 4 mostra il piano d'ammortamento del prestito nell'ipotesi che la condizione di equità finanziaria venga imposta all'epoca finale.

k	R_k	C_k	I_k	M_k
1	0	-4.35	4.35	104.35
2	0	-4.74	4.74	109.09
3	0	-5.19	5.19	114.29
4	120	114.29	5.71	0

Tabella 4: Piano d'ammortamento con equità finanziaria all'epoca finale ($m=4$).

Se avessimo utilizzato lo schema d'ammortamento proposto nella Sezione 2, in cui la condizione di equità è imposta all'epoca iniziale, il piano d'ammortamento risulterebbe quello rappresentato nella Tabella 5.

k	R_k	C_k	I_k	M_k
0	0	0	0	100
1	0	-5	5	105
2	0	-5	5	110
3	0	-5	5	115
4	120	115	5	0

Tabella 5: Piano d'ammortamento con equità finanziaria all'epoca iniziale.

Come è possibile osservare nell'ultima colonna della Tabella 5, il debito residuo cresce linearmente nel tempo perché gli interessi maturati nei vari periodi sono costanti e pari a iS (nell'esempio considerato è $iS=5$): «*gli interessi sono direttamente proporzionali al capitale impiegato S , alla durata dell'impiego T ed al tasso i* » (C. Polidori,

Matematica Finanziaria, pag.7, Le Monnier, Firenze, 1954), conformemente alla legge lineare. Questo non accade nello schema d'ammortamento con condizione di equità imposta all'epoca finale, come mostrato nella Tabella 4. L'utilizzo dello schema di ammortamento in regime lineare con condizione di equità finanziaria imposta all'epoca iniziale è, dunque, perfettamente coerente con la legge degli interessi semplici e, di conseguenza, con l'assenza di anatocismo nel calcolo degli interessi.

Se nella valutazione dell'operazione finanziaria appena descritta, avessimo utilizzato uno schema ancora differente basato sull'applicazione della condizione di equità finanziaria ad un istante di tempo intermedio tra l'epoca iniziale e l'epoca finale, non avremmo trovato accordo nemmeno nella determinazione degli importi oggetto dello scambio. Infatti, nell'ipotesi di imporre una condizione di equità finanziaria all'epoca $t=1$, avremmo ottenuto

$$S(1+i) = \frac{C}{1+3i}, \quad (24)$$

da cui

$$C = S(1+i)(1+3i) = S(1+4i+3i^2) = 120.75. \quad (25)$$

In termini generali, se si impone la condizione di equità finanziaria in un'istante di tempo $t \in [0, T]$, si ottiene

$$S(1+it) = \frac{C}{1+i(T-t)}, \quad (26)$$

da cui

$$C = S[1+iT+i^2t(T-t)]. \quad (27)$$

Si avrà, dunque, coincidenza degli importi oggetto dello scambio se e solo se $t=0$ oppure $t=T$. La Tabella 6 riporta gli importi equivalenti oggetto dello scambio, nell'ipotesi di imporre la condizione di equità finanziaria alle varie epoche $t=0, 1, 2, 3, 4$.

t	C
0	$S(1+4i)=120.00$
1	$S(1+4i+3i^2)=120.75$
2	$S(1+4i+4i^2)=121.00$
3	$S(1+4i+3i^2)=120.75$
4	$S(1+4i)=120.00$

Tabella 6: Condizione di equità finanziaria ad un istante di tempo qualsiasi: importi oggetto dello scambio.

Lo schema illustrato e discusso nella Sezione 2 risulta, pertanto, l'unico schema consistente con una valutazione basata sull'utilizzo della legge lineare e, come tale, non consente la generazione di interessi anatocistici nella definizione e nell'ammortamento dei prestiti.

4. Prestiti indicizzati in regime lineare

Lo schema d'ammortamento proposto nella Sezione 2 può essere esteso anche ai prestiti indicizzati. Tipicamente, nell'ammortamento di un prestito indicizzato la quota interessi viene calcolata in riferimento ad un parametro variabile nel tempo in modo aleatorio, di solito un tasso di riferimento di mercato eventualmente aumentato di uno *spread* per tener conto del rischio di credito. Indicando allora con $\{i_t\}$ la successione dei valori assunti dal parametro di indicizzazione ai tempi $0, 1, \dots, m-1$ e fissato un piano di rimborso per le quote di capitale, la prima quota interessi sarà data da

$$I_1 = i_0 M_0, \quad (28)$$

mentre le quote interessi relative alle epoche successive potranno essere calcolate utilizzando la relazione seguente

$$I_k = i_{k-1} \frac{M_{k-1}}{1 + \sum_{n=0}^{k-2} i_n} \quad k = 2, \dots, m. \quad (29)$$

La logica è la stessa adottata nella Sezione 2. Per evitare la generazione di interessi anatocistici nelle rate di rimborso del prestito indicizzato, la quota interessi relativa all'epoca k viene determinata moltiplicando il valore del parametro di indicizzazione i_{k-1} , relativo al periodo

$[k-1, k]$, per il valore del debito residuo all'epoca $k-1$ opportunamente **attualizzato** al tempo 0. Ovviamente nel caso della prima quota interessi non occorre effettuare alcuna attualizzazione in quanto $M_0=S$ è un importo esigibile al tempo 0. Per il calcolo delle quote interessi relative alle epoche successive, l'attualizzazione del debito residuo M_{k-1} viene effettuata secondo lo schema

$$V_0(M_{k-1}) = \frac{M_{k-1}}{1 + \sum_{n=0}^{k-2} i_n} \quad k = 2, \dots, m. \quad (30)$$

L'Equazione (30) rappresenta, da questo punto di vista, un'estensione dell'Equazione (14) e ad essa si riconduce nel caso in cui i valori assunti dal parametro di indicizzazione siano costanti, cioè $i_0 = i_1 = \dots = i_{m-1} = i$.

5. La costruzione del piano d'ammortamento

In questa appendice verrà presentata una metodologia generale per la costruzione dei piani d'ammortamento dei prestiti che è indipendente dal regime finanziario adottato e da cui seguono tutti i risultati discussi nel testo¹⁰.

Si consideri un mutuo acceso al tempo 0 per un importo S da rimborsare in m rate posticipate di importi R_1, R_2, \dots, R_m esigibili ai tempi $1, 2, \dots, m$ rispettivamente. Il mutuo è valutato sulla base di legge di equivalenza finanziaria assegnata, che in questa appendice rappresenteremo nei termini di una funzione di sconto generica $v_0(t)$ al tempo 0. Gli importi delle rate sono determinati coerentemente con la condizione di equità finanziaria seguente

$$S = \sum_{k=1}^m R_k v_0(k), \quad (A.1)$$

che stabilisce l'uguaglianza tra il valore attuale delle rate di rimborso

10) La trattazione vale, dunque, per l'ammortamento dei prestiti progettati secondo la legge esponenziale, la legge lineare e qualsivoglia altra legge finanziaria.

e l'importo mutuato. Per la costruzione del piano d'ammortamento è sufficiente richiedere che ad ogni epoca k ($1 \leq k \leq m$), il valore del debito residuo valutato retrospettivamente, ottenuto cioè capitalizzando all'epoca k l'importo mutuato e sottraendo i valori capitalizzati tra la data di esigibilità e l'epoca k delle k rate pagate,

$$M_k = \frac{S}{v_0(k)} - \sum_{n=1}^k \frac{R_n}{v_n(k)}, \quad (\text{A.2})$$

sia uguale al valore del debito residuo valutato prospettivamente, calcolato come valore attuale delle $m-k$ rate non ancora pagate al tempo k ,

$$M_k = \sum_{n=k+1}^m R_n v_k(n). \quad (\text{A.3})$$

La grandezza $v_k(t)$ rappresenta la funzione di sconto al tempo k ($k \leq t$). È immediato verificare che le Equazioni (A.3) e (A.2) sono soddisfatte simultaneamente se

$$v_k(t) = \frac{v_0(t)}{v_0(k)} \quad 0 \leq k \leq t. \quad (\text{A.4})$$

L'equazione (A.4) esprime anche una condizione necessaria e sufficiente per evitare arbitraggi (F. Moriconi, *Matematica Finanziaria*, pag. 224, Il Mulino, Bologna, 1994).

La decomposizione delle rate in una quota di capitale e una quota interessi segue immediatamente dalla rappresentazione analitica del debito residuo data dall'Equazione (A.2) (o dall'Equazione (A.3)). In riferimento alla rata R_k si ottiene infatti,

$$R_k = M_{k-1} - M_k + \left[\frac{v_0(k-1)}{v_0(k)} - 1 \right] M_{k-1}, \quad (\text{A.5})$$

da cui segue la decomposizione in una quota di capitale C_k e una quota

interessi I_k che sono date rispettivamente da

$$C_k = M_{k-1} - M_k, \quad (A.6)$$

$$I_k = \left[\frac{v_0(k-1)}{v_0(k)} - 1 \right] M_{k-1}.$$

Questo completa la costruzione del piano d'ammortamento. Valgono, naturalmente, le condizioni $M_0=S$ e $M_m=0$ che assicurano il rispetto della condizione di equità finanziaria e la chiusura del piano d'ammortamento dopo il pagamento dell'ultima rata¹¹.

Lo schema d'ammortamento descritto nella Sezione 2 si ottiene come caso particolare della trattazione presentata in questa appendice assumendo

$$v_0(t) = \frac{1}{1+it}, \quad (A.7)$$

che descrive la funzione di sconto in regime lineare con condizione di equità imposta all'epoca iniziale 0. Parimenti, lo schema d'ammortamento descritto nella Sezione 3 si ottiene come ulteriore caso particolare assumendo

$$v_0(t) = \frac{1+i(m-t)}{1+im} \quad m \geq t, \quad (A.8)$$

che descrive la funzione di sconto in regime lineare con condizione di equità imposta all'epoca finale m .

11) È immediato verificare che, se il piano d'ammortamento è costruito secondo lo schema generale proposto in questa appendice, esso rispetta simultaneamente tutte le condizioni di compatibilità definite da Fersini e Olivieri (P. Fersini, G. Olivieri. *Sull'“anatocismo” nell'ammortamento francese*. Banche e Banchieri, Anno XXXXII – N.2/2015, pagg. 134-171). In particolare la grandezza

$$j(k-1, k) = \frac{v_0(k-1)}{v_0(k)} - 1,$$

descrive il tasso di interesse periodale sull'orizzonte temporale $[k-1, k]$.

Riferimenti bibliografici

Annibali A., Barracchini C. e Annibali A. *Anatocismo e ammortamento di mutui "alla francese" in capitalizzazione semplice*. Create-space Independent Pub, 2016.

Fersini P., Olivieri G. *Sull'"anatocismo" nell'ammortamento francese*. Banche e Banchieri, Anno XXXXII – N.2/2015.

Levi E. *Corso di Matematica Finanziaria*. La Goliardica, Milano, 1953.

Levi E. *Corso di Matematica Finanziaria*. La Goliardica, Milano, Terza Edizione, 1959.

Moriconi F. *Matematica Finanziaria*. Il Mulino, Bologna, 1994.

Polidori C. *Matematica Finanziaria*. Le Monnier, Firenze, 1954.

Varoli G. *Matematica Finanziaria*. Pàtron Editore, Bologna 1983.

**ORIGINI ED EVOLUZIONE
DEL SISTEMA PENSIONISTICO IN ITALIA**

ORIGINS AND EVOLUTION OF THE PENSION SYSTEM IN ITALY

Antonio PEZZUTO

già Dirigente della Banca d'Italia

formerly Director of the Bank of Italy

a.pezzuto49@gmail.com

La configurazione attuale del sistema pensionistico italiano è il risultato di un lungo processo evolutivo, nel corso del quale si sono susseguite numerose riforme per adeguare l'età pensionabile ai mutamenti intervenuti nel contesto economico, sociale e demografico e per favorire la nascita e l'affermazione di un sistema di previdenza complementare che si affiancasse a quello pubblico.

Tali riforme hanno centrato solo in parte gli obiettivi sopraindicati, poiché al rallentamento della dinamica della spesa pensionistica non si è accompagnato l'auspicato sviluppo della previdenza complementare, che è ancora distante dalle dimensioni raggiunte nei paesi anglosassoni e in quelli simili al nostro per caratteristiche istituzionali e struttura finanziaria.

Gli interventi normativi varati negli ultimi anni sembrano, tuttavia, orientati a favorire la diffusione e lo sviluppo di forme pensionistiche complementari.

PAROLE CHIAVE: REGIME A RIPARTIZIONE • REGIME A CAPITALIZZAZIONE • STATO SOCIALE • INVECCHIAMENTO DEMOGRAFICO • PENSIONE COMPLEMENTARE • REGIME A PRESTAZIONE DEFINITA • REGIME A CONTRIBUZIONE DEFINITA

The current configuration of the Italian pension system is the result of a long evolutionary process. During this period several reforms followed one another to adapt the retirement age to changes in the economic, social and demographic context and to favor the birth and the affirmation of a complementary social security system that came up beside the public one.

These reforms have only partially achieved the targets above, because the slowdown in dynamic pension expenditure wasn't coupled by the desired development of the supplementary personal protection, which is still far from the dimension achieved in the Anglo-saxon countries and in those ones similar to our country for institutional features and financial structure.

The regulatory arrangements adopted in the last few years seem to be oriented towards favoring the diffusion and development of supplementary pension schemes.

KEYWORDS: PAYS-AS-YOU-GO • FULLY FUNDED • WELFARE STATE • AGEING

POPULATION • SUPPLEMENTARY PENSION • DEFINED BENEFIT PENSION PLAN •
DEFINED CONTRIBUTION PENSION PLAN

1. Introduzione

I sistemi pensionistici europei sono molto differenti tra loro per le modalità di finanziamento, per le tipologie e l'importo delle prestazioni erogate, per le condizioni di accesso alle prestazioni e per le caratteristiche delle platee dei possibili beneficiari. Tra i diversi sistemi di protezione sociale esistono, tuttavia, anche molti punti di somiglianza che ne rendono possibile una classificazione in base a due modelli principali: il modello "beveridgeano" o universalistico e il modello "bismarckiano" o occupazionale. Il primo modello, dal nome dell'economista inglese Lord Beveridge, prevede la corresponsione di pensioni minime a tutti i cittadini, finanziate dallo Stato mediante la fiscalità generale. In questo modello si collocano i sistemi previdenziali dei paesi anglo-scandinavi. Il secondo modello, che prende il nome dal Cancelliere tedesco Von Bismarck, si basa su una forma di assicurazione per i soli lavoratori, finanziata in via prevalente con i contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro con un modesto concorso dello Stato¹.

All'interno dell'UE coesistono oggi sistemi di protezione sociale di vario tipo che si possono raggruppare in modelli relativi a Stati con caratteristiche, tradizioni sociali ed economie omogenee²:

- *Paesi nordici (Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Svezia)*. In tali paesi le disuguaglianze retributive dei lavoratori sono fra le più contenute. Le prestazioni sociali sono erogate dalle autorità pubbliche e la copertura finanziaria è garantita dalla fiscalità generale. I lavoratori fruiscono di ulteriori prestazioni integrative legate a fondi professionali obbligatori;
- *Paesi anglosassoni (Regno Unito e Irlanda)*. In questi paesi è consolidata l'esperienza della previdenza integrativa. Si caratterizzano per la copertura completa delle sole prestazioni sanitarie;

1) INPS, Rapporto annuale 2010.

2) INPS, Rapporto annuale 2011.

quelle assistenziali sono subordinate, invece, alla verifica delle condizioni di bisogno e quelle previdenziali possono contare su un finanziamento misto (pubblico e privato);

- *Paesi dell'Europa continentale (Austria, Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo)*. Questi paesi sono connotati dalla scarsa presenza della previdenza privata. I lavoratori versano i contributi sociali e lo Stato interviene per ripianare eventuali disavanzi;
- *Paesi dell'Europa meridionale e mediterranea (Grecia, Italia, Portogallo, Spagna, Cipro e Malta)*. I paesi che fanno parte di quest'area dipendono in larga parte dallo stato occupazionale dei soggetti e sono contraddistinti da una differenziata componente sia per la contribuzione, sia per le prestazioni erogate. Permane una rilevante disparità di trattamento economico tra le persone inserite nel mercato del lavoro e quelle escluse;
- *Paesi dell'Europa dell'est (Lituania, Lettonia, Estonia, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia)*. I sistemi previdenziali di questi paesi sono sostanzialmente nuovi; in passato la previdenza era a totale carico dello Stato ed estesa a tutta la popolazione ultrasessantacinquenne.

La protezione sociale non è una materia regolata in modo uniforme a livello comunitario, in quanto ogni Stato membro adotta un proprio sistema di welfare. I sistemi di protezione sociale europei sono finanziati sia attraverso il versamento di contributi da parte di lavoratori e datori di lavoro sia attraverso la fiscalità generale. Considerando la media dei paesi dell'UE, la somma dei contributi sociali versati dai datori di lavoro e dai lavoratori rappresenta complessivamente il 56,2 per cento del totale delle entrate dei sistemi pensionistici, mentre il finanziamento pubblico e le altre fonti di finanziamento costituiscono il 43,8 per cento.

2. Le caratteristiche di un sistema pensionistico (definizione, funzioni e modalità di finanziamento)

Il sistema pensionistico può essere definito come un meccanismo redistributivo che trasferisce le risorse prodotte dalla popolazione attiva a favore di chi: i) ha cessato l'attività lavorativa per ragioni di età

anagrafica (pensioni di vecchiaia) o di età contributiva (pensioni di anzianità); ii) non è più idoneo a partecipare al processo produttivo per sopravvenuta incapacità lavorativa (pensioni di invalidità); iii) è legato da rapporti familiari con persone decedute che hanno svolto attività lavorativa (pensioni ai superstiti); iv) è sprovvisto di qualunque forma di reddito e non è in grado di lavorare (pensioni assistenziali). In tutti i modelli di welfare presenti nei vari ordinamenti nazionali, a prescindere dalle loro caratteristiche in termini di modalità di finanziamento e di calcolo della prestazione, il sistema pensionistico svolge quattro funzioni fondamentali: i) una funzione assicurativa (income smoothing), restituendo all'individuo in età avanzata quanto accumulato attraverso il versamento dei contributi durante la vita lavorativa; ii) una funzione previdenziale, garantendo ad ogni individuo il mantenimento di un tenore di vita simile a quello raggiunto nella fase terminale della vita lavorativa; iii) una funzione assistenziale, assicurando comunque a ogni cittadino un reddito minimo di sussistenza al termine del periodo lavorativo ovvero in caso di inabilità al lavoro; iv) una funzione redistributiva, operando un trasferimento di risorse dalle generazioni presenti a quelle future o tra differenti categorie di lavoratori all'interno di una stessa generazione.

Mentre le funzioni assistenziale e redistributiva sono ispirate a principi di giustizia sociale e sono quindi affidate allo Stato, che le finanzia almeno in parte tramite la fiscalità generale, le funzioni previdenziale e assicurativa trovano invece fondamento nella capacità degli individui di generare un reddito da lavoro. Per questa ragione, possono essere assolte sia dallo Stato, attraverso il sistema previdenziale pubblico, sia dal settore privato attraverso i sistemi di previdenza complementare³.

Il mantenimento di un adeguato tenore di vita durante gli anni della vecchiaia richiede che gli individui trasferiscano le risorse necessarie dagli anni in cui lavorano a quelli successivi. E poiché non è sicuro che le risorse accumulate siano adeguate a soddisfare le esigenze della vecchiaia, si impone l'adozione di un sistema di assicurazione collettivo. L'esistenza di asimmetrie informative, sotto forma di azzardo morale e

3) Le funzioni del sistema previdenziale, in www.assogestioni.it.

di selezione avversa, e l'incompletezza dei mercati inducono a ritenere che il mercato non sia in grado, da solo, di realizzare questo sistema di assicurazione⁴. Di qui la necessità di un intervento dello Stato.

Le ragioni dell'intervento pubblico nel settore previdenziale sono molteplici. Innanzitutto, per prevenire il fallimento del mercato assicurativo privato, dovuto a carenze informative; in secondo luogo, per assicurare al lavoratore, quando uscirà dal mondo del lavoro, una rendita periodica protetta dal rischio di inflazione, rischio che gli enti di previdenza non sono in grado di coprire integralmente; in terzo luogo, per creare un'assicurazione intergenerazionale, in modo da ripartire il rischio tra generazioni diverse; in quarto luogo, per impedire che comportamenti non previdenti da parte di gruppi rilevanti della collettività diano vita a un ambiente sociale degradato dalla miseria e dalla povertà; infine, la previdenza e la vecchiaia sono viste come beni di merito, ossia meritevoli di tutela da parte dello Stato per evitare condotte imprudenti da parte dei cittadini (c.d. paternalismo).

Le modalità di finanziamento dei sistemi pensionistici sono di due tipi: a ripartizione e a capitalizzazione. Nel regime a ripartizione (*pays-as-you-go*), utilizzato nei sistemi previdenziali pubblici obbligatori, il gettito contributivo riscosso è utilizzato interamente per erogare i trattamenti pensionistici riferiti allo stesso arco di tempo. Vi è quindi un trasferimento di ricchezza da una generazione, quella della popolazione attiva, a un'altra, quella dei lavoratori in quiescenza. In pratica, la generazione giovane provvede ai bisogni previdenziali della generazione anziana (c.d. patto intergenerazionale). L'eventuale squilibrio tra prestazioni erogate e contributi ricevuti dovrà essere ripianato dallo Stato mediante trasferimenti di fondi agli enti previdenziali pubblici⁵.

Il regime a ripartizione può essere a sua volta distinto in tre tipologie: i) "a ripartizione pura", in cui le risorse accumulate vengono interamente redistribuite nel corso dell'esercizio per finanziare le prestazioni correnti; ii) "a ripartizione assistita", nel quale le prestazioni correnti sono finanziate in parte dalle contribuzioni dell'esercizio e

4) Draghi M., I motivi dell'assicurazione sociale, Moncalieri, 13.10.2009.

5) La condizione di equilibrio finanziario è: $P_{t+1} = C_t(1+r)$, dove P_{t+1} sono le pensioni pagate al tempo $t+1$; C_t sono i contributi versati al tempo t ; r è il tasso di rendimento sui contributi sociali.

in parte dalla fiscalità generale; iii) “a ripartizione mista”, dove gli avanzi di risorse introitate nella fase di crescita sono accantonati e capitalizzati in un fondo patrimoniale.

L'adozione del regime a ripartizione comporta vantaggi in termini di minori costi di gestione e di assenza di rischi connessi all'investimento di capitali, ma anche rischi legati all'invecchiamento della popolazione, poiché si riduce il numero dei lavoratori attivi a fronte di un numero sempre più elevato di persone che vanno in pensione, e all'aumento del tasso di disoccupazione in quanto meno lavoratori devono sostenere il peso delle pensioni.

Nel regime a capitalizzazione (fully funded), in uso nella previdenza complementare, i contributi versati da ogni lavoratore durante la vita lavorativa vengono investiti sui mercati finanziari. Di conseguenza, la pensione percepita sarà pari ai contributi versati aumentati del rendimento ottenuto dal loro impiego e riscossi sotto forma di rendita. La possibilità che in quest'ultimo sistema si verifichi uno squilibrio finanziario tra entrate e uscite è molto più bassa in quanto il lavoratore otterrà una pensione in base alla contribuzione versata⁶. Anche il regime a capitalizzazione presenta vantaggi e rischi: ai vantaggi, rappresentati dall'aumento dei rendimenti attesi, dalla riduzione dei rischi politici connessi alla gestione e al finanziamento del sistema previdenziale pubblico e dalla maggiore trasparenza dei benefici e dei costi legati al risparmio di risorse individuali, si contrappongono i rischi dovuti essenzialmente all'instabilità dei mercati finanziari e all'inflazione, che tendono ad assottigliare il valore reale dei contributi accumulati nel corso degli anni⁷.

Per il calcolo della pensione può essere utilizzato il metodo contributivo o il metodo retributivo (cfr. Appendice). Con il metodo contributivo l'importo della pensione viene quantificato in base all'ammontare dei contributi versati (c.d. montante contributivo) nel corso della vita lavorativa, capitalizzati secondo un dato tasso d'interesse e dividendo la somma per il numero di anni di vita attesi al momento del pensionamento, a seconda della speranza di vita media. Con il metodo retributivo, invece, l'importo della pensione è correlato all'ammonta-

6) La condizione di equilibrio finanziario è: $P_t = C_t$.

7) Borzaga C. e Fazzi L., Manuale di politica sociale, Franco Angeli.

re dei contributi versati dal lavoratore nell'arco dell'intera vita attiva.

3. Il sistema previdenziale italiano nel contesto europeo

Nei paesi dell'UE il finanziamento dei sistemi previdenziali avviene tramite la fiscalità generale, i contributi sociali (a carico sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori) e le altre forme di prelievo a carico dei redditi diversi. I paesi dove il welfare è principalmente a carico dello Stato sono quelli nordici (Danimarca, 76,6 per cento; Irlanda, 72,3; Svezia, 54,8); i paesi dove i contributi sociali coprono oltre il 65 per cento del finanziamento totale sono quelli dell'Est (Estonia, 75,8 per cento; Repubblica Ceca, 73,5; Lituania, 65,8). In Italia, il peso dei contributi sociali è pari al 53,1 per cento del finanziamento complessivo (38,2 per cento a carico dei datori di lavoro e 14,8 per cento a carico dei lavoratori).

La spesa per la protezione sociale (prestazioni erogate agli utenti più spese di gestione e amministrazione degli enti previdenziali)⁸ è correlata positivamente al livello di reddito, alle caratteristiche strutturali e al modello di welfare adottato. Nel 2013 per i paesi dell'UE la spesa per prestazioni sociali è pari, in media, al 27,7 per cento. Risulta più elevata in Danimarca, Francia, Finlandia e Grecia (compresa tra il 32,1 e il 30,3 per cento), mentre è più bassa nei paesi dell'Est (poco più del 14 per cento). Ove si consideri la spesa media pro-capite, i paesi scandinavi e l'Olanda spendono per prestazioni sociali importi più elevati (tra 14.551 e 11.322 euro annui). Di contro, per Bulgaria e Romania gli importi si attestano intorno ai 1.000 euro annui. L'Italia presenta valori in linea con la media europea (7.406 euro) sia per quanto riguarda la spesa in rapporto al PIL sia per l'ammontare della spesa pro-capite⁹.

8) In accordo con la definizione data dall'OCSE, la spesa per la protezione sociale consiste nell'erogazione, da parte di istituzioni pubbliche e private, di benefici e contributi finanziari destinati a famiglie e individui allo scopo di fornire loro un sostegno in presenza di circostanze che incidono negativamente sul loro benessere. Cfr. in proposito Mazza S. e Capacci G., *L'invecchiamento della popolazione italiana: effetti e politica sociale*, in Quaderni Europei sul nuovo Welfare, n. 5/2006.

9) INPS, Rapporto annuale 2016.

Circoscrivendo il confronto ad alcuni paesi, salvo poche eccezioni, la spesa pro-capite per protezione sociale è cresciuta costantemente fino al 2007, principalmente a causa della dinamica della spesa per pensioni, che costituisce la parte preponderante delle prestazioni erogate. In Italia, le pensioni rappresentano il 16,6 per cento del PIL (valore medio, 13 per cento), a fronte di un numero di beneficiari di pensione che supera i 16 milioni.

In termini di composizione della spesa per funzione, si rileva che nel 2013 in Italia gli esborsi a tutela dei rischi di vecchiaia hanno assorbito il 50,7 per cento della spesa sociale complessiva (Grecia, 51,3 per cento; Portogallo, 48,8); di contro, la quota di risorse finalizzata all'assistenza (interventi a sostegno dell'occupazione, della famiglia, dell'esclusione sociale e dell'abitazione) ammonta al 10,9 per cento (Irlanda, 31,2 per cento; Danimarca, 23,7). Sostanzialmente in linea con la media europea è invece la quota di risorse destinata al finanziamento della spesa sanitaria (malattia e superstiti)¹⁰.

Il progressivo invecchiamento demografico, determinato dall'aumento dell'aspettativa di vita e dalla riduzione del tasso di natalità, è un fenomeno comune a tutti i paesi europei¹¹. Per misurare il livello di invecchiamento della popolazione vengono utilizzati, di norma, due indicatori: l'indice di vecchiaia e l'indice di dipendenza degli anziani¹².

L'indice di vecchiaia è dato dal rapporto tra la popolazione in età anziana (da 65 anni e oltre) e la popolazione in età giovanile (meno di 15 anni), moltiplicato per 100. Nel 2012 l'Italia si colloca al secondo posto nella graduatoria dei 27 paesi europei con 148,6 anziani ogni 100 giovani, preceduta dalla Germania con un indice di vecchiaia del 155,8 per cento. I paesi che presentano un indice al di sotto della media europea (114,1 per cento) sono Irlanda (55 per cento), Francia

10) INPS, Rapporto annuale 2016, op. cit.

11) Esso consiste nell'incremento sia del numero delle persone anziane, sia della loro proporzione nei confronti delle altre fasce di età.

12) INPS, Rapporto annuale 2013, op. cit.

(92,1) e Regno Unito (96,2).

L'indice di dipendenza è il rapporto tra la popolazione residente in età non attiva (da 0 a 14 anni e da 65 e oltre) e la popolazione in età lavorativa (da 15 a 64 anni), moltiplicato per 100. Nell'anno di riferimento, l'Italia, con un valore del 53,5 per cento, si pone al quarto posto della graduatoria, preceduta da Francia (55,5 per cento), Svezia (55,1) e Danimarca (53,9).

4. Genesi ed evoluzione del sistema pensionistico italiano

4.1 Dalla nascita alla fine degli anni Ottanta

Il sistema pensionistico italiano affonda le radici nello scorcio del diciannovesimo secolo, quando con legge 17 marzo 1898, n. 80 è resa obbligatoria per i datori di lavoro del settore industriale l'assicurazione contro gli infortuni. Tale provvedimento rappresenta l'atto di nascita delle assicurazioni sociali in Italia e segna, quindi, "l'avvio di quel sistema che, generalizzato alcuni lustri dopo con il d.lgt. n. 603 del 1919, ha dato vita al "diritto della previdenza sociale"¹³.

Subito dopo la costituzione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, con legge 17 luglio 1898, n. 350 è istituita la "Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai", con il compito di gestire forme facoltative di assicurazione. L'iscrizione alla Cassa è su base volontaria ed aperta a tutti i cittadini, anche minorenni, che svolgono lavori manuali o prestano servizio ad opera o a giornata. Il contributo minimo è di 6 lire, mentre quello massimo è di 100 lire. Gli assicurati ricevono una rendita vitalizia nel momento in cui raggiungono il sessantesimo o il sessantacinquesimo anno di età, oppure quando sono giudicati inabili al lavoro. La Cassa è finanziata in prevalenza con i contributi degli iscritti e in minima parte con l'intervento dello Stato o di terzi. Sempre nel 1898 diventa obbligatoria l'assicurazione per gli operai dell'industria contro gli infortuni sul lavoro.

13) Cinelli M., *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli.

La forma facoltativa scelta per l'assicurazione di invalidità e vecchiaia non riscuote, tuttavia, l'auspicato successo, per la difficoltà di raccogliere i contributi volontari dei lavoratori. Tale situazione induce il legislatore dell'epoca a introdurre il principio dell'obbligatorietà di iscrizione alla previdenza sociale. Forme di assicurazione obbligatorie sono previste inizialmente per i dipendenti pubblici e per alcune categorie di lavoratori, tra cui quelle degli operai dei cantieri navali e delle manifatture di tabacchi, e poi estese a tutte le altre categorie. L'obbligatorietà dell'assicurazione di invalidità e vecchiaia per tutti i lavoratori del settore privato è sancita dal R.D.L. 21 aprile 1919, n. 603, con il quale è istituita la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali; in seguito, con il R.D.L. 27 marzo 1933, n. 371 la Cassa assumerà l'attuale denominazione di Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), con il compito di gestire l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, utilizzando un regime a capitalizzazione¹⁴.

Il sistema istituito nel 1919, e perfezionato con varie leggi successive, si caratterizza per i seguenti principali aspetti: i) il finanziamento basato sulla contribuzione paritaria dei lavoratori e dei datori di lavoro, con un modesto intervento pubblico (100 lire per ogni pensione liquidata); ii) il regime tecnico-assicurativo della capitalizzazione; iii) la formula di calcolo contributivo in funzione dell'ammontare dei contributi versati dal singolo lavoratore; iv) un'età di pensionamento fissata, per uomini e donne, a 65 anni.

Nel 1939 il regime pensionistico è oggetto di modifiche sostanziali con il R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636 che istituisce la pensione di reversibilità a favore dei superstiti e abbassa l'età del pensionamento per vecchiaia a 60 anni per gli uomini e a 55 anni per le donne¹⁵. Il sistema, così delineato, è travolto dalla seconda guerra mondiale: le riserve tecniche, già inadeguate, vengono erose dall'inflazione e le prestazioni, già di ammontare modesto, divengono insufficienti a garantire un discreto tenore di vita a coloro che escono definitivamente dal mondo del lavoro. Si decide quindi il passaggio dal sistema a capitalizzazione a quello a ripartizione, in cui le pensioni sono adeguate al

14) Botta V., Il sistema pensionistico italiano (dalle origini ad oggi), EXEO Edizioni.

15) Questi limiti di età sono stati mantenuti fino al 1992.

costo della vita mediante assegni integrativi finanziati con i contributi di tutti i lavoratori dipendenti.

Agli inizi degli anni Cinquanta, il regime pensionistico è sottoposto a un'organica azione di riordino, in seguito all'emanazione della legge 4 aprile 1952, n. 218 (riforma Rubinacci) che di fatto determina l'abbandono del sistema a capitalizzazione. Negli anni successivi l'assicurazione obbligatoria per invalidità e vecchiaia è estesa progressivamente ai lavoratori autonomi, in particolare agli agricoltori, agli artigiani e ai commercianti. Per ogni categoria di liberi professionisti iscritti agli albi è istituita per legge una specifica Cassa o ente previdenziale. Come giustamente osservato¹⁶, l'estensione a nuove categorie di lavoratori trova fondamento nella Carta costituzionale che, all'art. 38, assicura la tutela ai lavoratori senza alcuna distinzione tra lavoro dipendente e lavoro autonomo e nell'esigenza, avvertita dalle categorie interessate, di assicurarsi un livello di protezione più idoneo a far fronte a situazioni di bisogno.

Intorno alla metà degli anni Sessanta viene introdotta la pensione sociale e la pensione di anzianità per dipendenti e autonomi con almeno 35 anni di contributi, indipendentemente dall'età anagrafica; dal 1996 la pensione sociale sarà sostituita dall'assegno sociale. Nello scorcio degli anni Sessanta si susseguono due importanti provvedimenti legislativi: il D.P.R. 27 aprile 1968, n. 488 e la legge 30 aprile 1969, n. 153 (riforma Brodolini). Il DPR 488/1968 modifica il metodo di calcolo delle pensioni dei lavoratori dipendenti passando dal metodo contributivo a quello retributivo e stabilisce che la copertura pensionistica con 40 anni di anzianità contributiva debba essere pari al 65 per cento della retribuzione pensionabile; successivamente, tale percentuale è elevata al 74 per cento (1974) e all'80 per cento (1976). La legge 153/1969 dispone, tra l'altro: i) l'abbandono di ogni residua forma di capitalizzazione; ii) l'adozione generalizzata del metodo retributivo per il calcolo della pensione; iii) l'erogazione di una pensione sociale ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di assicurazione, che non abbiano un minimo di reddito; iv) l'istituzione della pensione di anzianità con trentacinque anni di contribuzione, pur non avendo

16) Intorcchia M., L'ordinamento pensionistico, INPS.

raggiunto l'età pensionabile; v) la perequazione automatica delle pensioni (ancoraggio del valore della pensione al costo della vita).

Nei primi anni Settanta il sistema pensionistico italiano presenta i tratti tipici di un sistema di sicurezza sociale misto, previdenziale-assistenziale, "con una pensione minima garantita a tutti cittadini, diritti pensionistici estesi a tutti i lavoratori pubblici e privati, dipendenti e autonomi e con prestazioni proporzionate all'ultima retribuzione media"¹⁷.

Il 1970 segna anche l'abbandono del regime a capitalizzazione a favore del regime a ripartizione, che è quello attualmente in vigore in Italia.

Negli anni Ottanta mentre nei principali paesi industrializzati vengono realizzate importanti riforme dei sistemi previdenziali al fine di attenuarne gli squilibri finanziari causati dalle tendenze demografiche in atto, in Italia ci si limita a "inseguire l'emergenza e considerare il problema della riforma previdenziale come un semplice tassello del processo di riequilibrio della finanza pubblica"¹⁸. In quegli anni il sistema pensionistico italiano comincia a mostrare i primi segni di cedimento, a causa soprattutto degli squilibri demografici indotti dal progressivo invecchiamento della popolazione, della crisi nel mondo del lavoro e della crescita inarrestabile della spesa pensionistica.

L'invecchiamento della popolazione è un fenomeno comune tanto ai paesi sviluppati quanto a quelli in via di sviluppo. Secondo lo studio condotto dal Pew Research Center (*Attitudes about aging: a global prospective*), l'Europa è attualmente il paese più "vecchio" del mondo e manterrà questo primato fino al 2050, dopodiché sarà sopravanzata da America latina ed Asia. In ambito europeo, l'Italia condivide con Spagna e Germania il primato di paese più "vecchio" e tale condizione è posta in rilievo da tutti i principali indicatori demografici di struttura della popolazione¹⁹.

La presenza di una significativa aliquota di persone nelle età più avanzate della vita è dovuta principalmente all'innalzamento dei livelli di sopravvivenza e alla riduzione della fecondità. Gli ultimi dati ISTAT indicano che: i) in appena un secolo la speranza di vita alla nascita è

17) Cesari R., *I fondi pensione*, Il Mulino.

18) Antichi M., Rossi N., Vitali O., *Le tendenze della spesa pensionistica*, in *Relazione conclusiva della Commissione Onofri su previdenza, sanità e assistenza*, 27.2.1997.

19) Mazza S. e Capacci G., *L'invecchiamento della popolazione italiana: effetti e politica sociale*, op. cit.

più che raddoppiata e oggi (2015) le donne possono contare su un'aspettativa di vita di 84,7 anni e gli uomini di 80,1; ii) la fecondità è scesa ininterrottamente dagli anni Settanta a oggi; se nel 1970 il tasso di fecondità totale (n.ro medio di figli per donna) era pari a 2,43 figli, nel 2016 è stato pari a 1,34, ben al di sotto della soglia che assicura l'equilibrio della popolazione (2,1 figli per donna).

L'elevato tasso di disoccupazione e la diffusione del lavoro precario e del lavoro nero sono tutti fattori che incidono negativamente sul sistema pensionistico. Nel regime a ripartizione l'aumento della platea dei disoccupati produce due effetti: riduce le risorse disponibili per il pagamento delle pensioni ed aumenta il numero delle persone che escono dal mondo del lavoro, creando un gap difficile da colmare²⁰. L'affermazione di nuove forme di lavoro (ad esempio, part-time, lavori interinali e parasubordinati), a scapito del lavoro dipendente, comportando minori costi per il datore di lavoro, aggrava ulteriormente il problema pensionistico. Il lavoro nero - fenomeno particolarmente diffuso nel nostro Paese - provoca anch'esso danni rilevanti al sistema previdenziale in termini di mancato introito da parte dello Stato dei contributi a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro. Inoltre, i lavoratori in nero risultano iscritti nelle liste di collocamento come disoccupati e godono sovente di sussidi pubblici, che aggravano il bilancio dello Stato.

L'invecchiamento demografico e il rallentamento dello sviluppo economico e dell'occupazione hanno creato una pressione crescente sugli equilibri finanziari dei conti pubblici dell'Italia. Infatti, tra il 1960 e il 1994 l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL è aumentata progressivamente dal 5 al 15,4 per cento. Inoltre, le proiezioni della Commissione europea portavano ad ipotizzare che, in assenza di riforme, la spesa per pensioni sarebbe cresciuta di quasi dieci punti percentuali entro il 2030, con conseguente aggravamento dei rischi di insostenibilità finanziaria nel lungo periodo.

Per tutti questi motivi, a partire dal 1992 vengono varate importanti riforme del sistema pensionistico, che ne modificano in profondità l'assetto strutturale.

20) Botta V., Il sistema pensionistico italiano (dalle origini ad oggi), op. cit.

Alla vigilia del primo intervento di riforma il sistema pensionistico italiano è finanziato secondo il metodo a ripartizione. Le forme di finanziamento a capitalizzazione sono limitate alle polizze vita e ai fondi pensione aziendali che, nel complesso, non hanno mai raggiunto una dimensione apprezzabile, in ragione sia degli elevati rendimenti offerti dal sistema pensionistico obbligatorio sia della mancanza di un quadro normativo di riferimento che favorisse il decollo della pensione complementare. Inoltre, il sistema appare frammentato in una pluralità di fondi regolati da normative diverse quanto a criteri di calcolo, requisiti di accesso e modalità di finanziamento²¹.

Il metodo di calcolo della pensione è di tipo retributivo. L'importo della pensione è, generalmente, pari al 2 per cento della retribuzione pensionabile per ogni anno di contribuzione. A sua volta, la retribuzione pensionabile varia a seconda della categoria dei lavoratori. Essa è pari: i) per i lavoratori del settore pubblico, all'ultimo stipendio mensile; ii) per i lavoratori del settore privato, alla media delle ultime cinque annualità di retribuzioni; iii) per i lavoratori autonomi, alla media delle ultime dieci annualità di retribuzione.

I requisiti di accesso al pensionamento dipendono dall'età anagrafica e dall'anzianità contributiva a seconda della categoria di pensione. Nel settore pubblico, il diritto alla pensione di vecchiaia matura al raggiungimento dei 65 anni di età e di 15 anni di contribuzione; nel settore privato occorrono 60 anni per gli uomini e 55 anni per le donne, nel caso di lavoratori dipendenti, 65 e 60 anni, nel caso di lavoratori autonomi. Il diritto alla pensione di anzianità si consegue al raggiungimento di 20 anni di contribuzione nel settore pubblico (15 anni per le donne sposate con prole) e 35 anni nel settore privato, indipendentemente dall'età.

L'aliquota contributiva è pari a circa il 2 per cento per i lavoratori del settore pubblico e per la quasi totalità dei lavoratori dipendenti del settore privato, di cui un terzo a carico del lavoratore e due terzi a carico del datore di lavoro; per i lavoratori autonomi, l'aliquota è ridotta al 15 per cento.

21) Aprile R., Previdenza e sicurezza sociale, in www.treccani.it.

4.2 *Le riforme degli anni Novanta*

Nell'intento di arrestare la dinamica della spesa pensionistica, che in assenza di correzioni, dopo il 2030, avrebbe raggiunto valori prossimi al 25 per cento del PIL, e di adeguare al contempo il sistema pensionistico alla mutata struttura sociale, il Parlamento approva il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503 (c.d. riforma Amato), a cui segue l'emanazione del d.lgs. 124/1993 con il quale si introduce una prima disciplina della previdenza complementare a capitalizzazione. Il decreto 503/1992 prevede: i) l'innalzamento graduale (un anno ogni due), per il settore privato, dell'età minima richiesta per l'accesso al pensionamento di vecchiaia, con il raggiungimento, a regime (1.1.2002), della soglia di 65 anni per gli uomini e di 60 anni per le donne; ii) l'aumento dell'anzianità contributiva minima necessaria per l'accesso alla pensione di vecchiaia portata da 15 a 20 anni entro il 2002; iii) l'elevazione a 35 anni dell'anzianità contributiva per avere titolo alla pensione di anzianità nel settore pubblico e privato; iv) l'adeguamento automatico delle pensioni viene limitato al solo aumento del costo della vita; v) per i lavoratori pubblici e privati ed i lavoratori autonomi, prevalentemente occupati in attività usuranti, sconti sull'età pensionabile²².

La riforma ha dato avvio a un processo di armonizzazione delle regole tra i diversi regimi previdenziali, ma ha di fatto anche determinato una riduzione del grado di copertura pensionistica rispetto all'ultimo stipendio percepito²³. Di qui la necessità di introdurre una disciplina organica della previdenza complementare con l'istituzione dei fondi pensione ad adesione collettiva negoziali e aperti.

Nonostante la riforma del 1992, la dinamica della spesa pensionistica continua a destare preoccupazioni. Nel 1995 l'INPS e la Ragioneria generale dello Stato diffondono previsioni con livelli più elevati di quelli indicati nel biennio precedente. La necessità di rafforzare l'azione correttiva sulla spesa corrente conduce quindi a intervenire nuovamente sulla struttura e sui meccanismi del sistema previdenziale. Viene così approvata la legge 8 agosto 1995, n. 335 (c.d. riforma Dini) il cui punto qualificante è il passaggio dal metodo retributivo

22) Due mesi per ogni anno di occupazione svolto dall'ottobre 1993 in poi nelle predette attività, fino a un massimo di cinque anni complessivi.

23) COVIP, L'evoluzione del sistema pensionistico in Italia.

a quello contributivo, dove il montante dei versamenti contributivi, rivalutati in base alla crescita del PIL, è trasformato in una rendita pensionistica, utilizzando coefficienti di trasformazione variabili in ragione dell'età dell'entrata in quiescenza del lavoratore. Ai lavoratori più anziani si applicano coefficienti di trasformazione più elevati, in quanto è più basso il numero di anni di vita residua; ai lavoratori che intendono lasciare l'impiego in un'età più giovane si applica, invece, un coefficiente più contenuto, perché è più elevato il numero di anni durante i quali sarà presumibilmente pagato l'assegno pensionistico. Il metodo contributivo si applica integralmente ai lavoratori di prima occupazione e pro-rata ai lavoratori con meno di 18 anni di contribuzione. Per i lavoratori con almeno 18 anni di contribuzione al 31 dicembre 1995 continua a trovare applicazione il metodo retributivo. Va soggiunto in proposito che il nuovo metodo di calcolo della pensione non tocca il metodo di finanziamento della spesa che rimane a ripartizione.

Altre novità introdotte dalla legge 335/1995 concernono i requisiti per il pensionamento dei lavoratori che svolgono attività usuranti, i tempi di uscita dal lavoro e le pensioni d'invalidità.

Ai lavoratori impiegati in attività usuranti viene concessa la possibilità di fruire di un bonus per accorciare l'età fissata per la pensione di vecchiaia e per ridurre il numero di anni di versamento richiesti per ottenere la pensione (20 anni) o per diminuire il requisito anagrafico richiesto per l'accesso alla pensione di anzianità, in aggiunta a quello contributivo dei 35 anni di versamento. Inoltre, sono fissati per la prima volta delle finestre di uscita per fruire della pensione di anzianità. Infine, sono previste delle decurtazioni alle pensioni di invalidità e di reversibilità nel caso in cui l'invalido o l'erede fruiscano di altri redditi.

Oltre a stabilizzare la spesa pensionistica in rapporto al PIL attraverso la realizzazione di risparmi di spesa per oltre 100 miliardi nell'arco del decennio 1996-2005²⁴, la legge 335/1995 ha il merito di aver sollecitato le nuove generazioni, che al momento del pensionamento riceveranno prestazioni meno generose rispetto al passato, a ricercare forme pensionistiche alternative a quelle pubbliche.

24) Banca d'Italia, La riforma del sistema pensionistico, in Bollettino Economico, n. 25/1995.

All'indomani del varo della riforma Dini il governo Prodi istituisce la "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale", comunemente nota come "Commissione Onofri". I lavori si concludono nel 1997 con una proposta di riforma organica dello stato sociale italiano.

Nel condividere i principi ispiratori della riforma avviata con la legge 335/1995, la Commissione ritiene che la stessa non sia priva di elementi di debolezza "derivanti, in larga misura, da un'applicazione timida dei principi di fondo della riforma stessa". Essa suggerisce quindi una serie di misure, tra cui i) estensione del processo di armonizzazione al fine di porre fine ai benefici e alle eccezioni ancora presenti in materia di età pensionabile, anzianità contributiva minima, retribuzione pensionabile e altro ancora; ii) unificazione dei regimi pensionistici o, in alternativa, autonomia gestionale e finanziaria degli enti previdenziali a condizione che vengano ridefinite le regole di autosufficienza finanziaria di tali regimi sulla base di bilanci previsionali di lungo periodo; iii) applicazione senza eccezioni del principio contributivo con graduale allineamento delle aliquote di computo; iv) accelerazione della fase di transizione al nuovo regime contributivo attraverso l'eliminazione di alcune difformità di trattamento attualmente presenti; v) revisione dei criteri di valutazione dei diritti pensionistici nei casi di carriere lavorative precoci o di lavori usuranti; vi) individuazione di un sistema di incentivi volto ad accelerare l'entrata in vigore della riforma; vii) decisa accelerazione nello sviluppo della previdenza complementare ed estensione della stessa al settore pubblico.

Su iniziativa del governo allora in carica, il Parlamento approva la legge 27 dicembre 1997, n. 449 (c.d. riforma Prodi), nell'intento di mettere ordine ai conti pubblici in previsione dell'ingresso dell'Italia nell'UE. La riforma si caratterizza per l'inasprimento dei requisiti d'età per ottenere la pensione d'anzianità, per l'aumento dell'onere contributivo dei lavoratori autonomi, per l'equiparazione delle aliquote contributive dei fondi speciali di previdenza e per la soppressione di alcune condizioni riconosciute ai lavoratori durante il periodo di transizione al metodo contributivo.

4.3 *Le riforme del terzo millennio*

Tra il 2001 e il 2010 si susseguono quattro interventi normativi, con il duplice obiettivo di garantire al sistema pensionistico una maggiore sostenibilità finanziaria e di equilibrare, per ragioni di equità, le regole nei diversi regimi pensionistici.

Nel 2001 viene istituita una Commissione di studio (c.d. Commissione Brambilla) al fine di valutare, per il periodo 1996-2000, gli effetti finanziari della riforma varata nel 1995. Secondo la Commissione, con la riforma del 1995 sono stati sostanzialmente raggiunti gli obiettivi finanziari stabiliti per il periodo 1996-2000, ossia un miglioramento del saldo di bilancio (28,3 miliardi), in linea con le previsioni. Il giudizio positivo sui risultati conseguiti è temperato, tuttavia, dall'emergere di dubbi sulla sostenibilità di medio-lungo termine del sistema previdenziale. Di qui la proposta di accelerare la fase di transizione al nuovo regime contributivo, attraverso l'innalzamento dell'età pensionabile, l'estensione a tutti i lavoratori del metodo contributivo, l'eliminazione delle sacche di privilegi e il riassetto della previdenza complementare agendo anche sul trattamento fiscale dei contributi e delle prestazioni.

La legge 23 agosto 2004, n. 243 (c.d. riforma Maroni), al fine di limitare ulteriormente la spesa pensionistica, introduce quattro innovazioni: i) concessione ai lavoratori del settore privato di incentivi (superbonus) per ritardare l'accesso al pensionamento di anzianità; ii) innalzamento dei requisiti di età e del periodo di contribuzione per conseguire il diritto al pensionamento di anzianità²⁵; iii) revisione dei limiti di età di pensionamento per il regime contributivo²⁶; iv) versamento dal 2006 del TFR che verrà progressivamente maturato alla previdenza complementare, a meno che il lavoratore disponga diversamente.

25) In particolare, dal 1° gennaio 2008 per i lavoratori dipendenti di sesso maschile l'accesso alla pensione di anzianità è subordinato al raggiungimento di 60 anni di età e di un periodo di contribuzione di almeno 35 anni; nessun limite di età anagrafica è previsto per i lavoratori che possono far valere 40 anni di contribuzione. Per i lavoratori autonomi il limite di età è fissato in 61 anni; dal 2010 tale limite viene elevato a 61 e 62 anni per i lavoratori dipendenti e autonomi, rispettivamente; dal 2014 a 62 e 63 anni. Fino al 2015 per le donne è prevista la possibilità di andare in pensione a 57 anni (58 per le lavoratrici autonome) e 35 anni di anzianità contributiva.

26) Il requisito anagrafico minimo è elevato a 60 anni per le donne e a 65 per gli uomini.

L'innalzamento dell'età di pensionamento per i lavoratori ai quali si applica il regime contributivo e le limitazioni poste all'accesso delle pensioni di anzianità consentono di rinviare il momento del collocamento a riposo e quindi differire l'erogazione delle prestazioni, "ma accrescendo l'ammontare dei trattamenti dovuti, non incidono sul livello della spesa a regime"²⁷.

A distanza di poco più di tre anni viene emanata la legge 24 dicembre 2007, n. 247, con la quale si introducono le c.d. "quote" per l'accesso alla pensione di anzianità determinate dalla somma dell'età e degli anni di contribuzione (c.d. riforma Damiano): nel 2009 la quota da raggiungere è 95, con almeno 59 anni di età, dal 2011 sale a 96, con almeno 60 anni di età, dal 2013 la quota si innalza a 97, con almeno 61 anni di età. Per accrescere l'efficienza dell'impianto del sistema contributivo introdotto dalla riforma del 1995, si stabilisce inoltre che l'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione per il calcolo della pensione avvenga, a decorrere dal 2013, con cadenza triennale e non più decennale. Si prevede, infine, che la totalizzazione degli anni contributivi sia possibile per periodi minimi di tre anni in su, anziché 5 come contemplato dalla riforma del 2004²⁸.

Il 23 dicembre 2009 il governo Berlusconi emana il decreto legge n. 448 che sarà convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102 (riforma Sacconi) La legge prevede, per le donne del pubblico impiego, l'innalzamento della pensione di vecchiaia di un anno ogni biennio, a decorrere dal 1° gennaio 2010, fino a raggiungere i 65 anni; ciò al fine di ottenere l'equiparazione tra uomini e donne, come più volte sollecitato dalle istituzioni europee. La riforma introduce inoltre il meccanismo di indicizzazione dell'età pensionabile in rapporto all'aumento dell'aspettativa di vita dal 2015.

La manovra di bilancio delineata dal decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, contiene molteplici provvedimenti in materia pensionistica (c.d. riforma Tremonti). Per fruire della pensione di vecchiaia, si richiede il raggiungimento

27) Morcaldo G., Una politica economica per la crescita, Franco Angeli.

28) La Riforma Maroni aveva introdotto l'istituto della totalizzazione che consente di sommare tutti i periodi contributivi superiori a 5 anni per ottenere la pensione con 65 anni di età e 20 di contribuzione o con 40 anni di contribuzione, evitando il costoso metodo della "ricongiunzione onerosa".

di 65 anni di età per gli uomini e di 60 per le donne, oltre a 20 anni di versamenti contributivi. Per i lavoratori del pubblico impiego, però, il limite di età da raggiungere affinché maturi il diritto alla pensione di vecchiaia, da 2012, sarà di 65 anni per ambo i sessi. Le ragioni sottese all'introduzione di questo scalone sono riconducibili alla sentenza della Corte di giustizia europea del 13 novembre 2008 che aveva condannato l'Italia per aver mantenuto una disciplina differenziata tra uomini e donne nel settore del pubblico impiego.

Il diritto alla pensione di anzianità, invece, viene maturato prima di avere compiuto l'età pensionabile e con il raggiungimento di 40 anni di contribuzione o, in alternativa, con il raggiungimento delle quote fissate dalla riforma Damiano.

4.4 Le riforme degli anni 2011-2016

Nell'estate del 2011 il governo Berlusconi approva due provvedimenti legislativi finalizzati a contenere l'espansione della spesa principalmente nel breve termine: il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111 e; il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148. Con tali interventi viene in parte sospesa l'indicizzazione delle pensioni superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e sono introdotte decurtazioni per somme di importo superiore a 90 mila euro; si anticipa al 1° gennaio 2013 il primo adeguamento dell'età di pensionamento alla speranza di vita; viene previsto il progressivo allineamento dell'età di pensionamento delle donne a quella degli uomini anche nel settore privato.

Nonostante i numerosi interventi volti a rafforzare la solidità del sistema pensionistico italiano, restano alcune criticità e questioni aperte, tra cui l'eccessiva lentezza della transizione al nuovo metodo di calcolo della pensione, il ripristino della possibilità del pensionamento di anzianità per i soggetti entrati nel mercato del lavoro dopo il 1995, l'accresciuta complessità delle regole in conseguenza della progressiva stratificazione degli interventi di riforma²⁹.

In un contesto di accentuata instabilità finanziaria nell'area dell'euro,

29) Momigliano S., Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema previdenziale pubblico e privato, Camera dei deputati, 11.6.2014.

il governo Monti vara il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. decreto “salva Italia”), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 214, che, all’art. 24, introduce rilevanti modifiche e novità nel quadro normativo previdenziale (c.d. riforma Fornero)³⁰.

La riforma si ispira a principi (rectius criteri) di sostenibilità finanziaria di lungo periodo, flessibilità nell’accesso ai trattamenti pensionistici anche attraverso incentivi alla prosecuzione dell’attività lavorativa fino all’età di 70 anni, semplificazione, trasparenza ed equità intragenerazionale ed intergenerazionale.

La prima importante innovazione è l’estensione del regime contributivo a tutti i lavoratori, compresi quelli che, al 31 dicembre 1995, avevano maturato almeno 18 anni di contribuzione e che erano stati esclusi dall’applicazione del nuovo metodo di calcolo. Per questi ultimi lavoratori, a partire dal 1° gennaio 2012 la pensione sarà calcolata col sistema pro-rata, che prevede l’applicazione del regime retributivo per le anzianità maturate sino al 31 dicembre 2011 e di quello contributivo per le anzianità successive a tale data.

La seconda novità è rappresentata dalla scomparsa della pensione di anzianità che viene sostituita dalla c.d. pensione anticipata; resta in vigore, invece, la pensione di vecchiaia. La pensione anticipata, in vigore dal 1° gennaio 2012, è conseguita a 62 anni purché i lavoratori abbiano un’anzianità contributiva non inferiore a 42 anni e un mese e le lavoratrici a 41 anni e un mese. Nel 2013 e nel 2014 i requisiti aumentano di un mese per ciascun anno e saranno parametrati alla speranza di vita.

Allo scopo di creare un disincentivo al pensionamento anticipato rispetto a quello di vecchiaia, viene introdotto un regime di penalizzazioni. In pratica, i lavoratori in possesso dei requisiti contributivi, ma che non hanno raggiunto i 62 anni di età, possono accedere alla pensione accettando una penalizzazione dell’1 per cento annuale per i primi due anni di anticipo e del 2 per cento per ogni anno in più.

La terza novità riguarda la pensione di vecchiaia, cioè quella che si

30) La riforma si è resa necessaria per l’acuirsi della crisi finanziaria che ha investito i paesi periferici dell’area, fra cui l’Italia che nel corso del 2011 è stata oggetto di severi richiami da parte della Commissione europea affinché fossero avviate ampie riforme strutturali volte al risanamento dei conti pubblici e al recupero delle condizioni di produttività, competitività ed occupazione.

ottiene al raggiungimento di una certa età anagrafica e con almeno 20 anni di contributi versati. Nel 2012 i lavoratori (sia autonomi sia dipendenti) dovranno avere 66 anni di età per poter lasciare il lavoro. Anche le donne del settore pubblico dovranno aver raggiunto 66 anni di età. Il vero cambiamento interessa le lavoratrici del settore privato; in particolare, dal 1° gennaio 2012 le lavoratrici potranno conseguire la pensione di vecchiaia a 62 anni, dal 1° gennaio 2014 a 63 anni e 6 mesi, dal 1° gennaio 2016 a 65 anni e 6 mesi e dal 1° gennaio 2018 a 66 anni. Per le lavoratrici autonome, si richiedono, invece, 63 anni e 6 mesi nel 2012, 64 anni e 6 mesi nel 2014, 65 anni e 6 mesi nel 2016 e 66 anni nel 2018.

La riforma consente ai lavoratori che abbiano raggiunto i requisiti minimi per l'accesso alla pensione di vecchiaia di poter prolungare la vita lavorativa sino ad un massimo di 70 anni di età anagrafica. L'applicazione di particolari coefficienti di rendimento del capitale accumulato consentirà ai lavoratori di percepire una pensione più elevata. Grazie al pensionamento flessibile, si può andare in pensione in un'età compresa tra i 62 anni (66 anni per i dipendenti del settore pubblico) e i 70 anni, tenendo conto degli incentivi e delle penalizzazioni che si hanno, a seconda se si sceglie di prolungare la propria vita lavorativa o di uscire prima dal mondo del lavoro.

La legge 214/2011 abolisce le "finestre" di uscita introdotte dalla riforma Tremonti; pertanto, chiunque decida di andare in pensione a partire dal 1° gennaio 2012 avrà diritto a percepire l'assegno pensionistico già dal mese successivo alla maturazione dei requisiti. L'art. 24 ha abrogato anche il sistema delle quote, in base al quale il diritto al trattamento pensionistico si matura raggiungendo una certa quota, data dalla somma degli anni di età e gli anni di versamenti contributivi³¹. Chi, prima del 2012, sarebbe andato in pensione raggiungendo quota 96 (61 anni di età e 35 anni di contribuzione), ora dovrà attendere la pensione di vecchiaia al compimento dei 66 anni di età.

Il brusco inasprimento dei requisiti per andare in pensione ha l'effetto, tuttavia, di innalzare il tasso di occupazione fra le persone con più

31) Il sistema delle quote non è stato, però, completamente abbandonato; infatti, per i lavoratori che svolgono attività usuranti si continuerà ad utilizzare tale meccanismo indicizzato alle speranze di vita.

di 55 anni, tradizionalmente più basso rispetto alla media europea. Al contempo, allontanando la data di pensionamento per i lavoratori coinvolti in esuberi aziendali e, più in generale, per persone con più di 55 anni che hanno perso il lavoro, crea problemi sociali rilevanti. Di conseguenza, il numero dei disoccupati tra i 55 e 64 anni è quadruplicato³².

Come sopra accennato, uno dei punti qualificanti della riforma Fornero è il progressivo inasprimento dei requisiti anagrafici e contributivi per l'accesso al pensionamento da applicare a far tempo dal 1° gennaio 2012, con la conseguenza di posticipare la decorrenza della pensione rispetto alla situazione precedente. Al fine di salvaguardare le aspettative dei lavoratori prossimi al raggiungimento dei requisiti pensionistici, la riforma detta una disciplina transitoria, individuando alcune categorie di lavoratori (c.d. esodati), che hanno lasciato in anticipo il lavoro, anche in accordo con il datore di lavoro, alle quali continua ad applicarsi la normativa previgente.

Nel corso degli anni il numero degli esodati è notevolmente aumentato: da una stima iniziale di 65 mila lavoratori si è passati a circa 350 mila lavoratori che si sono trovati, dall'oggi al domani, senza lavoro e pensione dopo la riforma. Per questo motivo, sono introdotte, con cadenza annuale, delle clausole di salvaguardia che consentono agli esodati di andare in pensione con i requisiti vigenti prima dell'entrata in vigore del decreto 201/2011³³.

Allo scopo di attenuare l'impatto della riforma Fornero sull'occupazione e nel contempo rendere più flessibile il sistema pensionistico, tra il 2014 e il 2015 sono presentate numerose proposte di riforma, nessuna delle quali trova tuttavia concreta attuazione. Tra queste si segnalano in particolare quelle di Damiano-Baretta, dell'allora Ministro del lavoro Giovannini e del presidente dell'INPS Boeri³⁴.

Damiano e Baretta, muovendo dalla considerazione che le riforme

32) INPS, Rapporto annuale 2015.

33) Secondo il Rapporto di monitoraggio pubblicato dall'INPS nel settembre 2015, al 15 settembre 2015, rispetto a un contingente programmato di oltre 170 mila teste, sono state accolte quasi 116 mila domande, poco più del 68 per cento. Per maggiori dettagli sull'argomento cfr. Ufficio Parlamentare di Bilancio, Il problema degli esodati e le salvaguardie della riforma Fornero, Focus tematico, n. 2/23 febbraio 2016.

34) Ufficio parlamentare di bilancio, Il dibattito sulla flessibilità, Focus tematico, n. 6/4 agosto 2016.

pensionistiche intervenute negli anni 2008-2011 hanno acuito lo stato di insicurezza e di instabilità delle persone, propongono di introdurre forme di flessibilità di pensionamento che, attraverso un sistema di penalizzazione e incentivi, consentano a tutte le categorie di lavoratori (pubblici, privati e autonomi) di poter decidere, all'interno di un range variabile tra i 62 e i 70 anni di età, il momento della cessazione dell'attività lavorativa. La proposta di legge prevede in particolare che, dal 1° gennaio 2014, i lavoratori tra i 62 e i 70 anni di età che abbiano maturato un'anzianità contributiva di almeno 35 anni possano andare in pensione, rinunciando all'8 per cento dell'assegno pensionistico. Qualora, viceversa, il lavoratore decida di prolungare il tempo di permanenza al lavoro, la pensione può aumentare fino all'8 per cento, a seconda di quanti anni in più il lavoratore decide di allungare l'attesa della pensione.

Nel 2014 il Ministro Giovannini lancia l'idea del prestito pensionistico, con l'obiettivo di consentire ai lavoratori di andare in pensione in anticipo e alle imprese di ringiovanire il personale. In breve, il lavoratore che non ancora maturato i requisiti necessari per lasciare il lavoro in anticipo, riceve dall'INPS un assegno pensionistico d'importo pari a una percentuale (80 per cento?) del proprio stipendio. Raggiunti i requisiti per ottenere la pensione, il lavoratore rimborserebbe gli assegni ricevuti in anticipo tramite decurtazione della pensione negli anni successivi, nella misura del 10-15 per cento.

Il Ministro Giovannini propone anche, per incentivare l'occupazione giovanile, l'introduzione di un meccanismo che agevola l'uscita dal lavoro degli anziani in cambio dell'ingresso dei giovani (c.d. staffetta generazionale). In buona sostanza, un lavoratore prossimo alla pensione accetta una riduzione del proprio orario di lavoro fino al pensionamento; conseguentemente, l'azienda assume un giovane con un contratto part-time corrispondente alla quota che residua da tale riduzione. Per evitare il rischio che il lavoratore anziano part-time si ritrovi ad avere una pensione più bassa, lo Stato dovrebbe impegnarsi a versare all'INPS una contribuzione aggiuntiva.

Nel novembre del 2015 il Presidente dell'INPS Boeri presenta un piano, dal titolo "Non per cassa, ma per equità", che prevede, tra le altre cose, un reddito minimo per le persone con più di 55 anni rimaste senza lavoro, un taglio per le pensioni retributive sopra i 3.500

euro e un'uscita anticipata dal lavoro, accompagnata dalla rinuncia a una parte della propria pensione. Il pensionamento anticipato sarebbe possibile con almeno 63 anni e 7 mesi e un'anzianità contributiva di 20 anni. Inoltre, sulla quota retributiva della pensione si applicherebbe un abbattimento del 3 per cento per ogni anno che separa l'età di pensionamento flessibile da quella del normale pensionamento di vecchiaia; l'importo dell'assegno pensionistico non potrebbe essere inferiore a 1.500 euro lordi per dodici mensilità.

Il limite principale delle suddette proposte è rappresentato dall'elevatezza dei costi che il sistema non sarebbe in grado di sopportare nel medio e lungo periodo.

Nel febbraio del 2014, con la formazione del nuovo governo di centro sinistra, guidato da Renzi, riprende il dibattito sulla riforma delle pensioni che porterà ad alcune interessanti novità.

La legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di bilancio 2015) modifica la riforma Fornero stabilendo: i) la soppressione della norma che prevedeva riduzioni sulla quota di pensione anticipata calcolata con il metodo retributivo (penalizzazioni dell'1 per cento a 61 anni e del 2 per cento a 60 anni, a cui si sommano ulteriori due punti percentuali per ogni anno di anticipo rispetto ai 60 anni), con decorrenza 1° gennaio 2015 nei confronti di coloro che maturano il requisito entro la fine del 2017; ii) che in seguito all'estensione generalizzata del regime contributivo pro-rata, a partire da gennaio 2012, l'importo totale del trattamento pensionistico non può essere in ogni caso superiore a quello che sarebbe stato erogato con l'applicazione delle regole vigenti prima dell'entrata in vigore della legge 201/2011.

A seguito della pronuncia di incostituzionalità dell'art. 24, comma 25, del decreto legge 201/2011, nella parte in cui prevede che "in considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento"³⁵, il Parlamento ap-

35) A giudizio della Corte costituzionale, la rivalutazione automatica delle pensioni erogate dall'INPS rappresenta uno strumento di natura tecnica introdotto dal legislatore del 1998

prova il decreto legge 21 maggio 2015, n. 65, convertito nella legge n. 109/225, che, all'art. 1, introduce un sistema di rivalutazione delle pensioni parziale. Il nuovo sistema prevede infatti un meccanismo di adeguamento a scaglioni, per cui è riconosciuta la rivalutazione nella misura del: i) 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS; ii) 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS; iii) 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS; iv) 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS. Restano dunque ancora esclusi dal meccanismo di perequazione automatica i trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo.

Con la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di bilancio 2016) viene prorogata a tutto il 2017 la soppressione delle penalizzazioni introdotte dalla riforma Fornero per coloro che decidono di andare in pensione prima dei 62 anni di età vantando tuttavia i requisiti di anzianità contributiva per la vecchiaia anticipata (c.d. lavoratori precoci). La legge dispone inoltre la proroga dell'opzione donna, ossia la possibilità di ottenere la pensione anticipata con 35 anni di contributi e a 57 anni e 3 mesi di età (58 anni e 3 mesi per le lavoratrici autonome), anche nell'ipotesi in cui i requisiti siano maturati entro la fine del 2015 e la decorrenza del trattamento sia successiva a tale data. È infine introdotta la possibilità per i lavoratori dipendenti del settore privato con contratto di lavoro full time che maturano entro la fine del 2018 il

al fine di arginare il fenomeno della svalutazione delle prestazioni previdenziali e di tutelare il diritto dei pensionati, segnatamente di quelli titolari di trattamenti pensionistici modesti, a percepire una pensione adeguata. Detto diritto, trovando fondamento nella stessa Carta costituzionale, non può quindi essere oggetto di irragionevoli limitazioni operate dal legislatore sulla base di non meglio identificate ragioni finanziarie. Cfr. al riguardo De Tommaso A., INPS e blocco pensioni: cosa cambia dopo la sentenza n. 70/2015 della Corte Costituzionale, in www.diritto24.ilsole24ore.com.

diritto alla pensione di vecchiaia (66 anni e 7 mesi nel 2016), d'intesa con il datore di lavoro e per un periodo non superiore a 3 anni, di ottenere la riduzione dell'orario di lavoro tra il 40 e il 60 per cento, ricevendo mensilmente in busta paga una somma pari alla contribuzione previdenziale ai fini pensionistici a carico del datore di lavoro relativa alla prestazione lavorativa non effettuata. Per i periodi di riduzione della prestazione lavorativa è riconosciuta la contribuzione figurativa a carico dello Stato, consentendo così al lavoratore part-time di ricevere un assegno pensionistico senza alcuna penalizzazione dovuta alla riduzione delle ore di lavoro.

La legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) contiene numerose misure in materia previdenziale. Tra queste si rammenta l'introduzione, in via sperimentale dal 1° maggio 2017 fino al 31 dicembre 2018, dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistico (c.d. APE), di un'indennità, a favore di soggetti che versano in condizioni disagiate, spettante fino alla maturazione dei requisiti pensionistici (c.d. APE sociale), della rendita integrativa temporanea anticipata (c.d. RITA), nonché della possibilità, per i lavoratori precoci, di accedere al pensionamento anticipato con un requisito contributivo ridotto di 41 anni (in luogo di 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne).

L'APE è un prestito corrisposto in rate mensili fino alla data di maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia (per un periodo minimo di 6 mesi e fino a un massimo di 43 mesi), a decorrere dalla quale il prestito viene restituito con rate mensili per una durata di venti anni. Il prestito può essere richiesto dai lavoratori dipendenti pubblici e privati, dai lavoratori autonomi e dagli iscritti alla Gestione Separata. Sono esclusi i liberi professionisti iscritti alle casse professionali.

Il prestito, coperto da una polizza assicurativa obbligatoria per il rischio di premorienza, è concesso da intermediari finanziari sulla base di un accordo quadro con il MEF e il Ministero del lavoro. Per accedere al prestito è necessario avere almeno 63 anni di età, 20 anni di contributi versati e non essere già titolari di un trattamento pensionistico diretto (ad esempio, assegno di invalidità); inoltre, la futura pensione mensile del richiedente, al netto della rata di ammortamento del prestito, non deve essere inferiore a 1,4 volte il trattamento minimo. Le somme percepite mensilmente a seguito dell'erogazione del

prestito non concorrono a formare il reddito ai fini IRPEF. A fronte degli interessi sul finanziamento e dei premi assicurativi per la copertura del rischio di premorienza è riconosciuto un credito d'imposta annuo nella misura massima del 50 per cento dell'importo pari a un ventesimo degli interessi e dei premi complessivamente pattuiti nei relativi contratti.

L'introduzione dell'APE volontaria è valutata favorevolmente dalle forze sociali poiché, pur essendo al momento soltanto un progetto sperimentale, avrà un impatto trascurabile sul bilancio dello Stato ed è un valido strumento per favorire il ricambio generazionale della forza lavoro nel nostro paese³⁶.

L'APE sociale consiste in una indennità, corrisposta fino al conseguimento dei requisiti pensionistici, a favore di soggetti di almeno 63 anni di età e con 30 anni di anzianità contributiva che si trovino in specifiche condizioni di bisogno. Per accedere all'APE sociale è inoltre necessario soddisfare, alternativamente, uno dei seguenti requisiti: i) essere disoccupati e aver esaurito integralmente la prestazione per la disoccupazione da almeno tre mesi; ii) assistere da almeno sei mesi un coniuge o un parente di primo grado convivente con un grave handicap; iii) presentare una riduzione della capacità lavorativa di almeno il 74 per cento; iv) svolgere da almeno sei anni in via continuativa mansioni particolarmente pesanti e di poter far valere un'anzianità contributiva di almeno 36 anni.

L'indennità, erogata mensilmente, è pari all'importo della rata mensile della pensione calcolata al momento dell'accesso alla prestazione, non può comunque superare 1.500 euro mensili e non è soggetta a rivalutazione. I limiti di spesa stabiliti per tale misura di accompagnamento sono fissati in 300 milioni per il 2017, 609 per il 2018, 647 per il 2019, 462 per il 2020, 280 per il 2021, 83 per il 2022 e 8 per il 2023. La RITA consiste nell'erogazione frazionata, sotto forma di rendita temporanea fino al conseguimento dei requisiti di accesso alla pensione, del montante accumulato. Destinatari della RITA sono i soggetti (lavoratori del settore privato e di quello pubblico), cessati dal lavoro, in possesso dei requisiti per l'accesso all'APE, certificati dall'INPS.

36) Gallo G., Lavoro: ricambio generazionale messo in moto dall'APE, in www.lavoce.info.

La RITA fruisce di un regime fiscale agevolato: la parte imponibile della rendita è infatti assoggettata a ritenuta a titolo d'imposta con l'aliquota del 15 per cento, che si riduce dello 0,3 per cento per ogni anno eccedente il quindicesimo anno di partecipazione a forme pensionistiche complementari, con un limite massimo di riduzione di 6 punti percentuali.

Per quanto riguarda i lavoratori precoci, possono avvalersi della possibilità di accedere al pensionamento con il requisito contributivo ridotto i soggetti che abbiano almeno 12 mesi di contribuzione per periodi di lavoro effettivo versati prima del compimento del 19° anno di età, siano iscritti a una forma di previdenza obbligatoria di base da una data precedente il 1° gennaio 1996 e si trovino in determinate situazioni di disagio sociale (ad esempio, stato di disoccupazione, riduzione della capacità lavorativa e svolgimento di attività usuranti). L'accesso al pensionamento con il requisito contributivo ridotto è comunque consentito entro determinati limiti di spesa.

5. Le iniziative in materia previdenziale in ambito europeo

Nel marzo del 2010 la Commissione europea ha lanciato il programma “Strategia Europa 2020” dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, al fine di rendere l'Unione più competitiva, migliorare l'efficienza delle sue risorse mantenendo, al tempo stesso, il modello avanzato di protezione sociale. “Europa 2020” riafferma gli obiettivi della precedente strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione attuata nel periodo 2000-2010, vale a dire il raggiungimento del 75 per cento di occupazione nella fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni e la riduzione del rischio di povertà ed esclusione sociale per almeno 20 milioni di persone. Funzionale al conseguimento dei suddetti obiettivi è la creazione di sistemi pensionistici solidi e adeguati, che permettano alle persone di mantenere, dopo la cessazione dell'attività lavorativa, un tenore di vita dignitoso e un'indipendenza economica.

Nel luglio del 2010 la Commissione ha pubblicato il Libro verde “Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa” nel quale, dopo aver sottolineato il ruolo di coordinamento svolto dalle Istituzioni comunitarie in materia di previdenza sociale, incorag-

giando una cooperazione sempre più stretta tra gli Stati membri, e l'importanza di garantire pensioni adeguate, sicure e sostenibili per rafforzare la coesione sociale, ha ravvisato la necessità e l'urgenza di incisive riforme previdenziali per fronteggiare la tendenza all'invecchiamento demografico che deprime la crescita economica ed aumenta la pressione sulle finanze pubbliche.

A conclusione della consultazione avviata dal Libro verde, la Commissione ha presentato, nel febbraio del 2012, il Libro bianco sulle pensioni, dal titolo "Un'agenda dedicata a pensioni, adeguate e sostenibili". Il documento fornisce una descrizione preoccupata del processo di invecchiamento della popolazione in Europa. Tra il 2010 e il 2060 la speranza di vita alla nascita dovrebbe aumentare di 7,9 anni nei maschi e di 6,5 anni nelle donne. L'effetto combinato dell'aumento della longevità e del raggiungimento dell'età pensionabile dei figli del baby boom avrà profonde conseguenze economiche e finanziarie nell'UE, ridurrà il potenziale di crescita e aumenterà la pressione sui conti pubblici. A ciò si aggiunga il quadro dettato dall'attuale crisi che tende ad aggravare le prospettive, rendendo più difficile il mantenimento degli impegni che tutti i regimi pensionistici basati su riserve contabili si sono assunti: i regimi a ripartizione risentono negativamente del calo dell'occupazione e registrano una flessione dei contributi; nei regimi a capitalizzazione diminuiscono il valore degli attivi e i rendimenti.

Diventa pertanto più che mai urgente, ad avviso della Commissione, sviluppare e attuare strategie globali per adeguare i regimi pensionistici all'andamento della contingenza economica e demografica. Una riforma dei regimi pensionistici per aumentare il tasso di partecipazione al mercato del lavoro è un obiettivo ritenuto prioritario per rafforzare la crescita economica e fornire solide basi all'erogazione di pensioni adeguate e sostenibili.

Richiamandosi alle analisi annuali della crescita (Annuals Growth Surveys), effettuate nel 2011, la Commissione raccomanda di: i) allineare l'età pensionabile all'aumento della speranza di vita; ii) limitare l'accesso al pensionamento anticipato; iii) favorire il prolungamento della vita lavorativa; iv) equiparare l'età pensionabile delle donne a quella degli uomini; v) sviluppare il risparmio destinato alle pensioni complementari private.

Successivamente, la Commissione ha intrapreso altre due iniziative degne di rilievo, di cui una non si è ancora concretizzata. La prima è quella riguardante la revisione della Direttiva 2003/41/CE (c.d. IORP) in materia di vigilanza sui fondi pensione occupazionali, resa necessaria dai mutamenti intervenuti nel contesto economico-sociale negli ultimi anni (invecchiamento della popolazione europea, aumento del numero dei fondi pensione a contribuzione definita, ristrutturazione dei sistemi di primo pilastro, ecc.). La proposta di revisione, presentata nel marzo del 2014, persegue quattro obiettivi specifici: i) rimuovere le barriere che ostacolano l'attività transfrontaliera degli enti pensionistici; ii) delineare un nuovo quadro di governance e di gestione del rischio; iii) rafforzare gli obblighi informativi degli enti pensionistici; iv) dotare le autorità nazionali di vigilanza degli strumenti necessari allo svolgimento efficace dei loro compiti istituzionali.

Al termine di un intenso negoziato, il 14 dicembre 2016 le Istituzioni europee hanno approvato la Direttiva 2016/2341 (c.d. IORP 2)³⁷, che dovrà essere recepita dagli Stati membri dell'UE entro il 13 gennaio 2019. Le modifiche più rilevanti concernono le regole relative alla governance e all'organizzazione interna, gli investimenti, le regole di trasparenza e la vigilanza prudenziale.

Al fine di garantire una efficace e appropriata gestione del rischio e protezione degli aderenti e dei beneficiari, la nuova Direttiva prescrive che il sistema di governo societario e di organizzazione interna sia proporzionato alla dimensione, alla natura, alla portata e alla complessità degli enti pensionistici, stabilendo l'obbligo di dotarsi di politiche scritte in relazione alla gestione del rischio, all'audit interno, alle attività di valutazione attuariale e alle funzioni esternalizzate a terzi.

In tema di investimenti, si prescrive che gli enti pensionistici, in ossequio al principio della "persona prudente", possano investire anche: i) in strumenti che hanno un orizzonte temporale di lungo termine e non sono scambiati in mercati regolamentati, MTF (Multilateral Trading Facilities) od OTF (Organised Trading Facility); ii) in strumenti

37) Pezzuto A., Le nuove regole europee sulla previdenza complementare, di prossima pubblicazione.

emessi o garantiti dalla BEI e forniti nel quadro del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), dei Fondi di investimento europei a lungo termine (ELTIF), dei Fondi europei per l'imprenditoria sociale (EuSEF) e dei Fondi europei per il venture capital (EuVECA). Si prevede inoltre, nell'intento di superare la frammentarietà normativa degli Stati membri e facilitare la gestione degli investimenti, che i paesi membri ospitanti non possano imporre norme aggiuntive in materia di investimenti agli enti che svolgono attività transfrontaliera. In materia di trasparenza, la Direttiva IORP 2 stabilisce nel dettaglio le informazioni che gli enti pensionistici devono fornire agli aderenti, ai potenziali aderenti e ai beneficiari, prescrivendone il contenuto minimo. Viene imposto agli enti di redigere un documento conciso, chiaro e di facile comprensione - denominato "prospetto delle prestazioni pensionistiche" - contenente informazioni personali chiave e informazioni generiche sullo schema pensionistico.

Sul fronte della vigilanza, la Direttiva definisce l'ambito di applicazione della supervisione prudenziale, al fine di ridurre l'incertezza giuridica, e i relativi costi operativi, generata dalle differenze esistenti tra gli Stati membri in ordine al campo di applicazione della regolamentazione prudenziale. Essa declina, inoltre, i principi generali di vigilanza sugli enti pensionistici registrati o autorizzati nel proprio territorio: l'attività di sorveglianza deve essere esercitata con un metodo prospettico e basato sul rischio (risk based approach), nonché in modo tempestivo e proporzionato.

La seconda iniziativa promossa dalla Commissione è l'introduzione di un prodotto pensionistico individuale paneuropeo (Pan-European Personal Pension Product- PEPP), liberamente commercializzabile in tutto il territorio europeo³⁸. La proposta, contenuta nella bozza di regolamento presentata nello scorso mese di giugno, rappresenta una tappa fondamentale verso il completamento del progetto per la creazione di un mercato unico dei capitali europeo e, in particolare, per agevolare lo sviluppo del mercato comunitario della previdenza complementare.

38) Sul punto cfr. MEFOP, Audizione sull'atto comunitario n. COM (2017) 343 definitivo in materia di prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP), Senato della Repubblica, 26.9.2017. Pezzuto A., Prospettive di sviluppo della previdenza complementare nell'UE, di prossima pubblicazione.

Nelle intenzioni della Commissione, l'iniziativa è volta a conseguire un duplice obiettivo: i) offrire un prodotto semplice e su base volontaria che si affianchi a quelli già disciplinati a livello nazionale; ii) mobilitare nuove risorse derivanti dal risparmio previdenziale verso il finanziamento degli investimenti in attività produttive e infrastrutture. La proposta è accompagnata da una Raccomandazione con la quale, al fine di favorire la diffusione dei PEPP, la Commissione si auspica che i prodotti della specie possano beneficiare degli stessi incentivi fiscali di cui fruiscono i prodotti nazionali, anche nelle ipotesi in cui il PEPP non soddisfi tutti i requisiti ai quali le legislazioni nazionali subordinano la concessione di sgravi fiscali.

6. La previdenza complementare

Come si è avuto modo di osservare nelle pagine precedenti, agli inizi degli anni Novanta il legislatore è intervenuto con vari provvedimenti tesi ad arginare il fenomeno dell'invecchiamento demografico. I provvedimenti adottati hanno modificato in profondità il sistema pensionistico italiano, che è passato da un sistema basato sul metodo retributivo a uno di tipo contributivo. Il nuovo sistema, però, se da un lato riduce la spesa pensionistica, dall'altro è destinato a ridimensionare il livello di copertura delle future pensioni. Consapevole di questa situazione, il legislatore ha introdotto una nuova tipologia di previdenza, quella "complementare", che ha la funzione di fornire trattamenti pensionistici integrativi della pensione pubblica di base³⁹. In attuazione della legge delega 241/1992, il legislatore ha approvato due provvedimenti: il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, finalizzato, come noto, alla riforma del sistema pensionistico, e il d.lgs. 21 aprile 1993, n. 124 che ha regolamentato, per la prima volta in Italia, le forme pensionistiche complementari. Tali interventi hanno sancito il passaggio da un sistema previdenziale incentrato su un unico regime obbligatorio pubblico a un sistema fondato su tre pilastri:

- il primo pilastro è costituito dalla previdenza pubblica obbligato-

39) Petrelli P., *Previdenza, sostenibilità a rischio*, in *Italia Oggi*, 9.5.2007.

ria che viene finanziata dai lavoratori e dai datori di lavoro durante l'intero ciclo della vita lavorativa;

- il secondo pilastro si realizza attraverso i fondi pensione di categoria ai quali i lavoratori aderiscono su base collettiva destinando il proprio TFR;
- il terzo pilastro è rappresentato dalla pensione integrativa individuale, che ciascuno può realizzare, su base discrezionale, mediante forme di risparmio individuali per poter integrare sia la previdenza pubblica sia quella realizzata in forma collettiva.

Il d.lgs. 124/1993 ha segnato la nascita dei fondi pensione di nuova istituzione (fondi negoziali e fondi aperti). Prima di allora, vi erano molteplici forme di accantonamento e di risparmio previdenziale in diversi settori, che seguivano, tuttavia, criteri differenti e operavano all'interno di una cornice istituzionale e normativa non pienamente coerente e trasparente⁴⁰. In buona sostanza, il decreto fissa i criteri principali di tipo organizzativo e delinea il percorso di sviluppo della previdenza complementare; definisce inoltre le possibili tipologie di fondi pensione a cui si può far ricorso. La previdenza complementare tarda, tuttavia, a decollare. Le ragioni di tale ritardo appaiono riconducibili al peso rilevante che all'epoca ricopriva il pilastro pubblico a ripartizione e all'elevatezza delle aliquote contributive⁴¹.

Nell'arco di poco più di un decennio si sono susseguiti altri interventi normativi, tra cui il d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 47 che da un lato ha introdotto le polizze individuali pensionistiche, offerte dalle imprese di assicurazione, e, dall'altro, ha uniformato il regime fiscale degli strumenti della previdenza complementare e previsto forme di agevolazione fiscale del risparmio previdenziale. L'introduzione di un regime fiscale più favorevole non ha tuttavia fornito un impulso apprezzabile allo sviluppo della previdenza complementare. È stato quindi emanato un nuovo provvedimento, il d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, che ha innovato profondamente il sistema della previdenza complementare. La nuova disciplina è entrata in vigore dal 1° gennaio 2007.

40) Franco D. e Marè M., *Le pensioni: l'economia e la politica delle riforme*, in *Rivista di politica economica*, vol. 92/2002.

41) Franco D. e Marè M., *Le pensioni: l'economia e la politica delle riforme*, op. cit.

I principi fondamentali alla base della nuova disciplina sono: i) la volontarietà dell'adesione alle forme pensionistiche complementari; ii) l'equiparazione delle forme pensionistiche complementari (fondi negoziali, fondi aperti, fondi preesistenti, piani individuali pensionistici di tipo assicurativo); iii) l'attuazione delle forme pensionistiche complementari attraverso la costituzione di fondi pensione.

Gli obiettivi principali della riforma sono il rafforzamento del livello di adesione e delle fonti di finanziamento della previdenza complementare e il miglioramento degli assetti organizzativi dei fondi pensione. Detti obiettivi sono stati perseguiti attraverso: i) il conferimento del TFR maturando alle forme pensionistiche complementari, salvo esplicito dissenso del lavoratore (c.d. conferimento tacito); ii) l'introduzione di agevolazioni fiscali delle prestazioni erogate in forma sia di capitale sia di rendita; iii) la previsione di nuove disposizioni sugli assetti di governance; iv) l'ampliamento sia delle fonti istitutive delle forme complementari (regioni, enti privatizzati, INPS) sia della platea dei destinatari⁴².

I lavoratori possono aderire a due differenti regimi gestionali: "a prestazione definita" oppure a "contribuzione differita".

Nel regime "a prestazione definita" (defined benefit pension plan), previsto per i lavoratori autonomi e i liberi professionisti, si stabilisce la prestazione pensionistica dovuta al termine della vita lavorativa, a prescindere dai risultati della gestione finanziaria. Tale regime presenta rischi più elevati poiché il gestore del fondo si impegna ad erogare una prestazione predeterminata, il cui ammontare non tiene conto dei risultati emersi dalla gestione delle risorse raccolte. Nel regime "a contribuzione definita" (defined contribution pension plan), obbligatorio per le categorie di cui ai punti sub) i, iii e iv, sono prefissati i contributi da versare, mentre l'importo della prestazione pensionistica dipenderà dall'andamento della gestione finanziaria. In Italia

42) I soggetti che possono fruire della previdenza complementare sono: i) i lavoratori dipendenti pubblici e privati, compresi i lavoratori a tempo determinato, a *part-time*, collaborazioni a progetto o coordinati e continuati, associati in partecipazione, lavoratori interinali e occasionali; ii) i lavoratori autonomi e i liberi professionisti, anche organizzati per aree professionali e per territorio; iii) i soci lavoratori di cooperative; iv) le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari, di cui al d.lgs. 565/1996.

la quasi totalità dei fondi pensione è a contribuzione definita.

La nuova normativa disciplina quattro forme di previdenza complementare:

- i fondi pensione negoziali o chiusi. Sono enti giuridicamente autonomi, distinti dai soggetti promotori (lavoratori e datori di lavoro), che non possono gestire direttamente le risorse raccolte, ma stipulano una o più convenzioni di gestione con intermediari specializzati, nel rispetto dei limiti e dei criteri fissati con regolamento ministeriale. Possono aderire a tale tipologia di fondi i dipendenti privati e pubblici, i soci lavoratori di cooperative, i lavoratori autonomi e i liberi professionisti. Sono istituiti sulla base di accordi siglati, generalmente, tra i rappresentanti dei lavoratori e i datori di lavoro;
- i fondi pensione aperti. Sono costituiti sotto forma di patrimonio separato e autonomo rispetto a quello della società che li istituisce (banche, imprese di assicurazione, società di gestione del risparmio e società di intermediazione mobiliare). Possono iscriversi tutti coloro che, indipendentemente dalla propria situazione lavorativa, intendano costruirsi una rendita integrativa della pensione di base. Possono essere ad adesione volontaria o collettiva: nel primo caso, ogni lavoratore definisce le sue scelte in tema di contribuzione, investimento e prestazione in maniera indipendente rispetto alla categoria o all'azienda alle quali appartiene; nel secondo caso, l'adesione avviene sulla base di accordi collettivi intervenuti tra lavoratori e datori di lavoro. Il rapporto contrattuale è disciplinato da un regolamento del fondo, che ne definisce le caratteristiche, i profili organizzativi e i rapporti con gli aderenti. La gestione degli investimenti è curata dalla società istitutrice del fondo, con possibilità di delega ad altri soggetti abilitati;
- i piani individuali pensionistici. Sono anch'essi, come la precedente tipologia di fondi, costituiti sotto forma di patrimoni separati e autonomi rispetto a quello dell'impresa di assicurazione che li istituisce. Sono rivolti a tutti coloro che, indipendentemente dalla propria situazione lavorativa, intendano costruirsi una rendita integrativa. Sono istituiti esclusivamente da imprese assicurative attraverso la stipula di contratti di ramo I (assicurazioni sulla vita, con prestazioni rivalutabili collegate a gestioni separate) o

di ramo III (polizze di tipo unit linked collegate a fondi interni alla compagnia o a fondi comuni di investimento). I rapporti con i sottoscrittori sono disciplinati da un regolamento, approvato dalla COVIP, e da condizioni generali di contratto che rientrano nell'ambito di competenza dell'IVASS;

- i fondi pensione preesistenti. Sono forme pensionistiche complementari a carattere collettivo che, come dianzi accennato, operavano precedentemente all'emanazione del d.lgs. 124/1993. Si distinguono in fondi pensione preesistenti autonomi e fondi preesistenti interni. I primi sono provvisti di soggettività giuridica (associazioni non riconosciute, fondazioni o enti morali); i secondi sono costituiti all'interno di banche e imprese di assicurazione come patrimonio separato ex art. 2117 c.c. ovvero soltanto come posta contabile del passivo, per i lavoratori occupati nelle suddette società.

Il decreto 252/2005 ha introdotto importanti elementi di novità in merito al finanziamento delle forme pensionistiche complementari, alla Vigilanza sulle forme pensionistiche complementari e al regime fiscale dei fondi pensione.

6.1 Il finanziamento delle forme pensionistiche complementari

Uno dei punti qualificanti e innovativi del decreto 252/2005 è quello dedicato al finanziamento delle forme pensionistiche complementari. Ai sensi dell'art. 8 del citato decreto, così come successivamente modificato, il finanziamento delle forme pensionistiche complementari può essere attuato mediante il versamento di contributi a carico del lavoratore, del datore di lavoro o del committente e attraverso il conferimento del TFR maturando. Nel caso di lavoratori autonomi e di liberi professionisti il finanziamento è attuato mediante contribuzione a carico dei soggetti. Dal 1° gennaio 2007 è possibile aderire alle forme pensionistiche anche mediante il solo conferimento del TFR futuro, senza obbligo di versare altri contributi né a carico del lavoratore né a carico del datore di lavoro.

In base al vigente quadro normativo, il lavoratore dipendente del settore privato ha a disposizione diverse opzioni riguardo alla destina-

zione delle quote maturande di TFR: i) far confluire il TFR a una forma di previdenza complementare con modalità tacita: se entro sei mesi dalla prima occupazione il lavoratore non ha effettuato alcuna scelta, il datore di lavoro ha l'obbligo di far confluire il TFR maturando alla forma previdenziale collettiva di riferimento per il lavoratore o, in mancanza di questa, a FONDINPS; ii) far confluire il TFR a una forma di previdenza complementare con modalità esplicita: il lavoratore comunica la volontà di versare il proprio TFR ad una qualsiasi forma pensionistica investendo, oltre al TFR maturando, anche una quota di contribuzione aggiuntiva che sarà deducibile per intero dal reddito complessivo entro il limite annuo di 5.164,57 euro; iii) mantenere il regime del TFR di cui all'art. 2120 c.c. con modalità esplicita: accantonando il TFR presso il proprio datore di lavoro nel caso quest'ultimo abbia meno di 50 dipendenti ovvero, nell'ipotesi di un numero di dipendenti pari o superiore a 50, destinando il TFR al Fondo di Tesoreria; iv) ricevere il TFR in busta paga mensilmente con modalità esplicita.

Dall'avvio della riforma, la ripartizione delle quote di TFR generate nel sistema produttivo fra i diversi utilizzi è rimasta pressoché costante: il 56 per cento dei flussi (136 miliardi di euro) resta accantonato presso le imprese, il 20,8 per cento (50,5 miliardi) affluisce alla previdenza complementare e il 23,2 per cento (56,4 miliardi) viene convogliato al Fondo di Tesoreria⁴³.

Il decreto 252/2005 prevede che, in attesa dell'emanazione dei decreti attuativi di cui all'art. 1, comma 2, lett. p), della legge delega 243/2004 di riforma del sistema previdenziale, per i fondi pensione relativi ai dipendenti del pubblico impiego rimanga in vigore il d.lgs. 124/1993. L'Accordo quadro nazionale del 29 luglio 1999, intervenuto tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le organizzazioni sindacali, definisce i criteri guida per istituire i fondi pensione.

43) COVIP, Relazione per l'anno 2016.

In base alla vigente normativa, i lavoratori del pubblico impiego: 1) possono aderire ai fondi pensione conferendo il TFR maturando e beneficiano della contribuzione del datore di lavoro; 2) possono aderire anche a forme pensionistiche individuali (fondi aperti e PIP) tramite una propria contribuzione volontaria, ma non vi possono devolvere alcuna quota di TFR né ricevere il contributo datoriale; 3) non possono aderire in forma collettiva a fondi pensione aperti.

L'iscrizione al fondo è volontaria e consentita esclusivamente ai dipendenti delle categorie di lavoratori a cui si applica il contratto o l'accordo istitutivo del fondo di riferimento stipulato tra ARAN e organizzazioni sindacali.

Il finanziamento dei fondi pensione per il personale del pubblico impiego è regolato dall'art. 8 del d.lgs. 124/1993, che prevede tre forme di versamento: il contributo del lavoratore, il contributo del datore di lavoro e la quota del TFR. Per i dipendenti pubblici la posizione individuale sarà quindi costituita dal contributo a carico del datore di lavoro, dal contributo a carico del lavoratore, dai rendimenti delle risorse patrimoniali investite nei mercati finanziari e dalle quote di TFR. Queste ultime non sono versate al fondo pensione via via che maturano, ma sono accantonate figurativamente presso l'INPS, il quale le conferisce al fondo pensione al termine del rapporto di lavoro.

Le quote degli accantonamenti di TFR variano a seconda della data di assunzione dei lavoratori: i) per i lavoratori assunti dal 1° gennaio 2001, viene destinato l'intero TFR che matura anno per anno (il 6,91 per cento della retribuzione base di riferimento per il calcolo); per i lavoratori in servizio al 31 dicembre 2000 e che hanno esercitato l'opzione, viene destinata una quota di TFR non superiore al 2 per cento della retribuzione base di riferimento. Successivamente, tale quota potrà essere modificata dalle parti istitutive con apposito accordo. Per i medesimi lavoratori che avevano optato per il TFR, è previsto un ulteriore accantonamento figurativo nella misura dell'1,5 per cento della base contributiva di riferimento ai fini del trattamento di fine servizio (TFS).

Attualmente esistono due fondi di previdenza complementare pubblici attivi: il fondo pensione Espero, riservato al personale del comparto Scuola e il fondo pensione Perseo Sirio, riservato tra l'altro al personale delle Regioni, degli enti locali e del servizio sanitario nazionale.

6.2 La vigilanza sulle forme pensionistiche complementari

I compiti attribuiti alla Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (COVIP), istituita dalla legge 335/1995⁴⁴, sono stati rimodulati sulla base dei principi contenuti nel d.lgs. 252/2005. In particolare, al Ministero del lavoro è assegnata la funzione di “alta vigilanza” sul settore della previdenza complementare; al Ministero, che vigila sulla COVIP, compete il potere di emanare direttive generali in materia, d'intesa con il MEF. Dal 1° gennaio 2008 la vigilanza della COVIP è estesa a tutte le forme di previdenza complementare, ad eccezione di quelle istituite all'interno di enti pubblici che esercitano controlli in materia di tutela del risparmio, valutaria o assicurativa, iscritte in un apposito albo, tenuto dalla COVIP. La vigilanza condotta dalla COVIP nei confronti delle forme pensionistiche complementari è “a spettro esteso, includendo poteri regolamentari, informativi, ispettivi e sanzionatori”⁴⁵.

L'attività di vigilanza svolta dalla Commissione è finalizzata a “perseguire la trasparenza e la correttezza dei comportamenti e la sana e prudente gestione delle forme pensionistiche complementari, avendo riguardo alla tutela degli iscritti e dei beneficiari e al buon funzionamento del sistema di previdenza complementare”.

Sull'assetto dei poteri di vigilanza delineato dal decreto 252/2005 si è innestata la disciplina emanata dal d.lgs. 262/2005 (c.d. legge sulla tutela del risparmio) che introduce rilevanti disposizioni sulla struttura del sistema di vigilanza sul risparmio gestito, nell'intento di razionalizzare le competenze delle autorità a ciò preposte (Banca d'Italia,

44) Sorta come un organo ministeriale insediato presso il Ministero del lavoro, la Commissione ha mutato natura giuridica nel 1995, acquisendo la qualifica di persona giuridica di diritto pubblico.

45) Genovese A., *Indagine conoscitiva sulla gestione del risparmio da parte dei Fondi pensione e Casse professionali*, Roma, 4.6.2015.

CONSOB, COVIP, ISVAP (ora IVASS), Antitrust). Il decreto sulla tutela del risparmio affida alla autodeterminazione delle Autorità di vigilanza la realizzazione del coordinamento necessario per l'esercizio dei rispettivi poteri, "nel rispetto della reciproca indipendenza". Inoltre, l'art. 25, comma 2, del d.lgs. 262/2005 ribadisce in capo alla Commissione le attribuzioni in materia di trasparenza e correttezza dei comportamenti, "con riferimento a tutte le forme pensionistiche collettive e individuali previste dall'ordinamento". In particolare, relativamente ai fondi pensione aperti e alle forme pensionistiche individuali attuate mediante contratti di assicurazione sulla vita, sono demandate alla COVIP le competenze in materia di offerta al pubblico, e quindi in materia di regolamentazione e vigilanza sia nella fase di raccolta delle adesioni sia in quella concernente l'informativa periodica agli aderenti sull'andamento amministrativo e finanziario delle forme pensionistiche complementari⁴⁶.

In aggiunta ai compiti sopra indicati, la COVIP esercita i seguenti poteri di vigilanza regolamentare: i) definire le condizioni che le forme pensionistiche complementari devono soddisfare per poter essere ricondotte nel perimetro di applicazione della nuova normativa ed essere iscritte all'albo; ii) definire, sentite le autorità di vigilanza sui soggetti abilitati a gestire le risorse delle forme complementari, i criteri di redazione delle convenzioni per la gestione delle risorse, cui devono attenersi le medesime forme pensionistiche e i gestori nella stipula dei relativi contratti; iii) indicare i criteri omogenei per la determinazione del valore del patrimonio delle forme complementari, della loro redditività, nonché per la determinazione della consistenza patrimoniale delle posizioni individuali accece presso le forme stesse; iv) dettare disposizioni volte a garantire la trasparenza delle condizioni contrattuali di tutte le forme complementari, al fine di tutelare l'adesione consapevole dei soggetti destinatari e garantire il diritto alla portabilità della posizione individuale tra le varie forme complementari, avendo anche riguardo all'esigenza di garantire la comparabilità dei costi.

46) COVIP, Relazione per l'anno 2014.

Con riferimento alla vigilanza informativa, la COVIP approva gli statuti e i regolamenti delle forme complementari; verifica il rispetto dei criteri di individuazione e ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti; verifica le linee di indirizzo della gestione e vigila sulla corrispondenza delle convenzioni per la gestione delle risorse; vigila sull'attuazione delle predette disposizioni nonché sulle modalità di pubblicità, con facoltà di sospendere o vietare la raccolta delle adesioni in caso di violazione delle disposizioni stesse; dispone che le siano fatti pervenire, con le modalità e nei termini da essa stessa stabiliti, le segnalazioni periodiche e i verbali delle riunioni e degli accertamenti degli organi interni di controllo; convocare gli organi di amministrazione e di controllo; richiedere la convocazione degli organi di amministrazione, fissandone l'ordine del giorno. Ai sensi dell'art. 19, comma 2, lett. i), del d.lgs. 252/2005, la COVIP esercita il controllo sulla gestione tecnica, finanziaria, patrimoniale, contabile delle forme previdenziali, anche mediante ispezioni in loco, richiedendo l'esibizione dei documenti e degli atti ritenuti necessari a fini di vigilanza. Infine, la COVIP è competente, ai sensi dell'art. 19-quater, ad applicare sanzioni amministrative pecuniarie nei riguardi degli esponenti aziendali responsabili della violazione delle norme in materia di previdenza complementare.

Si soggiunge che il d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 28, che ha dato attuazione alla Direttiva 2003/41/CE, ha integrato il d.lgs. 252/2005, attribuendo alla COVIP anche il potere di inibire, in tutto o in parte, per un periodo massimo di 60 giorni, l'attività della forma pensionistica complementare in caso di fondato sospetto di grave violazione del quadro normativo (art. 19, comma 4, lett. b-bis) e prevedendo altresì la reclusione in caso di esercizio abusivo della predetta attività (art. 19-bis) e di produzione di false informazioni alla COVIP (art. 19-ter), nonché nuove fattispecie sanzionatorie (art. 19-quater).

L'art. 14, comma 1, del decreto legge 98/2011, convertito, con modificazione, nella legge 111/2011, ha affidato alla COVIP il controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli enti previdenziali di base privatizzati e privati di cui

ai d.lgs. 509/1994 e 103/1996⁴⁷. Le prerogative attribuite alla COVIP risultano quindi circoscritte rispetto a quelle di cui la stessa COVIP dispone nell'attività di supervisione dei fondi pensione. Infatti, essa non può adottare né iniziative di carattere regolatorio né provvedimenti volti a favorire la sana e prudente e a sanzionare comportamenti irregolari.

L'attività di controllo viene esercitata dalla COVIP in raccordo con i Ministeri del lavoro e dell'economia, attraverso la predisposizione di dettagliate relazioni annuali per singolo ente, che forniscono informazioni sulla composizione dell'attivo, sulle modalità di definizione della politica di investimento, sui relativi criteri di attuazione e sul sistema di controllo della gestione finanziaria.

6.3 Il regime fiscale delle forme pensionistiche complementari

Per favorire lo sviluppo della previdenza complementare il legislatore ha introdotto una serie di agevolazioni fiscali che riguardano le tre fasi del percorso previdenziale: versamento dei contributi, i rendimenti generati dalla gestione finanziaria, le prestazioni offerte dalle forme pensionistiche sia durante il periodo di versamento (anticipazioni e riscatti) sia al momento del pensionamento (rendita o capitale maturato)⁴⁸.

1. **Contribuzione.** I contributi versati ai fondi pensione dal lavoratore e dal datore di lavoro sono deducibili dal reddito complessivo dichiarato ai fini IRPEF per un importo non superiore a 5.164,57 euro. La deduzione è ammessa a prescindere sia da chi effettua il

47) Pur non svolgendo una funzione pubblica, le Casse hanno natura privatistica e godono, ai sensi del d.lgs. 509/1994, di autonomia gestionale, organizzativa e contabile nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge, il primo dei quali consiste nel garantire l'equilibrio di bilancio. Mentre gli enti previdenziali istituiti con il d.lgs. 509/1994 (avvocati, notai, dottori commercialisti, ecc.) seguono lo schema a ripartizione, quelli istituiti con il d.lgs. 103/1996 (periti agrari, infermieri, psicologi, ecc.) utilizzano il sistema a capitalizzazione. Va soggiunto che originariamente per le casse del primo gruppo era previsto il metodo retributivo per il calcolo della prestazione. Dal 2012, in seguito alla riforma Fornero, la maggior parte delle casse ha optato per il passaggio al metodo contributivo. Per le casse del secondo gruppo il metodo di calcolo della prestazione è quello contributivo.

48) Sul punto cfr. Agenzia delle Entrate, I vantaggi fiscali della previdenza complementare, 2008.

versamento o dalla tipologia di reddito prodotta sia che si tratti di contributi volontari o di contributi dovuti in base a contratti o accordi collettivi, anche aziendali. Concorrono alla formazione del limite di 5.164,57 euro anche i contributi versati a favore di familiari fiscalmente a carico.

La quota dei contributi versati al fondo pensione, per i quali il contribuente non ha potuto fruire della deduzione, non sarà tassata al momento della liquidazione della prestazione. Il contribuente ha però l'obbligo di comunicare al fondo l'importo non dedotto nella dichiarazione dei redditi entro il 31 dicembre successivo a quello in cui è stato effettuato il versamento.

Per i lavoratori con prima occupazione successiva al 1° gennaio 2007, è prevista una maggiore deduzione. In particolare, limitatamente ai primi 5 anni di partecipazione alle forme pensionistiche complementari, è consentito, nei 20 anni successivi al quinto anno di iscrizione, di dedurre dal reddito IRPEF contributi eccedenti il limite di 5.164,57 euro, fino a un ammontare massimo pari alla differenza positiva tra l'importo di 25.882,85 euro e i contributi effettivamente versati nei primi cinque anni di iscrizione, e comunque per un importo non superiore a 2.582,29 euro. In pratica, l'importo massimo annuale complessivamente deducibile a partire dal sesto anno successivo a quello di partecipazione a forme pensionistiche sale a 7.746,86 euro.

In favore del datore di lavoro, che ha perso la disponibilità del TFR, è prevista la deducibilità dal reddito d'impresa di un importo pari al 4 per cento (6 per cento per le imprese con meno di 50 addetti) dell'ammontare del TFR annualmente destinato a forme pensionistiche complementari e al Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato, dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 c.c.

2. **Accumulazione.** I frutti degli investimenti nel fondo pensione (cedole, dividendi, ecc.) sono assoggettati, dal 2015, ad un'aliquota del 20 per cento (sotto forma di ritenuta a titolo d'imposta), ma con una particolare agevolazione: l'aliquota del 20 per cento si applica solo sul 62,5 per cento del rendimento che deriva dall'investimento in titoli di Stato.

I fondi pensione il cui patrimonio risulti direttamente investito in beni immobili sono soggetti ad imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura dello 0,5 per cento del patrimonio relativo agli immobili. Tale aliquota sale all'1,5 per cento per gli immobili ad uso abitativo.

3. **Prestazioni.** Le prestazioni, sotto forma sia rendita sia di capitale, sono tassate nella misura del 15 per cento; tale aliquota si riduce dello 0,30 per cento per ogni anno di partecipazione al fondo successivo al quindicesimo. Pertanto, l'aliquota potrà scendere sino al 9 per cento dopo 35 anni di partecipazione a una forma pensionistica.

Le somme percepite a titolo di anticipazione non possono mai eccedere il 75 per cento del capitale maturato. Dette anticipazioni sono soggette ad imposta sostitutiva con aliquota che varia a seconda della tipologia: per spese sanitarie e interventi straordinari si applica una ritenuta a titolo di imposta del 15 per cento; per acquisto o ristrutturazione prima casa e per ulteriori esigenze degli iscritti, è prevista una ritenuta a titolo di imposta del 23 per cento. Il riscatto della posizione individuale può essere parziale o totale. Il riscatto parziale, in misura non superiore al 50 per cento della posizione maturata, può essere richiesto nei casi di cessazione dell'attività lavorativa che comporti l'inoccupazione per un periodo di tempo non inferiore a 12 mesi e non superiore a 48 mesi. Il riscatto è ammesso anche in caso di ricorso del datore di lavoro a procedure di mobilità o cassa integrazione.

Il riscatto totale può essere esercitato nei casi di invalidità permanente che implichi la riduzione della capacità di lavoro a meno di un terzo e a seguito di cessazione dell'attività lavorativa che comporti l'inoccupazione per oltre 48 mesi. Non è però ammesso nei cinque anni precedenti la maturazione dei requisiti di accesso alle prestazioni complementari.

In caso di morte dell'iscritto, prima che lo stesso abbia maturato il diritto alla pensione, gli eredi ovvero i beneficiari designati dall'iscritto possono chiedere il riscatto dell'intera posizione individuale maturata.

Per tutte queste tipologie di riscatto si applica una ritenuta a titolo

di imposta del 15 per cento, ridotta di 0,30 p.p. per ogni anno eccedente il quindicesimo anno di partecipazione alla forma complementare, con un limite massimo di 6 p.p. Se il riscatto avviene per cause diverse da quelle sopra indicate, l'aliquota sale al 23 per cento.

7. Le politiche di investimento dei fondi pensione e delle casse professionali

Il processo di gestione delle risorse finanziarie assume un aspetto centrale dell'intera attività del fondo pensione e coinvolge numerosi soggetti, cui competono responsabilità diverse. La gestione delle risorse finanziarie, improntata ai principi di diversificazione degli investimenti e di massimizzazione dei rendimenti netti, non viene sempre svolta direttamente dai fondi pensione, ma affidata ad operatori professionali a ciò abilitati (banche, SIM, compagnie di assicurazione, SGR).

Per i fondi negoziali vige il divieto della gestione diretta delle risorse, tranne per investimenti diretti in partecipazioni di società immobiliari e in quote di fondi chiusi. La gestione delle risorse è affidata a gestori professionali mediante convenzione redatta sulla base di uno schema predisposto dalla COVIP in cui devono essere specificati i criteri di investimento e di contenimento dei rischi a cui tali operatori si devono attenere. La scelta del gestore viene effettuata valutandone diversi profili, tra cui la solidità patrimoniale, l'organizzazione, la capacità di offrire servizi coerenti con le linee di investimento definite e l'esperienza sui mercati finanziari.

Nei fondi aperti e nei PIP gli investimenti sono di norma gestiti direttamente dalla società che li ha istituiti (banca, SGR, SIM, impresa di assicurazione). Le risorse accumulate costituiscono patrimonio autonomo e separato rispetto a quello della società e, pertanto, non possono essere distratte dal fine previdenziale né interessate da eventuali procedure concorsuali a carico della società istitutrice. I fondi preesistenti possono gestire direttamente le risorse raccolte oppure affidarne la gestione a operatori professionali.

Le risorse del fondo sono depositate presso una banca depositaria, che ha il compito di eseguire le istruzioni impartite dal gestore finanziario e ne verifica la compatibilità.

Le fasi attraverso cui si articola il processo di gestione delle risorse sono quattro: i) individuazione delle politiche di investimento di lungo periodo (asset allocation strategica) da parte del Consiglio di amministrazione (CdA), cui segue la definizione dei parametri di riferimento (benchmark) per la verifica dei risultati della gestione⁴⁹; ii) attuazione delle decisioni circa le politiche di investimento di breve periodo (asset allocation tattica) da parte dei gestori finanziari; iii) controllo dell'operato dei gestori da parte del CdA, assistito dalla funzione finanza; iv) eventuale revisione della strategia di investimento da parte dell'organo di amministrazione.

Il fondo può offrire un'unica linea di investimento per tutti gli aderenti (monocomparto) oppure più linee di investimento (pluricomparto). La gestione monocomparto si caratterizza per avere un unico portafoglio e, quindi, un unico tasso di rendimento uguale per tutti gli aderenti al fondo. Nella gestione pluricomparto vi sono più portafogli con differenti profili rischio-rendimento. In quest'ultimo caso, l'iscritto potrà scegliere il comparto al quale aderire in funzione dei propri bisogni e della propria propensione al rischio.

In generale, i comparti di gestione si classificano in base alle seguenti categorie: i) obbligazionario puro (solo obbligazioni con esclusione dell'investimento in azioni); ii) obbligazionario misto (è consentito l'investimento in azioni in misura non superiore al 30 per cento); iii) azionario (almeno il 50 per cento del comparto è investito in azioni); bilanciato (costituito da entrambe le categorie di titoli).

La gestione di un portafoglio composto da una o più linee di investimento può essere di tipo attivo o di tipo passivo. La gestione attiva implica una molteplicità di decisioni di investimento, con l'obiettivo

49) Il parametro di riferimento è di norma rappresentato dal rendimento del TFR, che rende un tasso annuo certo dell'1,5 per cento più il 75 per cento dell'inflazione.

di ottenere una performance superiore a quella di un parametro di riferimento. Con la gestione passiva il gestore finanziario mira a replicare l'andamento di uno o più indici di mercato, senza discostarsi significativamente dal portafoglio di riferimento (benchmarking).

Nel 2010 la COVIP ha svolto un'interessante analisi sulle strategie di investimento realizzate dai fondi di nuova istituzione (fondi negoziati e fondi aperti), dalla quale emerge tra l'altro che: i) la durata media finanziaria (duration) dei titoli obbligazionari in portafoglio è contenuta in rapporto all'orizzonte temporale degli impegni (3,5 anni per entrambe le categorie di fondi); ii) l'indice di rotazione del capitale investito (turnover)⁵⁰ è elevato in rapporto alla natura di lungo periodo degli investimenti (122,2 e 105,7 per cento per i fondi negoziati e quelli aperti, rispettivamente).

La bassa duration degli investimenti obbligazionari sopra rilevata comporta un aumento del tasso di rotazione del patrimonio investito per via dell'ammontare dei titoli che ogni anno giungono alla scadenza. A sua volta, una elevata velocità di rotazione genera rilevanti costi di negoziazione che si riflettono sul rendimento netto degli investimenti.

In relazione a quanto sopra emerso, la COVIP ha invitato i competenti Organi aziendali a compiere scelte oculate sullo stile di gestione (attiva, passiva o combinazione delle due) da seguire nell'attività di investimento, nonché a dotarsi di meccanismi e/o procedure idonei a verificare i risultati conseguiti dai gestori. A questi ultimi è stato chiesto di dare "scrupolosa attuazione alle direttive contenute nelle convenzioni e di limitare le operazioni di acquisto e vendita nei casi in cui è ragionevole attendersi un extra-rendimento"⁵¹.

In considerazione della loro peculiare natura, i fondi pensione possono impiegare e gestire le risorse raccolte attraverso le diverse forme

50) Il *turnover* di portafoglio è calcolato come rapporto tra il valore minimo degli acquisti e delle vendite effettuate in un anno e il patrimonio medio gestito.

51) COVIP, Relazione per l'anno 2010.

di contribuzione nel rispetto di taluni principi e limiti di investimento stabiliti dalla normativa. In particolare, l'art. 6 del d.lgs. 252/2005 stabilisce che i fondi pensione possono delineare le loro strategie di investimento attraverso due modalità: i) investimento indiretto, che implica l'adesione a convenzioni con soggetti autorizzati all'esercizio di gestione di portafogli, imprese assicurative e società di gestione del risparmio; ii) investimento diretto, che comporta la sottoscrizione o l'acquisizione di azioni o quote di società immobiliari, nonché di fondi comuni di investimento immobiliari o mobiliari, entro determinati limiti.

Il 28 novembre 2014 è entrato in vigore il Decreto Ministeriale 166/2014 che detta nuovi criteri e limiti di investimento delle risorse dei fondi pensione e regole in materia di conflitti di interesse, sostituendo il DM 703/1996 incentrato principalmente su restrizioni e vincoli quantitativi⁵². La revisione della disciplina si è resa necessaria per molteplici ragioni, tra le quali l'evoluzione dei mercati finanziari e della relativa regolamentazione, la riforma della previdenza complementare, il recepimento della Direttiva 2003/41/CE.

La nuova normativa introduce regole volte a garantire una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse dei fondi pensione, superando la precedente impostazione basata sull'imposizione di limiti quantitativi risultati spesso inefficaci o insufficienti a tutelare gli interessi degli aderenti e dei beneficiari delle prestazioni⁵³. La riduzione delle restrizioni quantitative e l'ampliamento delle opzioni di investimento

52) Il Regolamento ministeriale si applica a tutti i fondi pensione, fatta eccezione per le forme pensionistiche complementari attuate mediante contratti di assicurazione sulla vita (PIP), fondi pensione preesistenti che gestiscono le attività tramite la stipula di particolari contratti assicurativi e i fondi pensione interni diversi da quelli costituiti con patrimonio separato ai sensi dell'art.2117 c.c. Per i fondi preesistenti continuano ad applicarsi le deroghe fissate dal DM 62/2007, limitatamente alla possibilità di gestire direttamente le risorse, stipulare contratti assicurativi di cui ai rami I, III e V del d.lgs. 209/2005 e investire direttamente in immobili, nei limiti e con le modalità stabilite nella normativa di adeguamento.

53) Nel documento di consultazione del 2007, che ha avviato l'*iter* di riforma del DM 703/1996, si osservava che "le limitazioni esistenti sulla tipologia di investimenti ammissibili possono ostacolare l'efficienza gestionale, senza necessariamente garantire, d'altro canto, una migliore protezione degli interessi degli aderenti".

sono accompagnati da una maggiore attenzione alle politiche di asset allocation, alle capacità professionali del management e all'adeguatezza degli assetti organizzativi.

Nel rispetto del principio di sana e prudente gestione, i fondi pensione devono perseguire l'interesse degli aderenti e dei beneficiari delle prestazioni pensionistiche, avendo cura di osservare, nella gestione delle loro disponibilità, criteri di: i) ottimizzazione della combinazione redditività-rischio dell'intero portafoglio, attraverso la scelta degli strumenti migliori per qualità, liquidabilità, rendimento e livello di rischio, in coerenza con la politica di investimento adottata; ii) adeguata diversificazione del portafoglio finalizzata a contenere la concentrazione del rischio e la dipendenza del risultato della gestione da determinati emittenti, gruppi di imprese, settori di attività e aree geografiche; iii) efficiente gestione orientata a ottimizzare i risultati, contenendo i costi di transazione, di gestione e di funzionamento in rapporto alla dimensione ed alla complessità e caratteristiche del portafoglio.

La tutela degli interessi degli aderenti e dei beneficiari è in particolare realizzata attraverso l'adozione di procedure e strutture organizzative professionali e tecniche adeguate alla dimensione e alla complessità del portafoglio, alla politica di investimento, ai rischi assunti e alle modalità di gestione diretta e/o indiretta che si intendono adottare. Tali strutture e procedure devono assicurare l'identificazione, il controllo e la gestione di tutti i rischi cui il fondo può essere esposto. La strategia di investimento dovrà essere motivata e coerente con gli interessi e le caratteristiche degli aderenti. I risultati della gestione dovranno essere verificati tramite l'utilizzo di parametri oggettivi di riferimento (benchmark) coerenti con gli obiettivi e i criteri indicati nel documento sulla politica di investimento⁵⁴.

54) Con deliberazione del 30.12.1998, la COVIP ha chiesto ai fondi negoziali di inserire nella convenzione di gestione parametri oggettivi e confrontabili definiti facendo riferimento a indicatori finanziari di comune utilizzo. In sede di autorizzazione preventiva delle convenzioni, la Commissione di vigilanza accerta che i *benchmark* prescelti possiedono i seguenti requisiti: i) coerenza rispetto alla politica di investimento stabilita nello statuto e nel regolamento; ii) rappresentatività, con riferimento all'esigenza che il parametro

Il Regolamento affida alla COVIP il compito di controllare l'adeguatezza della struttura organizzativa e delle politiche e procedure per il monitoraggio e la gestione del rischio del fondo pensione, nonché dei parametri utilizzati per la verifica della gestione. La COVIP può stabilire limiti più stringenti o più ampi rispetto a quelli fissati nel Regolamento, ove la situazione tecnica e organizzativa del fondo lo consenta.

Le disponibilità dei fondi pensione possono essere investite in strumenti finanziari nel rispetto dei criteri e dei limiti indicati dal Regolamento. Con riferimento agli strumenti finanziari ammissibili, e fermo restando il divieto di assunzione e concessione di prestiti nonché di prestazione di garanzie in favore di terzi, si consente ai fondi pensione di: i) effettuare operazioni di pronti contro termine ed il prestito di titoli, a condizione che tali operazioni siano concluse con un organismo riconosciuto di compensazione e garanzia ovvero con controparti di primaria affidabilità, solidità e reputazione, sottoposte alla vigilanza di un'autorità pubblica; ii) detenere liquidità, in coerenza con quanto previsto dalla politica di investimento adottata; iii) utilizzare strumenti derivati a fini di riduzione del rischio di investimento o di efficiente gestione. Permane invece il divieto di vendite allo scoperto e di operazioni in derivati equivalenti a vendite allo scoperto.

È previsto inoltre che le disponibilità del fondo pensione debbano essere investite in misura prevalente in strumenti finanziari negoziati nei mercati regolamentati. L'investimento in strumenti finanziari non negoziati nei mercati regolamentati e in OICR alternativi (FIA) deve essere, invece, contenuto entro il limite del 30 per cento delle disponibilità del fondo.

sia costruito in modo da rappresentare adeguatamente le opportunità di investimento disponibili sul mercato; iii) *trasparenza*, con riferimento alla chiarezza delle regole di calcolo e alla facilità di accesso ai dati relativi all'andamento degli indicatori cui il *benchmark* fa riferimento; iv) *oggettività*, con riferimento all'esigenza che gli indicatori cui si riferisce il *benchmark* devono essere di comune utilizzo e calcolati e diffusi da soggetti di indiscussa reputazione e terzi rispetto al gestore.

Sono stati rivisti i limiti di concentrazione, stabilendo in particolare che i fondi pensione, considerata anche l'esposizione derivante da investimenti in strumenti derivati, non dovranno investire più del 5 per cento delle loro disponibilità in strumenti finanziari emessi da uno stesso soggetto e non più del 10 per cento in strumenti finanziari emessi da soggetti appartenenti a un unico gruppo. I suddetti limiti non trovano applicazione nel caso di investimenti in quote o azioni di OICVM, FIA italiani diversi da quelli riservati, FIA UE e non UE autorizzati alla commercializzazione in Italia ai sensi dell'art. 44, comma 5 e seguenti, del TUF, nonché in strumenti finanziari emessi o garantiti da uno Stato membro dell'UE, da un paese aderente all'OCSE o da organismi internazionali di carattere pubblico di cui fanno parte uno o paesi membri dell'UE.

L'investimento in OICR è consentito, a patto che: i) il fondo pensione motivi adeguatamente le ragioni che lo hanno indotto a tale forma di investimento; ii) sia compatibile con la politica di investimento del fondo; iii) non dia luogo a oneri aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal fondo e comunicati agli aderenti nella nota informativa.

Infine, il Regolamento chiarisce che i fondi pensione possono investire in strumenti finanziari connessi a merci entro il limite del 5 per cento delle loro disponibilità, purché emessi da controparti di primaria affidabilità, solidità e reputazione.

Nel dettare regole in tema di conflitti di interesse, il decreto 166/2014 ribadisce l'obbligo, in capo agli amministratori dei fondi pensione, di perseguire l'interesse degli aderenti e dei beneficiari delle prestazioni pensionistiche, precisando che nei confronti degli stessi trova applicazione la disciplina civilistica di cui all'art. 2391 c.c.

Si richiede poi ai consigli di amministrazione dei fondi pensione di dotarsi di misure organizzative idonee a evitare che eventuali conflitti di interesse possano incidere negativamente sugli interessi degli aderenti e dei beneficiari, e di formulare per iscritto e di rispettare un'efficace politica di gestione dei conflitti, adeguata alla dimensione e alla complessità dell'attività.

L'emanazione del d.lgs. 166/2014 è stata preceduta dalla deliberazione COVIP del 16 marzo 2012 recante "disposizioni sul processo di attuazione delle politiche di investimento". La base normativa è l'art. 6, commi 5-ter e 5 quater, del d.lgs. 252/2005. L'ambito di applicazione è limitato ai fondi pensione che abbiano più di 100 aderenti; sono esclusi i fondi pensione preesistenti interni costituiti come una mera posta contabile nel passivo del bilancio di società o enti.

Il documento si articola in quattro parti: programmazione degli obiettivi da raggiungere nella gestione finanziaria; attuazione del piano finanziario; misurazione e valutazione dei risultati; revisione periodica del programma iniziale.

Nella prima parte devono essere indicati gli obiettivi della strategia finanziaria che si intende perseguire per ottenere combinazioni rischio-rendimento efficienti nell'orizzonte temporale preso a riferimento. Per il raggiungimento dell'obiettivo finale, il fondo definisce il numero di comparti che ritiene utile porre in essere, indicando per ciascuno di essi il rendimento medio annuo atteso e la sua variabilità nell'orizzonte temporale della gestione, nonché la probabilità che, anche in base all'esperienza pregressa, il rendimento dell'investimento nell'orizzonte temporale della gestione, risulti inferiore a un determinato limite. A tal fine vanno attentamente analizzate le caratteristiche socio-demografiche della popolazione di riferimento e i suoi bisogni previdenziali.

Nella seconda parte il documento deve indicare con chiarezza: i) la ripartizione strategica delle attività, ovvero la percentuale del patrimonio da investire per le diverse classi di strumenti, specificando le aree geografiche di investimento, i settori di attività, le valute di riferimento e i margini entro i quali contenere gli eventuali scostamenti; ii) gli strumenti finanziari nei quali si intende investire e i rischi connessi, precisandone i limiti quantitativi (minimi e massimi) per i singoli strumenti finanziari e i limiti qualitativi per ogni classe di attività individuata; iii) la modalità di gestione diretta o indiretta che si intende adottare e lo stile di gestione (attivo, passivo o loro combinazione);

iv) le caratteristiche dei mandati (per le gestioni in convenzione); v) i criteri per l'esercizio dei diritti di voto spettanti al fondo.

Nella terza parte del documento vanno specificati, per i fondi negoziali e preesistenti con soggettività giuridica, i compiti e le connesse responsabilità dei soggetti coinvolti nelle varie fasi del processo di investimento, vale a dire il CdA, i comitati finanziari composti da consiglieri (ove previsti), la funzione finanza, l'advisor (ove presente), i gestori e la banca depositaria (ove presente).

Nell'ambito del processo di investimento un ruolo di rilievo è svolto dalla funzione finanza, composta da persone in possesso di comprovata competenza e di adeguata esperienza. Ad essa spetta: contribuire all'impostazione della politica di investimento; curare l'istruttoria per la selezione dei gestori finanziari e sottoporre al CdA proposte di affidamento e revoca dei mandati; verificare la gestione finanziaria esaminando i risultati conseguiti; elaborare, sviluppare e aggiornare il manuale delle procedure interne di controllo della gestione finanziaria; predisporre una relazione periodica al CdA e agli organi di controllo sulla gestione; controllare i gestori convenzionati; verificare il rispetto dei principi e dei criteri di investimento sostenibile e responsabile. Con riferimento ai fondi aperti, ai PIP e alle forme interne a enti o società, il documento indica i soggetti e gli organi dell'ente presso il quale il fondo è istituito cui sono affidate le funzioni sopra indicate.

Nella quarta parte è descritto il sistema di controllo della gestione finanziaria, con l'illustrazione delle procedure da adottare per verificare che le azioni poste in essere dai vari soggetti coinvolti nel processo risultino in grado di assicurare gli obiettivi finanziari stabiliti dall'organo di amministrazione. Devono poi essere indicati i controlli da condurre a livello di comparto (variabilità del rendimento medio e perdita massima accettabile, duration, velocità di rotazione del patrimonio, ecc.) e a livello di singolo gestore convenzionato.

Il sistema di controllo deve prevedere meccanismi di regolare monitoraggio del rapporto rischio-rendimento. In un'ottica ex post deve

essere individuata una metodologia di analisi dei risultati finalizzata ad attribuire il risultato della gestione in termini di rischio e di rendimento ai diversi fattori che hanno contribuito a generarlo (performance attribution).

Una volta approvato, il documento deve essere trasmesso agli organi di controllo e al responsabile, ai gestori e alla banca depositaria, nonché alla COVIP entro 20 giorni dalla sua formalizzazione.

Il decreto legge 98/2011 prevede, all'art. 4, comma 3, che il MEF, di concerto con il Ministero del lavoro e sentita la COVIP, emani disposizioni in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti previdenziali, dei conflitti di interesse e di banca depositaria. A tutt'oggi, tali disposizioni non sono state ancora emanate, cosicché non esiste allo stato una specifica disciplina sulla politica di investimento delle casse professionali.

Il 14 novembre 2014 il MEF ha sottoposto a pubblica consultazione lo schema di decreto recante le suddette disposizioni. La regolamentazione proposta, che ha come obiettivo primario quello di assicurare il perseguimento dell'interesse collettivo degli aderenti e dei beneficiari delle prestazioni pensionistiche, si fonda sul principio della persona prudente, secondo criteri di adeguata professionalità, conoscenza e gestione dei rischi di investimento.

Secondo la bozza di regolamento - che ricalca in larga parte la disciplina sugli investimenti dei fondi pensione - le risorse potranno essere gestite in forma diretta o in forma indiretta tramite convenzioni con gestori professionali. In quest'ultimo caso la scelta dovrà essere effettuata sulla base di un processo di selezione che garantisca la trasparenza e la competitività del procedimento, improntato a criteri di proporzionalità, tale da assicurare la coerenza tra le modalità gestionali e gli obiettivi fissati preventivamente dagli amministratori.

La strategia di investimento dell'ente, compresi gli obiettivi che si intende raggiungere e i rischi connessi alla tipologia di investimento, dovrà essere articolata e resa nota in un documento sulla politica di

investimento, all'interno del quale dovranno essere indicati anche i compiti e le connesse responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nelle varie fasi del processo di investimento.

Con riferimento alla tipologia degli investimenti e ai loro limiti, è previsto che gli investimenti immobiliari dovranno essere contenuti entro il limite del 30 per cento delle disponibilità totali dell'ente, mentre dovrà essere prevalente l'investimento in strumenti finanziari negoziati nei mercati regolamentati e il ricorso a strumenti derivati sarà consentito per sole finalità di copertura o di efficiente gestione.

Analogamente a quanto già previsto per i fondi pensione, si richiede agli enti previdenziali: i) di dotarsi di strutture tecniche e professionali adeguate e compatibili con la dimensione e la complessità del portafoglio detenuto e con la strategia di investimento che si intende adottare; ii) una appropriata conoscenza e gestione dei rischi al fine di definire politiche di investimento coerenti con il profilo di rischio dell'ente e con la struttura temporale delle passività detenute, ottimizzare i risultati, diversificare il portafoglio e ridurre i costi di gestione.

8. Le performance dei fondi pensione e delle casse professionali

Dopo la crisi finanziaria del 2008, che aveva prodotto una forte contrazione del mercato, il settore dei fondi pensione ha ripreso a svilupparsi a ritmi molto elevati. Si stima che tra il 2008 e il 2016 le attività detenute dai fondi pensione siano aumentate del 58 per cento. Secondo l'OCSE, a fine 2016 le attività dei fondi pensione dell'area hanno superato i 25 mila miliardi dollari, il livello più elevato finora raggiunto. In rapporto al PIL complessivo dell'area, le attività rappresentano l'85,3 per cento.

Mentre in alcuni paesi (Paesi Bassi, Islanda, Svizzera e Australia) le attività dei fondi pensione hanno superato il valore del rispettivo PIL nel 2016, in altri, tra cui Francia, Grecia, Germania, Spagna e Italia, risultano ancora di dimensione limitata in confronto al rispet-

tivo valore del PIL. Il ruolo che la previdenza complementare svolge all'interno del sistema pensionistico dei diversi paesi è, infatti, molto diversificato e legato alle caratteristiche del sistema di protezione sociale e alla dimensione delle prestazioni pensionistiche pubbliche. Nei paesi in cui il sistema previdenziale pubblico ha erogato pensioni abbastanza generose, il sistema privato è meno sviluppato (ad esempio, in Italia, Grecia, Francia, Austria e Portogallo); invece, dove le pensioni pubbliche sono minori, il sistema previdenziale privato raggiunge dimensioni ragguardevoli⁵⁵.

In Italia la previdenza complementare è meno sviluppata rispetto ad altri paesi solitamente presi a confronto. Il settore dei fondi pensione è molto distante, in termini dimensionali, da quello operante sia nei paesi anglosassoni sia in economie a noi simili per caratteristiche istituzionali e struttura finanziaria. Secondo l'OCSE, nel 2016 le attività dei fondi pensione italiani rappresentano il 7,2 per cento del PIL, a fronte del 95,3 per cento nel Regno Unito, dell'86 nel Canada e dell'81 negli Stati Uniti.

Le ragioni di tale divario vanno ricercate in molteplici fattori. Innanzitutto, la generosità del sistema pensionistico pubblico e la lentezza del processo di transizione dal regime retributivo a quello contributivo per il calcolo della prestazione finale. In secondo luogo, non si è maturata, soprattutto nelle giovani generazioni, la consapevolezza che il sistema pensionistico pubblico potrebbe risultare inadeguato a corrispondere, in futuro, prestazioni in linea con il fabbisogno previdenziale degli individui. In terzo luogo, le famiglie non sono pienamente a conoscenza dei benefici derivanti dall'adesione volontaria a forme pensionistiche complementari. Infine, il livello estremamente contenuto dei tassi d'interesse nelle principali economie avanzate, per favorire la ripresa del processo di crescita, ha penalizzato i fondi pensione. Infatti, bassi tassi d'interesse determinano un aumento del valore attuale delle passività e riducono i rendimenti di alcune attività in cui è investito il patrimonio del fondo⁵⁶.

55) COVIP, Relazione per l'anno 2016, op. cit.

56) Caputi G., Il finanziamento dell'economia reale e il ruolo dei fondi pensione, Roma,

La struttura dell'offerta previdenziale è costituita, al 31 dicembre 2016, da 452⁵⁷ forme pensionistiche complementari, di cui 36 fondi negoziali, 43 fondi aperti, 78 PIP nuovi e 294 fondi preesistenti (di cui 187 fondi autonomi, cioè provvisti di soggettività giuridica, e 107 fondi interni a banche, imprese di assicurazione e società non finanziarie). Rispetto al 2000, anno in cui si era conclusa la fase di avvio della nuova disciplina di settore introdotta dal d.lgs. 124/1993, il numero delle forme operative si è ridotto di 317 unità, spesso in seguito a fusioni e incorporazioni di fondi. La concentrazione del mercato è valutata positivamente, in quanto dimensioni maggiori, oltre a favorire il conseguimento dell'efficienza operativa e di scala mediante la riduzione dei costi amministrativi, creano opportunità per l'innalzamento della qualità dei servizi offerti agli aderenti e per il rafforzamento della struttura organizzativa e della governance dei fondi pensione⁵⁸.

Alla fine del 2016, il numero di iscritti alla previdenza complementare è pari a 7,8 milioni, a fronte di 3,2 nel 2006, anno precedente l'entrata in vigore della nuova disciplina. Per certi versi, è uno sviluppo atteso poiché il grado di copertura della previdenza complementare, soprattutto per le nuove generazioni, si è ridotto in misura significativa dopo le riforme avviate negli anni Novanta. Però è anche uno sviluppo insufficiente anche nel confronto internazionale⁵⁹. Gli iscritti ai fondi aperti e ai PIP (vecchi e nuovi) sono il 16,2 e il 42,1 per cento, rispettivamente; quelli dei fondi negoziali sono il 33,3 per cento e quelli dei fondi preesistenti sono l'8,4 per cento.

Il tasso di adesione è pari al 27,8 per cento; supera il 30 per cento nel caso di dipendenti privati, scende a valori superiori al 10 per cento tra i dipendenti pubblici, si attesta al 21,3 per cento tra gli autonomi.

16.4.2014.

57) Il totale comprende FONDINPS, la forma istituita presso l'INPS che accoglie i flussi di TFR dei lavoratori silenti per i quali gli accordi collettivi non prevedono un fondo di riferimento.

58) COVIP, Relazione per l'anno 2016, op. cit.

59) Jappelli T., Previdenza complementare tra opportunità e rischi, in www.lavoce.info.

Considerando la residenza, i tassi di partecipazione nel Nord Italia superano mediamente il 30 per cento, con punte massime di oltre il 40 per cento in Valle d'Aosta e in Trentino Alto Adige. Nelle regioni centrali i tassi sono in media del 27 per cento, raggiungendo livelli superiori al 30 per cento in Toscana. Nel Sud, la partecipazione è in media del 21 per cento, con livelli più bassi in Campania (20 per cento) e in Sardegna (21 per cento).

Le risorse gestite, pari a 151,3 miliardi euro, rappresentano il 9 per cento del PIL e il 3,6 per cento delle attività finanziarie detenute dalle famiglie italiane. Prima dell'avvio della riforma, a fine 2006, tali percentuali risultavano pari, rispettivamente, al 3,5 e all'1,5 per cento. Delle risorse complessivamente gestite, il 38 per cento fa capo ai fondi preesistenti, il 30,4 ai fondi negoziali, il 20,3 ai PIP (vecchi e nuovi) e l'11,3 ai fondi aperti.

Al 31 dicembre 2016 le risorse patrimoniali, escluse le riserve matematiche detenute dai fondi preesistenti presso imprese assicurative e i fondi interni, ammontano a 117,3 miliardi di euro. Il patrimonio dei fondi pensione e dei PIP nuovi è costituito per il 46,5 per cento da titoli di Stato (di cui il 26,5 italiani), per il 14,5 per cento da obbligazioni private (di cui il 2 per cento italiane), per il 16,3 per cento da azioni (di cui l'1 per cento italiane), per il 13,5 per cento da quote di fondi di investimento e per il 6,4 da depositi. Marginale la quota delle risorse patrimoniali investite in immobili (1,9 per cento). Siffatta composizione del portafoglio riflette l'attuale scenario caratterizzato dalla persistenza di bassi tassi d'interesse e la preferenza da parte degli aderenti per profili di investimento a basso rischio.

I dati a fine 2016 sulla composizione dei portafogli mostrano che gli investimenti domestici ammontano a 39,9 miliardi (32,5 per cento del totale), di cui ben 31,1 costituiti da titoli di Stato; gli investimenti non domestici sono pari a 68,9 miliardi (56,2 per cento del totale).

L'investimento in titoli obbligazionari emessi da imprese italiane si commisura a 3,4 miliardi (2,8 per cento del totale); di questi 2,3 miliardi si riferisce a titoli di debito e 1,1 a titoli di capitale.

I dati sopraindicati attestano che il contributo dei fondi pensione alla copertura del fabbisogno finanziario del comparto produttivo italiano è limitato nel confronto internazionale. Tali dati segnalano inoltre una scarsa propensione a investire in titoli del settore privato, che parrebbe riconducibile all'insufficiente sviluppo dei mercati dei capitali privati e al numero limitato di imprese quotate⁶⁰. Tra i fattori che, dal lato della domanda, frenano l'investimento in imprese italiane, soprattutto in quelle non quotate, spiccano quelli connessi alla scarsa liquidabilità degli strumenti finanziari non quotati, l'avversione al rischio degli organi di amministrazione, la durata dei mandati di gestione e la scelta di orizzonti temporali di riferimento delle politiche di investimento non sufficientemente lunghi e, talvolta, la struttura delle commissioni pagate ai gestori finanziari che può incoraggiare comportamenti di "short termism"⁶¹.

Nel 2016 i rendimenti, al netto dei costi di gestione e della fiscalità, sono stati ampiamente positivi e superiori al TFR per tutte le forme di previdenza, in virtù dell'andamento positivo dei corsi dei titoli azionari e obbligazionari nei principali mercati mondiali. I fondi negoziali hanno registrato un rendimento medio annuo del 2,7 per cento, quelli aperti del 2,2; nei PIP nuovi i rendimenti sono stati pari al 3,6 per cento per i prodotti unit linked di ramo III e al 2,1 per le gestioni separate del ramo I. Nello stesso periodo il TFR si è rivalutato in media, al netto dell'imposta sostitutiva, dell'1,5 per cento.

Tra il 2008 e il 2016 il rendimento netto medio annuo dei fondi negoziali è stato del 3,4 per cento, quello dei fondi aperti del 2,9; nei PIP si è attestato al 3 per cento per le gestioni di ramo I e al 2,2 per quelle di ramo III. La rivalutazione del TFR è stata del 2,2 per cento.

60) Sul punto cfr. Marè M., Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema previdenziale pubblico e privato, Roma, 24.6.2014.

61) Massicci F., Audizione della COVIP nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione del risparmio da parte dei fondi pensione e casse professionali, con riferimento agli investimenti mobiliari e immobiliari, e tipologia delle prestazioni fornite, anche nel settore assistenziale, 12.2.2015.

Negli ultimi cinque anni il rendimento medio annuo composto è stato del 5,2 per cento per i fondi negoziali e del 5,9 per quelli aperti. Per i PIP nuovi si è attestato, rispettivamente, al 6,4 per cento per i prodotti unit linked e al 2,8 per le gestioni separate. Il tasso di rivalutazione medio annuo del TFR è stato pari all'1,7 per cento.

L'adesione alle forme pensionistiche complementari comporta, per gli iscritti, il pagamento annuale di commissioni a vario titolo. Per confrontare l'onerosità fra diverse forme pensionistiche il risparmiatore può utilizzare un "indicatore sintetico dei costi" (ISC)⁶² che esprime, in modo semplice e immediato, l'incidenza dei costi sostenuti annualmente dall'iscritto sulla propria posizione individuale maturata nella fase di accumulo.

In generale, l'ISC dipende dalle tipologie delle linee di investimento offerte (garantite, obbligazionarie, bilanciate e azionarie), dai canali di collocamento utilizzati (valori più elevati si riscontrano all'aumentare della componente azionaria della linea di investimento e nei fondi aperti e nei PIP che si avvalgono di reti distributive dei prodotti) e dall'orizzonte temporale di riferimento (valori più bassi si registrano al crescere del periodo di partecipazione poiché si riduce l'incidenza delle spese fisse iniziali sul montante accumulato).

Come sottolineato dalla COVIP⁶³, i costi possono avere un impatto rilevante sulla posizione accumulata dall'iscritto. Ad esempio, ipotizzando che su un periodo di 35 anni la pensione ottenibile da un fondo negoziale sia pari a 5.000 euro all'anno, i costi medi più elevati dei fondi aperti e dei PIP si traducono, a parità di altre condizioni, in una prestazione pensionistica assai inferiore (4.200 e 3.900 euro, rispettivamente). Per tale motivo, al fine di favorire una maggiore consa-

62) L'ISC è calcolato su differenti orizzonti temporali (2, 5, 10 e 35 anni), ipotizzando il versamento di un contributo annuo di 2.500 euro e un rendimento annuo del 4 per cento. Sono presi in considerazione i costi standard applicati (costo di iscrizione, la spesa annua, le commissioni in percentuale sul patrimonio e il costo per il trasferimento della posizione individuale). Sono esclusi tutti i costi che presentano carattere di eccezionalità o che sono collegati a eventi o situazioni non prevedibili a priori (ad esempio, le spese legali e giudiziarie). Cfr. Glossario della relazione annuale della COVIP.

63) COVIP, Relazione per l'anno 2015.

pevolezza degli aderenti circa le caratteristiche e la diversa onerosità delle forme pensionistiche, la COVIP ha disposto di recente che la Scheda dei costi, contenuta nel documento “Informazioni chiave per l’aderente”, dovrà riportare un grafico che illustri l’ISC a 10 anni di ciascun comparto rispetto all’onerosità di tutti i comparti delle forme pensionistiche complessivamente considerate, con politiche di investimento simili.

Nel 2016 i costi medi sono rimasti stabili per tutte le forme di previdenza complementare. I PIP sono i prodotti più onerosi: su un orizzonte temporale di 10 anni l’ISC è in media del 2,2 per cento; nei fondi negoziali è dello 0,4 per cento, mentre nei fondi aperti è dell’1,3 per cento.

Come accennato nelle pagine precedenti, la vigilanza della COVIP si estende anche agli enti previdenziali privati di base⁶⁴. Alla fine del 2015, le attività complessivamente detenute da questi enti ammontano, a valori di mercato, a 80 miliardi di euro. La quota più rilevante delle attività è costituita da titoli di debito, pari a 19,5 miliardi e corrispondenti al 24,4 per cento del totale.

Dalla disaggregazione dell’attivo in tre componenti (immobili, titoli di debito e titoli di capitale), risulta che nel triennio 2014-2016 gli investimenti immobiliari sono rimasti pressoché stabili (intorno ai 19 miliardi), gli investimenti in titoli obbligazionari sono aumentati del 10,1 per cento (da 25,3 a 27,9 miliardi) e gli investimenti in titoli azionari sono aumentati del 46,4 per cento (da 9 a 13,2 miliardi).

Nel 2016 gli investimenti domestici delle Casse ammontano a 32,9 miliardi, pari al 41,1 per cento delle attività totali, mentre quelli esteri si ragguagliano a 33,1 miliardi, corrispondenti al 41,4 per cento. Nell’ambito degli investimenti domestici, la quota più rilevante è rap-

64) Al 31 dicembre 2016 operavano 20 enti, costituiti in forma di associazione o fondazione. Di questi 16 erogavano prestazioni pensionistiche di base, 3 prestazioni aggiuntive rispetto a quelle dell’assicurazione generale obbligatoria, 1 prestazioni di carattere assistenziale a favore degli orfani di alcune categorie di professionisti.

presentata dagli investimenti immobiliari (22,6 per cento delle attività totali), seguita da quelli in titoli di Stato (11 per cento delle attività totali).

Con riferimento al modello gestionale impiegato dalle Casse per l'investimento delle risorse, nell'anno in rassegna le attività gestite in forma diretta si attestano a 63,4 miliardi, pari al 79,3 per cento del totale. Le attività conferite in gestione attraverso mandati affidati a intermediari specializzati ammontano a 16,6 miliardi, il 20,7 per cento del totale.

Si osserva infine che nella gestione diretta è preponderante il ricorso all'investimento in OICR (29,8 miliardi), mentre nella gestione indiretta tramite mandati prevalgono gli investimenti in titoli di Stato (6 miliardi).

9. Il futuro delle Casse professionali

La Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale ha concluso, nel maggio del 2017, un'indagine conoscitiva sulla gestione del risparmio previdenziale da parte dei fondi pensione e delle casse professionali. Nella relazione finale si sottolinea la necessità di procedere, a distanza di oltre venti anni dalla loro istituzione, ad una organica revisione del quadro legislativo che disciplina la struttura e l'attività delle casse, "al fine di apportare opportuni adeguamenti ed eliminare le incertezze normative che in tale periodo di tempo si sono prodotte". In particolare, la Commissione reputa opportuno prevedere un Testo Unico che disciplini la tutela previdenziale obbligatoria per i soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione senza vincolo di subordinazione, il cui esercizio è condizionato all'iscrizione in appositi albi o elenchi, ai sensi dell'art. 2229 c.c.

I punti qualificanti della proposta della Commissione sono: i) la conferma della natura giuridica di persone giuridiche di diritto privato degli enti in questione, costituiti sotto forma di associazioni o fon-

dazioni, e l'affermazione del principio di separazione del settore della previdenza privata da quello della previdenza pubblica, al fine di evitare che la gestione delle casse possa riflettersi in un aggravio dei conti pubblici; ii) un processo di aggregazione delle casse, per favorire l'adeguata dimensione operativa degli enti e generare conseguenti economie di scala; iii) un trattamento fiscale equiparato rispetto ai fondi pensione, con misure di agevolazione per le casse che manifestino l'intenzione di adottare il modello organizzativo di tipo pluricategoriale; iv) la semplificazione della struttura organizzativa e del sistema dei controlli interni, allo scopo di rendere più snelle ed efficienti le gestioni e meno oneroso il funzionamento delle casse; v) il rafforzamento dei controlli di vigilanza della COVIP.

Con riferimento al punto sub v), dopo aver sottolineato l'inefficacia e l'inefficienza dell'attuale impianto di sorveglianza, la Commissione ritiene necessario prevedere una chiara e netta ripartizione tra attività di vigilanza affidata alla COVIP e attività di controllo demandata ai Ministeri dell'economia e del lavoro. In breve, alla COVIP verrebbero affidati poteri di vigilanza, cartolare (esame delle segnalazioni periodiche, dei bilanci e di ogni altro dato e documento trasmessi dagli enti o dagli iscritti), ispettiva (sulla base delle risultanze dell'analisi cartolare, su richiesta dei Ministeri competenti o di propria iniziativa in relazione a specifiche problematiche) e di intervento (convocazione degli organi aziendali e del soggetto incaricato della revisione legale, invio delle lettere di contestazione delle irregolarità rilevate). I controlli dei due Ministeri - da esercitare su base paritaria essendo le materie più specificatamente previdenziali e quelle finanziarie intimamente connesse tra loro - sarebbero di tipo preventivo (esame dello statuto, del regolamento e delle deliberazioni relative a contributi e prestazioni) e di tipo successivo all'insorgenza delle patologie gestionali o finanziarie che possono condurre al commissariamento o alla liquidazione dell'ente.

10. Conclusioni

Il sistema pensionistico italiano è una struttura multi-pilastro in cui il primo è pubblico e obbligatorio, poiché fornisce copertura a tutte le

categorie di lavoratori, ed è gestito a ripartizione, il secondo e il terzo sono privati e organizzati su base volontaria, offrono una copertura integrativa e sono gestiti a capitalizzazione. Tale configurazione è il risultato di un lungo processo evolutivo, nel corso del quale si sono susseguiti numerosi interventi normativi per adeguare l'età pensionabile al mutevole contesto economico, sociale e demografico.

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso il sistema previdenziale è stato interessato da una serie di riforme, finalizzate al controllo della spesa pensionistica, che stava assumendo dimensioni elevate in rapporto al PIL, e all'istituzione di un sistema di previdenza complementare che si affiancasse a quello pubblico. Le riforme realizzate hanno centrato solo in parte gli obiettivi sopra indicati: infatti, se per un verso hanno consentito di rallentare il ritmo di crescita della spesa pensionistica, per un altro non sono risultate del tutto idonee a favorire la diffusione e lo sviluppo della previdenza complementare.

Ancorché sia interessata da un accentuato invecchiamento demografico, l'Italia si colloca tra i paesi europei con un rischio contenuto in termini di sostenibilità delle finanze pubbliche⁶⁵. Tale risultato è stato conseguito attraverso una doppia linea di interventi riformatori, che si è sviluppata in coerenza con le indicazioni e le raccomandazioni delle istituzioni comunitarie. La prima ha riguardato l'introduzione del regime retributivo per il calcolo della pensione; la seconda ha provveduto ad innalzare i requisiti anagrafici e contributivi per il pensionamento, portandoli a livelli compatibili con le condizioni di sostenibilità strutturale del sistema⁶⁶. Secondo il rapporto "Pension at a Glance" dell'OCSE, pubblicato nel 2016, la rapida transizione verso il sistema contributivo nozionale per tutti i lavoratori dal 2012, l'aumento dell'età pensionabile e la sua perequazione tra uomini e donne consentiranno di ridurre, all'orizzonte 2060, la spesa pensionistica di circa 2 punti di PIL rispetto a una riduzione media di 0,1 per cento nell'UE. L'adeguatezza dei redditi pensionistici potrebbe, invece, essere un problema per i futuri pensionati, a causa di un mercato del

65) Una ricerca del Servizio Studi della Camera dei deputati rileva che, con riferimento all'età pensionabile di vecchiaia, il sistema previdenziale italiano, unitamente a quello tedesco, è il più rigoroso in ambito europeo. Cfr. Dossier del luglio 2015.

66) Ragioneria generale dello Stato, Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, 2016.

lavoro sempre più flessibile con frequenti interruzioni contributive. Il settore della previdenza complementare, nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni, è ancora distante, in termini dimensionali, dai paesi di matrice anglosassone e da quelli simili al nostro per caratteristiche istituzionali e struttura finanziaria. Tale divario potrebbe essere colmato agendo su due fronti: far acquisire alle giovani generazioni la consapevolezza dell'importanza della pensione complementare e aumentare il livello di conoscenza delle famiglie sui benefici derivanti dall'adesione volontaria a forme pensionistiche complementari.

In tale direzione si muove la recente legge per il mercato e la concorrenza che ha introdotto due importanti modifiche al vigente quadro normativo: la prima riguarda la destinazione totale o parziale del TFR alle forme pensionistiche complementari, l'anticipo della rendita della prestazione in caso di cessazione dell'attività lavorativa e il riscatto della posizione individuale maturata e del relativo regime tributario⁶⁷; la seconda prevede la convocazione di un tavolo di consultazione per avviare un processo di riforma della previdenza complementare, al fine di aumentarne l'efficienza e di favorire l'educazione finanziaria e previdenziale, secondo le seguenti linee guida: i) revisione dei requisiti per l'esercizio dell'attività dei fondi pensione, fondata su criteri ispirati alle migliori pratiche nazionali ed internazionali, con particolare riferimento all'onorabilità e professionalità dei componenti degli organi collegiali, del responsabile della forma pensionistica e dei responsabili delle principali funzioni; ii) determinazione delle soglie patrimoniali di rilevanza minima in funzione delle caratteristiche

67) L'art. 1, comma 38, della legge 4 agosto 2017, n. 124, modificando gli articoli 11 e 14 del d.lgs. 252/2005, prevede che: i) gli accordi collettivi potranno stabilire una percentuale minima del TFR maturando da destinare ai fondi pensione, fermo restando il principio generale che l'adesione rimane su base volontaria e che, in assenza di indicazione, il conferimento del TFR è totale; ii) nell'ipotesi di cessazione dell'attività lavorativa che comporti l'inoccupazione per un periodo superiore a 24 mesi, il lavoratore può chiedere la rendita pensionistica invece di aspettare i 48 mesi attualmente previsti. Inoltre, nel confermare che il diritto all'anticipo della pensione complementare è consentito fino a 5 anni prima del conseguimento della pensione con i requisiti previsti dalla riforma Fornero, la legge introduce la possibilità che i fondi pensione possano innalzare questo limite fino a 10 anni prima; iii) il periodo in cui non è consentito il riscatto della posizione, a fronte di invalidità permanente, è esteso fino a 10 anni precedenti la maturazione dei requisiti per la pensione, ferma restando l'aliquota del 23 per cento a titolo d'imposta.

dimensionali dei patrimoni gestiti, dei settori di appartenenza, della natura delle imprese interessate, delle categorie dei lavoratori interessati e dei regimi gestionali; iii) individuazione di procedure di aggregazione finalizzate ad aumentare il livello medio delle consistenze e ridurre i costi di gestione e i rischi; iv) individuazione di forme di informazione mirata all'accrescimento dell'educazione finanziaria e previdenziale dei cittadini e sulle forme di gestione del risparmio finalizzato alla corresponsione delle prestazioni.

Appendice

1) Metodo retributivo

Il metodo retributivo si applica alle anzianità contributive maturate fino al 31 dicembre 2011 dai lavoratori con almeno 18 anni di contributi al 31 dicembre 1995. La pensione è rapportata alla media delle retribuzioni (o redditi per i lavoratori autonomi) degli ultimi anni lavorativi. L'importo della pensione si compone di due quote:

la quota A è calcolata sulle anzianità maturate al 31 dicembre 1992. Essa si basa sulla media delle retribuzioni degli ultimi 5 anni (260 settimane) per i lavoratori dipendenti e degli ultimi 10 anni (520 settimane) per i lavoratori autonomi;

la quota B è determinata sulla base dell'anzianità contributiva maturata dal 1° gennaio 1993 alla data di decorrenza della pensione e sulla media delle retribuzioni degli ultimi 10 anni per i lavoratori dipendenti e degli ultimi 15 anni per i lavoratori autonomi.

Ai fini del calcolo della retribuzione media la retribuzione percepita negli anni antecedenti al pensionamento è soggetta a rivalutazione. Per le anzianità sino al 31 dicembre 1992 la rivalutazione è pari all'incremento del costo della vita; per le anzianità successive è pari all'incremento del costo della vita più un punto percentuale all'anno. La rivalutazione avviene tramite specifici coefficienti di rivalutazione delle retribuzioni pubblicati ogni anno ed è riconosciuta sino all'anno precedente quello del pensionamento.

La retribuzione media annua così rivalutata viene poi moltiplicata per un'aliquota di rendimento, variabile a seconda della retribuzione media, della collocazione temporale delle anzianità maturate e del fondo al quale il lavoratore aderisce. Le aliquote sono generalmente pari al 2% della retribuzione pensionabile per ogni anno di anzianità contributiva e decrescono al crescere della retribuzione media.

Considerato che l'anzianità contributiva complessiva riconosciuta non può essere superiore a 40 anni, l'importo della pensione erogabile non può superare l'80% della retribuzione media pensionabile.

Va soggiunto che, con il passaggio al metodo contributivo, questo valore potrebbe essere più elevato per l'aggiunta della quota C di pensione maturata successivamente al 2011.

Supponendo che nel 2016 un lavoratore dipendente sia uscito dal lavoro all'età di 67 anni, con 42 anni e sei mesi di contributi, la sua pensione sarà composta da tre quote: quota A sulle anzianità maturate prima del 31.12.1992 (19 anni); quota B sulle anzianità maturate tra il 1993 e il 2011 (19 anni); quota C sulle anzianità maturate dopo il 2011 (4 anni e 6 mesi).

Calcolo della quota A: retribuzione media settimanale, 607,85 euro (A); 988 settimane lavorate prima del 31.12.1992 (B); aliquota di rendimento, 0,00153846 (C). Quota A = $A \times B \times C = 923,93$ euro.

Calcolo della quota B: retribuzione media settimanale, 630,79 euro (A); 988 settimane lavorate dopo il 31.12.1992 (B); aliquota di rendimento, 0,00153846 (C). Quota B = $A \times B \times C = 958,80$ euro.

Calcolo della quota C: montante rivalutato al 31.12.2016, 46.949,02 euro; coefficiente di trasformazione, 5,700 per cento; quota di pensione annua lorda, 2.676,09 euro ($46949,02 \times 5,700\%$). Quota C = $2.676,09/13 = 205,85$ euro.

Pensione complessiva: $923,93 + 958,80 + 205,85 = 2.088,58$ euro⁶⁸.

2) Metodo contributivo

Dal 1° gennaio 2012, in seguito alla riforma Fornero, il metodo contributivo è l'unico metodo di calcolo per la prestazione pensionistica. L'importo viene calcolato sui contributi effettivamente versati nel corso della vita lavorativa. L'ammontare dei contributi viene rivalutato annualmente in base alla media quinquennale del PIL (c.d. tasso di capitalizzazione).

68) L'esempio è tratto dall'articolo "Il montante contributivo", in www.pensionioggi.it.

Alla cessazione dal servizio il montante maturato, corrispondente ai contributi versati rivalutati, è convertito in pensione mediante l'utilizzo di un coefficiente di trasformazione, aggiornato ogni tre anni (dal 2019 ogni due anni) e variabile in base all'età del lavoratore al momento della pensione.

Ai fini del calcolo della pensione occorre:

- individuare la retribuzione annua dei lavoratori dipendenti (o i redditi conseguiti dai lavoratori autonomi);
- calcolare l'ammontare dei contributi di ogni anno sulla base dell'aliquota di computo (33% per i dipendenti; 23-24% per gli autonomi);
- determinare il montante individuale che si ottiene sommando i contributi di ciascun anno opportunamente rivalutati sulla base del tasso annuo di capitalizzazione derivante dalla variazione media quinquennale del PIL;
- moltiplicare il montante contributivo per il coefficiente di trasformazione (dal 2016 detti coefficienti oscillano da un minimo di 4,246 per cento a 57 anni a 6,378 per cento a 70 anni).

Supponiamo che una lavoratrice dipendente, che ha iniziato a lavorare nel 1996, nel 2016 decide di andare in pensione per aver raggiunto i 66 anni di età. Supponiamo inoltre che la lavoratrice metta da parte una somma di contributi intorno ai 7 mila euro annui, pari a una retribuzione imponibile annua di circa 20 mila euro. Nel 2016 la lavoratrice potrà contare su un montante contributivo complessivo pari a circa 172 mila euro. Per tradurre il montante contributivo in rendita pensionistica occorre moltiplicare tale cifra per il coefficiente di trasformazione corrispondente all'età anagrafica in cui si va in pensione (5,506% per il triennio 2016-2018). Quindi: $172.620,05 \times 5,506\% = 9.504,45$, da cui $9.504,45/13$ mensilità = 731 euro di pensione al mese⁶⁹.

69) L'esempio è tratto dall'articolo "Il metodo retributivo", in www.pensionioggi.it.