

Particolarmente elevati, poi, sono i costi medi dei PIP, che sempre su base annua e al crescere dell'orizzonte considerato variano in media tra l'8,4 e l'1,9 per cento del patrimonio. E' evidente che in quest'ultimo caso gran parte del rendimento degli investimenti che in prospettiva può essere ipotizzato viene assorbito dai costi complessivamente gravanti sui prodotti.

* * *

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

1.2 La legge delega in materia previdenziale

1.2.1 Le modifiche al sistema della previdenza obbligatoria

Nel marzo del 2003 è stato trasmesso al Senato il disegno di legge delega *in materia previdenziale, misure di sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria*. La proposta era di iniziativa governativa ed inserita tra le misure collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2002; durante l'*iter* parlamentare, anche con la presentazione di due diversi emendamenti governativi, sono progressivamente andati a delinearsi ambiti di intervento e strumenti utili alla finalità della legge, con esiti quantificati in termini di riduzione della spesa pubblica.

Con le modifiche apportate alle norme in discussione, l'intervento per incentivare l'occupazione stabile viene ricollocato nell'ambito delle iniziative per una riforma organica del costo del lavoro. Nella versione originale della proposta di legge delega era

prevista la diminuzione delle aliquote previdenziali a carico del datore di lavoro per assunzione a tempo indeterminato, per favorire il collocamento di lavoratori giovani, allargando contemporaneamente la base contributiva del sistema pensionistico obbligatorio. L'ipotesi iniziale di decontribuzione avrebbe inserito un ulteriore elemento di differenziazione nell'articolato sistema delle aliquote contributive, distinte tra aliquote di finanziamento e aliquote di computo per categoria professionale, in contrasto con il processo di omogeneizzazione messo in atto dalle precedenti riforme. Per favorire il riequilibrio finanziario della previdenza pubblica, nel disegno di legge sono presenti altri interventi destinati contemporaneamente a riformare il sistema pensionistico obbligatorio.

Alcune delle misure relative al sistema obbligatorio hanno come obiettivo l'allungamento della vita lavorativa: si tratta di un obiettivo che comporta da una parte maggiori entrate contributive e dall'altra il contenimento delle spese per il posticipo dell'uscita dal mercato del lavoro. Tra gli interventi di questo tipo si riconoscono: la certificazione del conseguimento del diritto alla pensione di anzianità; gli incentivi; l'eliminazione del divieto di cumulo; la modifica dei requisiti di quiescenza per anzianità; la riduzione a due soli momenti dell'anno per l'accesso al pensionamento di anzianità.

La prima delle iniziative elencate favorisce la permanenza in attività di lavoratori che conseguono il diritto alla pensione prima di avere raggiunto i limiti di età, sino alla data del 31 dicembre 2007; sostanzialmente questi lavoratori hanno la possibilità di proseguire l'attività lavorativa pur conservando il diritto di acquisire un assegno pensionistico calcolato con la normativa più favorevole. Il sistema di incentivi coinvolge la stessa tipologia di lavoratori dipendenti, ma limitatamente al settore privato: posticipando il pensionamento, quindi rimanendo in attività, con la rinuncia all'assegno previdenziale si ha la possibilità di percepire la retribuzione al lordo dei contributi previdenziali fiscalmente esenti, ma tale possibilità si sconta al momento della quiescenza accettando un assegno corrispondente agli anni di effettiva contribuzione, al lordo soltanto della rivalutazione automatica al costo della vita relativa al periodo del posticipo. Nelle ipotesi di delega è considerata la progressiva abolizione del divieto di cumulo tra pensione e redditi da lavoro, per quanti raggiungono i requisiti minimi richiesti per il pensionamento; la Legge 388/2000 (Legge finanziaria 2001) introduce un intervento dello stesso tipo, ma nel periodo di applicazione ha interessato un numero limitato di lavoratori, con la Legge 289/2002 (Legge finanziaria 2003) il regime di totale cumulabilità è esteso ai casi di anzianità contributiva pari o superiore a 37 anni con età anagrafica di almeno 58 anni compiuti e la più recente iniziativa governativa si propone di favorire ulteriormente l'emersione di questa particolare modalità di uscita dal lavoro.

La modifica dei requisiti di quiescenza per anzianità agisce in modo diretto sull'allungamento dell'attività lavorativa. Gli emendamenti presentati nelle sedi parlamentari dall'esecutivo stabiliscono al 1° gennaio 2008 il cambiamento dei requisiti minimi per l'accesso alla pensione: il lavoratore può andare in quiescenza a qualsiasi età con 40 anni di contribuzione oppure avendo versato contributi per 35 anni se ha

raggiunto anagraficamente i 60 anni per un lavoratore dipendente e i 61 per un lavoratore autonomo. Le ipotesi di intervento si articolano in scadenze successive, prevedendo ulteriori cambiamenti dei requisiti per le pensioni di anzianità, mentre la soglia per pensione di vecchiaia resta a 65 anni per gli uomini ed a 60 anni per le donne. Le previsioni di ulteriori interventi sono però soggette alla verifica del contenimento di spesa conseguito, fissata per l'anno 2013. Nel provvedimento sono stabiliti requisiti simili anche per quanti andranno in quiescenza ricevendo un assegno calcolato esclusivamente su base contributiva. Nel sistema vigente l'accesso alla quiescenza per anzianità è calendarizzato nell'anno in 4 momenti (finestre): 1° gennaio, 1° aprile, 1° luglio e 1° ottobre; la legge in discussione si propone di dimezzarne il numero, favorendo risparmi di spesa che si sommano all'effetto ottenuto con le altre misure.

Il processo di riforma del sistema pensionistico obbligatorio si articola con un insieme di altre misure; tra queste è prevista la realizzazione della separazione tra assistenza e previdenza. L'intervento risponde all'esigenza di dare maggiore evidenza ai flussi di entrata ed uscita specificamente destinati alle pensioni, mantenendo distinte le spese che hanno altre finalità sociali ed attualmente sono a carico di un ente unico, l'INPS. L'obiettivo della separazione ha motivato alla fine degli anni '80 l'istituzione di una gestione speciale presso l'INPS, la Gestione degli Interventi Assistenziali (GIAS), che dalla fine del decennio successivo risulta finanziata attraverso le entrate dello Stato. Con l'introduzione del sistema contributivo, la differenziazione fra assistenza e previdenza assume una connotazione diversa rispetto agli anni del retributivo e conseguentemente può essere realizzata attraverso il ricorso a strumenti specifici, la cui definizione, nella proposta di legge, risulta delegata all'esecutivo.

Nell'ambito del sistema pensionistico obbligatorio operano anche le Casse professionali, ovvero gli Enti privatizzati con il Decreto lgs. 509/1994 e gli Enti istituiti dal Decreto lgs. 103/1996; ad essi è riferita la normativa in discussione riguardo la possibilità di istituire forme pensionistiche complementari e di prevedere forme di tutela sanitaria integrativa a favore degli iscritti. Inoltre, alle Casse è esteso il principio della totalizzazione che permette di sommare i periodi assicurativi maturati presso una pluralità di regimi pensionistici obbligatori; il testo di legge prevede che la somma dei diversi periodi sia utile ai fini del diritto alla prestazione, la cui erogazione deve essere pro-quota per ciascuno degli Enti coinvolti sulla base delle norme vigenti, ancora diffusamente con caratterizzazione retributiva.

Nel disegno di legge il processo di riforma del sistema pensionistico obbligatorio prevede la sistematizzazione delle fonti informative utili a monitorarne l'evoluzione; è infatti istituito il Casellario centrale delle posizioni previdenziali attive che deve svolgere la funzione di anagrafe generale delle posizioni assicurative, condivisa tra l'Amministrazione dello Stato e gli altri Enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie. Il Casellario ha finalità strumentali per il calcolo della pensione sulla base della storia contributiva dell'assicurato, per il monitoraggio dei livelli occupazionali, per la verifica dell'assolvimento degli obblighi di contribuzione ed anche per le valutazioni preliminari delle iniziative legislative e regolamentari su argomenti pensionistici.

Il disegno di legge dà infine le funzioni del Testo Unico in materia previdenziale che il Governo è delegato ad adottare su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il Testo Unico dovrebbe permettere la precisa determinazione dei campi di applicazione delle diverse competenze e favorire la speditezza e la semplificazione delle procedure amministrative nell'ambito delle diverse gestioni; l'armonizzazione delle aliquote contributive rientra tra le ulteriori finalità della redazione del Testo Unico, al fine di correggere la complessa diversificazione della contribuzione, in continuità con gli obiettivi delle riforme precedenti.

1.2.2 L'impulso alla previdenza complementare

Lo sviluppo della previdenza complementare costituisce espressamente uno degli obiettivi fondamentali del disegno di legge delega in materia previdenziale, nell'intento di conciliare l'esigenza di garantire la sicurezza economica nell'età anziana con il mantenimento dell'intervento finanziario pubblico all'interno di parametri di effettiva sostenibilità.

Sotto tale specifico profilo, si tratta di completare il percorso già avviato con le riforme del sistema pensionistico attuate a partire dagli anni '90 che hanno visto quale elemento cruciale dell'indirizzo strategico lo sviluppo di forme pensionistiche complementari a capitalizzazione, al fine di pervenire ad una più compiuta realizzazione del sistema a più pilastri (a ripartizione, con metodo di computo tendenzialmente contributivo, quello di base; a capitalizzazione, quelli complementari).

Al riguardo, il disegno di legge delega in materia previdenziale, sin dal suo impianto originario, reca tra gli obiettivi primari quello di *sostenere e favorire lo sviluppo di forme pensionistiche complementari*.

L'obiettivo di dare ulteriore impulso alla previdenza complementare, favorendo l'adesione dei lavoratori e l'afflusso di risorse finanziarie, è perseguito nel disegno di legge delega attraverso le seguenti linee:

- incremento dei flussi di finanziamento alle forme pensionistiche complementari, mediante, in particolare, il conferimento del TFR maturando;
- sviluppo del grado di concorrenza del sistema, anche attraverso misure atte a facilitare la portabilità delle posizioni pensionistiche individuali tra le varie tipologie di fondi pensione e forme pensionistiche complementari contemplate dall'ordinamento;

- razionalizzazione del sistema di vigilanza sull'intero settore della previdenza complementare, anche tramite una semplificazione delle procedure amministrative attualmente in essere;
- revisione della disciplina fiscale in materia di previdenza complementare, al fine di ampliare le agevolazioni esistenti sia in ordine alla deducibilità dei contributi sia per quanto attiene alla tassazione dei rendimenti delle forme pensionistiche complementari.

Nel lungo *iter* del disegno di legge in argomento, l'impianto originario ha subito alcune revisioni già nel corso degli anni precedenti e poi, da ultimo, con l'emendamento approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 febbraio 2004 e presentato al Senato il successivo 26 febbraio.

Con tale ultimo emendamento si è inteso, tra l'altro, dirimere la questione relativa alle modalità di attuazione del conferimento del TFR a previdenza complementare che aveva formato oggetto di particolare attenzione nel dibattito successivo alla presentazione del testo originario. Ciò anche in riferimento all'esigenza di mantenere – pur nello sforzo di favorire l'incremento dei flussi contributivi – un assetto coerente sia con il sistema complessivo delle fonti del diritto nel nostro Paese, sia con le specifiche caratteristiche dell'ordinamento della previdenza complementare basato essenzialmente sul principio della volontarietà dell'adesione.

La soluzione ora prefigurata dall'emendamento governativo, che sostituisce all'originaria idea dell'obbligatorietà del conferimento il meccanismo del silenzio-assenso, appare più idonea a coniugare le esigenze di impulso alla previdenza complementare con il rispetto dei principi fondanti del sistema stesso.

La scelta fatta va nella direzione che era stata auspicata anche dalla COVIP in varie occasioni nelle quali si erano evidenziati anche i profili di opportunità che sembravano suggerire una soluzione basata comunque su una (seppur implicita) manifestazione di volontà, tenendo anche presenti i rischi conflittuali indotti da misure imperative suscettibili di determinare, in ipotesi, peggioramenti delle risorse di risparmio previdenziale di cui dispongono i lavoratori nel nostro Paese.

Il nuovo testo prevede che il conferimento del TFR a previdenza complementare avvenga *salva diversa esplicita volontà del lavoratore*. In particolare, la diversa espressione di volontà del lavoratore dovrebbe avvenire *entro il termine di tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, ovvero entro tre mesi dall'assunzione*; il lavoratore potrebbe esprimere la *volontà di non aderire ad alcuna forma pensionistica complementare* oppure esercitare la *facoltà di scelta in favore di una delle forme pensionistiche complementari* di cui al Decreto lgs. 124/1993. In assenza di tali esplicite manifestazioni di volontà, verrebbero individuate *modalità tacite di conferimento del trattamento di fine rapporto ai fondi pensione istituiti in base ai contratti e accordi collettivi di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 3 [fondi negoziali] e al comma 2 dell'articolo 9 [adesioni a fondi aperti su base collettiva] del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124*.

Nel valutare, come detto, positivamente la direzione intrapresa con l'emendamento in questione, si formulano alcune considerazioni.

In primo luogo, si osserva che il termine di tre mesi, decorso il quale si determinerebbe l'effetto della tacita devoluzione del TFR alle forme pensionistiche collettive, decorre, nell'attuale formulazione legislativa, dall'entrata in vigore della legge delega. Al riguardo, tuttavia, si rileva che nel corso della seduta parlamentare dello scorso 8 marzo, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ha precisato che il predetto termine deve intendersi riferito all'entrata in vigore del decreto legislativo (sicché è immaginabile una prossima rettifica del testo normativo).

Tale precisazione rende naturalmente il testo più armonico con la natura di legge delega del provvedimento in esame che definisce i principi e i criteri direttivi cui il Governo si dovrà attenere nell'adottare il successivo decreto legislativo delegato, nel quale dovranno essere individuate, tra l'altro, le modalità attraverso le quali potrà aver luogo il cosiddetto silenzio-assenso per la devoluzione del TFR alle forme pensionistiche complementari a carattere collettivo.

Potrà inoltre essere opportuno valutare con attenzione l'eventualità di un ampliamento del termine, rispetto agli attuali tre mesi, tenuto anche conto dell'esigenza di assicurare una preliminare ed accurata informativa dei lavoratori che consenta di esprimere, anche in forma tacita, una volontà consapevole.

E' poi da rilevare che l'introduzione del meccanismo del silenzio-assenso comporta la necessità di inequivoci criteri di individuazione del fondo pensione di destinazione per il caso di mancata espressione di volontà del lavoratore. Il problema si pone, in particolare, per il caso in cui il lavoratore risulti destinatario di una pluralità di fondi pensione a carattere collettivo (ad esempio, fondi di categoria a carattere nazionale e fondi su base territoriale): in questi casi il fondo pensione cui destinare il TFR smobilizzato mediante il criterio del silenzio-assenso non risulta univocamente determinato.

Al riguardo, risulterà utile un coordinamento delle previsioni introdotte dall'emendamento in questione con la previsione di cui al successivo punto 6 del medesimo comma della legge delega che prevede *la costituzione, presso enti di previdenza obbligatoria, di forme pensionistiche alle quali destinare in via residuale le quote del trattamento di fine rapporto non altrimenti devolute.*

Dovrà, cioè, essere precisato se tale possibilità residuale debba essere intesa solo nel senso di offrire al lavoratore che non disponga di forme pensionistiche collettive cui aderire e non intenda aderire ad un fondo pensione aperto la possibilità di devolvere comunque il TFR a forme pensionistiche complementari attraverso un'esplicita manifestazione di volontà in tal senso, ovvero se si voglia ricondurre anche tali forme al meccanismo del silenzio-assenso. In tale seconda ipotesi, si potrebbe immaginare che il TFR sia devoluto, in via, per l'appunto, residuale, a tali forme laddove il lavoratore non sia destinatario di fondi negoziali o di previsioni di adesione su base collettiva a fondi

aperti e non espliciti la volontà di trasferire il TFR ad altre forme o di non destinarlo affatto a previdenza complementare.

Numerose altre norme contenute nel disegno di legge delega (che, al momento, non hanno formato oggetto di ulteriori interventi correttivi) traducono in chiave legislativa indicazioni e spunti che la COVIP aveva avuto modo di formulare negli anni passati.

In questo senso appare senza dubbio importante che, in uno con l'espressione del principio di accrescimento del grado concorrenziale nel sistema, sia affermata la valorizzazione del ruolo del responsabile del fondo pensione aperto e l'accentuazione della sua autonomia e sia prevista la realizzazione di meccanismi di miglior coordinamento e controllo, nelle ipotesi di adesioni su base collettiva a fondi aperti, con i soggetti che pongono in essere i relativi accordi collettivi. Ciò nell'intento di accrescere l'attenzione verso i profili di valutazione dei bisogni previdenziali degli aderenti, anche attraverso il contributo significativo delle istanze rappresentative dei loro interessi.

In questo senso vanno lette le previsioni che sottolineano l'esigenza che l'incarico di responsabile del fondo sia affidato a persone particolarmente qualificate e indipendenti ed incentivano la costituzione di organismi di sorveglianza per l'attuazione di forme di adesioni a fondi aperti su base collettiva: tali organismi dovranno rispettare il principio di pariteticità tra esponenti dei lavoratori e dei datori di lavoro, di cui all'art.5, comma 3, del Decreto lgs. 124/1993, favorendo il raccordo funzionale tra le parti sociali istitutrici della forma pensionistica collettiva e il fondo pensione aperto.

D'altronde, una particolare attenzione ai temi della *governance* dei fondi pensione aperti appare indispensabile nel momento in cui si intende, come accennato, incentivare i meccanismi di concorrenzialità, ampliando in modo decisivo l'applicazione del principio della portabilità della posizione individuale.

Ciò avviene attraverso le disposizioni che espressamente attribuiscono al lavoratore che abbia diritto ad un contributo del datore di lavoro la scelta della forma pensionistica alla quale destinarlo sia nella fase iniziale di attivazione del conto pensionistico complementare sia in sede di successivo trasferimento della posizione da una ad altra forma pensionistica complementare. Risulta in sostanza chiarito che la portabilità va riferita non più solo alla posizione pensionistica maturata ma anche ai flussi contributivi futuri (anche di parte datoriale e relativi al TFR).

Nel quadro del rafforzamento dei meccanismi preordinati ad assicurare un complessivo e coerente assetto delle misure di garanzia del sistema di previdenza complementare, un'importante misura è quella prefigurata nel disegno di legge delega nella direzione del perfezionamento dell'unitarietà ed omogeneità del sistema di vigilanza sull'intero settore della previdenza complementare.

In tale ambito è prevista, fermo restando l'esercizio da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'attività di alta vigilanza mediante l'adozione di direttive generali in materia, l'attribuzione alla COVIP, ad integrazione delle competenze attuali, del compito di impartire disposizioni volte a garantire la trasparenza delle condizioni contrattuali tra tutte le forme pensionistiche individuali (ivi comprese quelle di cui all'art.9-ter del Decreto lgs. 124/1993, ossia i cosiddetti PIP) e di vigilare sulle modalità di offerta al pubblico di tutti i predetti strumenti previdenziali, al fine di tutelare l'adesione consapevole dei soggetti destinatari.

Si tratta di una previsione certamente utile ad assicurare omogeneità al sistema, anche sotto il profilo della trasparenza e dell'informativa agli aderenti, a prescindere dallo strumento pensionistico prescelto (fondo negoziale, fondo aperto, polizza assicurativa a carattere previdenziale), al fine di eliminare distorsioni che possano risultare di nocumento agli iscritti.

Utili effetti potranno derivare anche dall'attuazione della norma della legge delega che prevede meccanismi di semplificazione delle procedure di autorizzazione all'esercizio, di riconoscimento della personalità giuridica dei fondi pensione, di approvazione degli statuti e dei regolamenti dei fondi e delle convenzioni per la gestione delle risorse. Ciò consentirà alla COVIP di proseguire proficuamente sulla strada della semplificazione e dello snellimento amministrativo già intrapresa in via regolamentare e di cui si dirà più diffusamente in successivo paragrafo.

Il pacchetto delle misure incentivanti lo sviluppo della previdenza complementare contenuto nella legge delega è completato dalla previsione di una revisione della disciplina fiscale del settore, attraverso l'ampliamento della deducibilità della contribuzione ai fondi pensione tramite la fissazione di limiti in valore assoluto o in percentuale del reddito imponibile, anche con meccanismi di rivalutazione e salvaguardia dei livelli contributivi dei fondi preesistenti, nonché la revisione in chiave di maggior favore della tassazione dei rendimenti delle attività delle forme pensionistiche complementari.

La sopra citata previsione di modifica del regime di tassazione dei rendimenti dei fondi pensione risulta, tra l'altro, prevista anche nella legge delega in materia fiscale (Legge 80/2003). In tale ambito, il Governo è stato, infatti, delegato ad introdurre un regime di *favor* fiscale per il risparmio affidato ai fondi pensione.

Come meglio precisato nella Relazione di accompagnamento, vi sarebbe, cioè, l'intenzione di riformare profondamente il sistema di tassazione delle forme di previdenza complementare, informandolo al modello cosiddetto EET (esenzione dei contributi versati – esenzione dei redditi prodotti nella fase di accumulazione – tassazione delle prestazioni previdenziali al momento dell'erogazione). La modifica dovrebbe, pertanto, comportare il superamento dell'attuale regime di tassazione sul maturato, con il conseguente passaggio alla tassazione dei redditi solo all'atto del realizzo da parte dei risparmiatori, riposizionando, così, l'imposizione fiscale al momento dell'effettiva percezione dei rendimenti.

In tale nuovo contesto, stando sempre alla Relazione di accompagnamento, il *favor* verso il risparmio previdenziale si dovrebbe realizzare mediante l'applicazione, al momento dell'erogazione delle prestazioni, di un'aliquota d'imposta inferiore, rispetto a quella prevista in via ordinaria per i frutti delle attività finanziarie, relativamente alla quota riconducibile ai frutti dell'investimento delle somme versate nel fondo.

E' poi auspicabile che, nel novero dei possibili ulteriori interventi che potranno essere apportati al disegno di legge delega, siano inserite misure atte a rafforzare le prerogative della COVIP per un più efficace esercizio dell'attività di vigilanza.

La stessa COVIP si è fatta promotrice già di alcune proposte in materia di assetto organizzativo della Commissione stessa e di revisione dei provvedimenti sanzionatori, proposte che si auspica possano trovare accoglimento nel prosieguo dell'iter.

Quanto al primo aspetto, si è prospettata l'opportunità di un adeguamento dell'organico della COVIP ed un ampliamento delle prerogative di auto-organizzazione della stessa, in linea con quanto prefigurato per altri organismi di vigilanza.

In ordine ai procedimenti sanzionatori, si ritiene utile pervenire ad una formulazione più ampia delle relative fattispecie, sia al fine di allineare la disciplina a quella prevista in altri settori dell'ordinamento (come quello bancario e finanziario), sia per eliminare una serie di consistenti dubbi interpretativi e applicativi che l'attuale disciplina pone, rendendo possibile utilizzare in modo equilibrato anche tale leva, nel complessivo esercizio dell'azione di vigilanza.

Più in generale, si ritiene che, anche avendo presente l'esigenza di recepimento delle regole contenute nella direttiva europea sui fondi pensione, occorrerà focalizzare l'attenzione sul rafforzamento dei poteri di vigilanza, individuando ulteriori strumenti rispetto a quelli già allo stato attuale previsti, come quelli relativi all'esplicitazione della facoltà della COVIP di dettare istruzioni generali su tutte le materie di competenza e la previsione del potere di adottare misure particolari idonee a prevenire o sanare irregolarità.

In conclusione del paragrafo, pare utile fare un cenno anche alla discussione in corso sulla riforma delle Autorità di vigilanza sul settore del risparmio, cui la COVIP è stata chiamata a partecipare nell'ambito delle audizioni presso le competenti commissioni parlamentari. Appare significativo che, nel disegno di legge (A.C. 4705) presentato dal Governo in materia, la COVIP sia confermata tra le autorità di supervisione e sia prevista la sua partecipazione in seno al previsto Comitato permanente di coordinamento, sede nella quale verrà favorito lo scambio di informazioni tra le Autorità previsto dalla normativa e necessario per assicurare l'efficacia dell'attività di controllo. Si tratta di un riconoscimento importante che prende atto della specificità della vigilanza sul settore della previdenza complementare a più riprese sottolineata dalla COVIP stessa.

1.3 Le prospettive in ambito regionale

Nella Relazione annuale COVIP relativa al 2002, si è dato conto della rilevanza per la previdenza complementare della riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la Legge 3/2001. Si anticipava, altresì, quanto poteva emergere dall'iniziativa relativa alla presentazione di un disegno di legge governativo recante ulteriori modifiche al Titolo V della Costituzione che, al momento della pubblicazione della Relazione COVIP dello scorso anno, era all'esame della Conferenza Stato Regioni.

Il testo allora esaminato non risulta costituire attualmente oggetto di ulteriore attenzione da parte del Parlamento ma, a circa due anni dall'entrata in vigore della Legge costituzionale 3/2001, il quadro formale dell'assetto dei poteri tra Stato e Regioni potrebbe, a breve, subire un nuovo intervento per opera di una proposta di riforma costituzionale, presentata dal Governo ed attualmente all'esame del Parlamento.

Premesso che il nuovo disegno di legge costituzionale è di più ampio respiro rispetto a quello esaminato nella Relazione annuale dello scorso anno, si ritiene abbia maggiore rilevanza per il settore della previdenza complementare limitarne l'esame agli interventi attinenti, in senso generale, alla produzione normativa in quanto le modifiche proposte coinvolgono i livelli di legislazione che più da vicino interessano la previdenza complementare, ossia quello della legislazione per principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e quello della legislazione regionale in rapporto con il rispetto dell'interesse nazionale della Repubblica.

Il disegno di legge costituzionale n.2544 interviene in maniera incisiva sul procedimento di formazione delle leggi introducendo, nel nuovo testo dell'art.70 della Costituzione, il cosiddetto bicameralismo asimmetrico secondo il quale le due Camere, diverse tra loro per formazione e criteri di rappresentanza, a seconda delle materie trattate esaminano in via prioritaria i progetti di legge con possibilità di richiamo da parte dell'altro ramo del Parlamento.

In tale quadro viene prevista la costituzione del Senato Federale della Repubblica al quale spetta, in via prioritaria, l'esame dei disegni di legge concernenti i principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente di cui all'art.117, terzo comma della Costituzione. Inoltre, nel nuovo art.127 della Costituzione è assegnata al Senato Federale la specifica competenza a riesaminare le leggi regionali che, a parere del Governo, abbiano pregiudicato l'interesse nazionale della Repubblica. Tale ultimo principio interviene, quindi, a temperare la novità della riforma.

Per quanto riguarda, poi, le modifiche concernenti la ripartizione della potestà normativa, recate al testo dell'art.117 della Costituzione risultante dalla precedente riforma del 2001, il disegno di legge prevede l'attribuzione alle Regioni della competenza legislativa esclusiva nelle materie della assistenza e organizzazione sanitaria, dell'organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici, della parte di

programmazione scolastica di interesse specifico delle Regioni e, infine, della polizia locale. Il testo propone, altresì, l'eliminazione del meccanismo del cosiddetto regionalismo differenziato, ora previsto nel terzo comma dell'art.116 della Costituzione cancellando in tal modo la possibilità per le Regioni di attivare ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Si prefigura, dunque, una ulteriore evoluzione del quadro costituzionale in ordine alla quale, dato lo stato dell'iter parlamentare del provvedimento, è ancora prematuro esprimere valutazioni che non possono essere fondate su dati normativi definitivi.

L'esperienza di attuazione e di interpretazione della riforma del Titolo V del 2001 ha mostrato come dalla potestà legislativa dello Stato sui principi fondamentali dell'ordinamento possano scaturire nuovi ambiti di prevalenza della legislazione statale. Si tratta di ambiti, non definibili a priori, che si sommano a quelli prefigurati in relazione ad alcune materie statali esclusive che la dottrina e la giurisprudenza della Corte Costituzionale hanno denominato trasversali, in quanto fonte di normazione generale sull'intero territorio nazionale per beni che costituiscono oggetto di tutela costituzionale rilevante, come *la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela del risparmio e....della concorrenza*. A ciò si aggiunga il potere sostitutivo del Governo, definito dall'art.120 in presenza di esigenze di tutela dell'unità giuridica ed economica.

Tuttavia, se la legislazione per principi rappresenta un ulteriore ambito di legislazione esclusiva della legge statale, pur non appartenendo al novero delle materie attribuite alla competenza legislativa statale dal comma secondo dell'art.117 della Costituzione, è pur vero che la stessa costituisce, contemporaneamente, il limite specifico della competenza legislativa statale nelle materie di legislazione concorrente. Del resto, l'orientamento giurisprudenziale della Corte Costituzionale riguardo alla valenza della legislazione statale per principi, ha tenuto presente l'esigenza di coniugare l'operatività della riforma costituzionale con il fine di non comprimere in alcun modo la potestà normativa regionale.

Con l'emanazione della Legge 131/2003 *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3*, frutto di una intensa attività di collaborazione e di intese tra Governo e Regioni svolta nelle sedi istituzionali a ciò deputate, il Governo, al fine di dare immediata attuazione alla riforma, ha proposto alcune soluzioni in ordine ai principali nodi problematici emersi all'attenzione degli operatori.

In tal senso, rivestono particolare importanza, per il tentativo di riaffermare la certezza del diritto e di evitare l'insorgere di un inutile contenzioso, quelle disposizioni che stabiliscono la vigenza nelle materie concorrenti, rispettivamente, delle norme regionali e di quelle statali fino all'entrata in vigore delle nuove disposizioni come pure la previsione della possibilità per le Regioni di legiferare nelle materie concorrenti anche in base ai principi fondamentali desumibili dalle leggi vigenti fino all'entrata in vigore delle norme espressamente emanate dallo Stato.

La Legge 131/2003, in sede di prima applicazione e per orientare l'iniziativa legislativa ha previsto la delega al Governo per l'emanazione entro un anno di uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti. A tale proposito parte della dottrina ha ravvisato come opportuna la rintracciabilità dei principi fondamentali nella normativa vigente ancorché secondaria, considerata la fase inoltrata di delegificazione nella quale la Legge 131/2001 si è trovata ad intervenire. L'esercizio della delega potrebbe, peraltro, essere reso difficoltoso dalla sovrapposizione temporale di interventi posti in essere dal Parlamento e dal Governo in tema di competenza legislativa tale da determinare ulteriori problemi di coordinamento tra fonti normative incidenti sul Titolo V che si susseguono in tempi piuttosto stretti.

Per quanto concerne la materia della previdenza complementare, già nella Relazione relativa allo scorso anno, si è avuto modo di accennare alle conseguenze che sarebbero potute derivare dalla scomposizione della materia previdenziale su due piani di legislazione differenziati, l'uno della legislazione esclusiva dello Stato relativo alla previdenza obbligatoria, l'altro, appartenente all'ambito della legislazione concorrente Stato-Regioni, della previdenza complementare e integrativa.

Il nuovo intervento riformatore ora all'esame del Parlamento, sinteticamente descritto, non ha risolto tale dicotomia. Rimane il fatto che la previdenza complementare costituisce un ambito di legislazione concorrente strettamente connesso a quello di legislazione esclusiva dello Stato sulla previdenza obbligatoria, poiché entrambe debbono concorrere alla realizzazione del principio costituzionale, fissato nell'art.38, secondo comma della Costituzione, di tutela delle condizioni di sicurezza sociale in età anziana e, in particolare, la previdenza complementare dovrà svolgere un ruolo determinante nell'assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale, come riconosciuto da varie decisioni della stessa Corte Costituzionale. Qualora si volesse dare vita ad una legislazione di nuovi principi fondamentali della materia come richiesto dalla Legge 131/2003, questa dovrà essere coordinata a quella, ordinaria, in materia di previdenza obbligatoria.

La necessità di un coordinamento tra gli interventi normativi in tema di previdenza, obbligatoria o complementare, trova conferma nel disegno di legge delega presentato dal Governo in Parlamento in materia previdenziale *Delega al Governo in materia previdenziale, misure di sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria*, ora atto Senato n.2058, esaminato compiutamente in altra parte della Relazione.

Infatti, tale iniziativa legislativa del Governo, mirante a ridisegnare le linee fondamentali del sistema previdenziale nel nostro Paese, aggira, per così dire, il nuovo riparto di competenze previsto nell'art.117 della Costituzione disciplinando contestualmente previdenza obbligatoria e previdenza complementare, collocandosi così nella stessa logica secondo la quale aveva operato, a suo tempo, la Legge 335/1995.

Peraltro, la peculiarità del settore della previdenza complementare e, quindi, del risparmio a fini previdenziali, così connotato da proprie specificità per le finalità alla cui

realizzazione è preposto, viene sottolineata nello stesso provvedimento ed in altre iniziative legislative più recenti. Infatti, non soltanto viene confermato il ruolo della Autorità di vigilanza e regolamentazione di settore ma viene, altresì, riconosciuta l'esigenza di rafforzarla attribuendole ulteriori sostanziali poteri di intervento e di controllo su tutti gli attori del sistema.

A ben vedere, nel contesto sopra descritto, il rafforzamento delle funzioni dell'Autorità di vigilanza potrà, a sua volta, contribuire a determinare nel tempo spazi utili nei quali l'iniziativa legislativa regionale possa inserirsi trovando ambiti qualitativamente, oltre che quantitativamente, significativi. Del resto l'attivazione di fondi pensione a valere sul territorio, sottoposti agli stessi controlli degli altri fondi, è stata prevista già dall'art.2 del Decreto lgs. 124/1993, che ha, altresì, istituito all'art.16 l'Autorità di vigilanza di settore. In tal modo si è così prefigurata una vigilanza unitaria in materia di previdenza complementare, nonché la necessità di una Autorità che sia dotata di effettiva indipendenza e in grado di stabilire il necessario raccordo con le forme di rappresentanza delle parti sociali coinvolte e con gli Enti territoriali.

Dal carattere di contiguità con il settore della raccolta del risparmio, può scaturire una lettura in via sistematica delle norme di riferimento mediante cui valorizzare il ruolo della vigilanza di settore. In particolare, occorre muovere dal nesso funzionale che può essere ravvisato tra i due principi fissati nella Costituzione rispettivamente nell'art.38 secondo comma, che pone in capo alla Repubblica l'obbligo di garantire adeguate condizioni di sicurezza sociale in età anziana, e nell'art.47 primo comma, che pone l'obiettivo di incoraggiare e tutelare il risparmio in tutte le sue forme. In altri termini, il risparmio a fini previdenziali, oltre a godere della tutela costituzionale offerta dall'art.47 primo comma della Costituzione, si connota di particolare rilevanza costituzionale proprio in virtù del principio sancito dall'art.38 secondo comma della Costituzione alla cui realizzazione può contribuire in maniera determinante.

Come è noto, la tutela del risparmio è affidata alla legislazione esclusiva dello Stato; pertanto sussistono due piani differenti di legislazione dei quali uno è costituito dall'ordinamento della previdenza complementare, inserita tra le materie attribuite alla competenza concorrente regionale, e l'altro specificamente inerente alla tutela del risparmio, al quale ultimo pertiene l'attività di vigilanza, riconducibile alla legislazione esclusiva dello Stato. Risulta, pertanto, solidamente fondata l'esigenza di una vigilanza di settore centralizzata che si esprime anche nell'elaborazione di regole ed interventi di normazione, ancorché secondaria, finalizzati a delineare il *modus operandi* che i soggetti che raccolgono e gestiscono il risparmio previdenziale sono chiamati a rispettare.

Tale interpretazione non implica alcun ridimensionamento del ruolo che le Regioni potranno svolgere per quanto riguarda la previdenza complementare.

Benché non si possano ancora registrare iniziative legislative nella materia da parte delle Regioni, tranne quelle riconducibili ad alcune Regioni a Statuto speciale che già in precedenza erano dotate di prerogative relativamente a funzioni e compiti nel

settore, non si può mancare di rilevare che al livello regionale sia in atto, quanto meno, una riflessione avente ad oggetto la possibilità concreta di attuare l'attribuzione costituzionale di competenza legislativa e regolamentare in tale settore. Nella fase attuale, la COVIP ritiene che assuma ancora più grande importanza il procedere nel cammino delle intese e della collaborazione tra Stato e Regioni al fine di raggiungere soluzioni legislative equilibrate.

La COVIP ha, anche recentemente, rinnovato l'auspicio che le Regioni contribuiscano nel favorire la diffusione delle adesioni alla previdenza complementare anche nelle realtà produttive caratterizzate da grande frammentazione come, pure, offrano supporto all'insufficiente capacità dei singoli di effettuare scelte consapevoli rispetto al proprio futuro previdenziale attraverso la creazione di iniziative di educazione finanziaria e consulenza adeguate anche raccordandosi con le organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro.

In tal senso merita di essere segnalata come particolarmente significativa l'esperienza della Regione Trentino Alto Adige che, proseguendo nella direzione intrapresa e già descritta nella Relazione dello scorso anno, ha introdotto recentemente la *Carta dei servizi PensPlan*, per il tramite del Centrum PensPlan. Quest'ultimo, ente strumentale della Regione, svolge tutti i compiti riconducibili alla promozione della previdenza complementare. La *Carta dei servizi PensPlan* consiste nella dichiarazione degli impegni che il Centrum assume nei confronti degli utenti circa il livello di qualità offerto dal servizio fornito e nella definizione dei diritti degli utenti dei servizi medesimi al fine di offrire loro adeguata garanzia ed, altresì, forme di tutela giuridica e di conciliazione anche extragiudiziale delle controversie con il Centrum stesso.

Non v'è dubbio che l'attività legislativa delle Regioni in materia di previdenza complementare dovrà confrontarsi con quello che costituisce il suo vincolo per eccellenza derivante, come si è visto, dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Premessa l'impossibilità di una diversificazione territoriale delle prestazioni, stante il contenuto limite dei livelli essenziali, sembra possibile che le Regioni possano, però, emanare norme che, compatibilmente con le risorse disponibili e nel rispetto delle norme regolatrici della concorrenza, stabiliscano prestazioni più ampie anche nel contenuto, quando vi sia la possibilità di farsi carico di eventuali oneri.

Benché sia opinione prevalente e condivisibile che restino esclusi quegli interventi regionali che tendano a modificare la natura della previdenza complementare, per esempio, da facoltativa ad obbligatoria, o comunque siano volti a modificare la struttura delle forme previdenziali, la produzione normativa regionale può ben indirizzarsi verso la previsione di eventuali strutture amministrative e misure operative che supportino concretamente i fondi pensione prevedendo, altresì, l'accollo di oneri finanziari in relazione ad accadimenti della vita dei singoli individui che siano connotati da rilevanza sociale. Inoltre, nel rispetto del disposto dell'art.119 della Costituzione potranno essere introdotti incentivi fiscali che siano di sostegno allo sviluppo sul territorio di iniziative integrative della previdenza obbligatoria.

Nell'attuale contesto normativo, anche se ancora in evoluzione, appare dunque possibile ipotizzare modalità operative che soddisfino concretamente l'esigenza di salvaguardia di una determinazione unitaria dei principi fondamentali della previdenza complementare, non solo mediante il riferimento al livello essenziale delle prestazioni ma anche ponendo nel giusto risalto il collegamento funzionale tra previdenza di base e complementare, con il riconoscimento alle Regioni del ruolo che la nuova configurazione costituzionale assegna loro.

Si potrà, forse, osservare che le Regioni stiano prendendo consapevolezza della portata della novità introdotta dalla riforma con ritardo, ma l'atteggiamento di prudenza a legiferare in tale ambito, più accentuato che in altri ambiti di legislazione concorrente, sembra essere motivato in misura prevalente non tanto dall'inesperienza nell'intervenire nel campo della previdenza o dalle difficoltà a stabilire efficaci raccordi con le organizzazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro presenti sul territorio.

Il vero nodo da sciogliere con urgenza per consentire il dispiegarsi delle potenzialità dell'intervento regionale nella costruzione di una previdenza complementare rispondente ai bisogni previdenziali dei cittadini è, infatti, quello riconducibile alla mancata attuazione dell'art. 119 della Costituzione e cioè, in sostanza, alle difficoltà incontrate nella realizzazione dell'autonomia finanziaria e impositiva delle Regioni. Si tratta di un tema che occupa un posto di rilievo nel dibattito sorto in ambito regionale e da cui emerge un disagio crescente degli enti territoriali di fronte alle difficoltà di corrispondere alle istanze provenienti dalla cittadinanza ed all'impossibilità di realizzare in concreto il decentramento delle funzioni previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione.

Anche nell'ultimo *Rapporto annuale sull'attuazione del Federalismo* presentato dall'ISAE viene evidenziata la centralità del tema della definizione dei meccanismi volti a realizzare la disponibilità di risorse finanziarie in capo alle Regioni in misura adeguata ai compiti loro attribuiti dalla riforma. L'esperienza di decentramento che viene analizzata, cioè quella avviata con alterne vicende nel settore della sanità, consente di intravedere i possibili riflessi della mancata o ritardata attuazione dell'art. 119 della Costituzione anche in altri ambiti dell'autonomia regionale nei quali la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, definiti con legge dello Stato in relazione a tutto il territorio nazionale, impone agli Enti territoriali uno sforzo finanziario spesso al di sopra delle possibilità che possono essere espresse dalla collettività di riferimento, stante la mancata attuazione dei meccanismi di finanziamento e di perequazione statale previsti nell'art. 119 della Costituzione.

Senza che sia costituito il presupposto della disponibilità in capo alle Regioni delle risorse finanziarie necessarie ad introdurre ed a gestire le varie iniziative che potrebbero ricadere, a buon diritto, nell'ambito delle potestà legislative ed amministrative regionali, la novità della riforma costituzionale ed il principio stesso di solidarietà verticale del quale le Regioni possono farsi interpreti rischiano di essere vanificati.

1.4 La semplificazione amministrativa

Nel corso del 2003, la COVIP ha portato a termine il progetto di semplificazione amministrativa che aveva costituito uno dei punti qualificanti dei piani di attività per il predetto anno.

Tale progetto si iscrive nell'ambito della complessiva evoluzione dell'attività di vigilanza sui fondi pensione, volta a spostare l'enfasi dagli strumenti di tipo autorizzativo ai profili sostanziali dell'operato dei fondi e ai fattori di rischio che possono incidere sulla sana e prudente gestione: l'adeguatezza della *governance*, la gestione finanziaria nella prospettiva che essa sia effettivamente orientata al soddisfacimento delle finalità previdenziali, l'organizzazione e i controlli interni, l'informativa agli aderenti come presupposto per consentire a questi ultimi di effettuare scelte consapevoli in relazione al proprio percorso previdenziale.

Un elemento importante della strategia delineata è stato, per l'appunto, quello della revisione di alcuni procedimenti amministrativi in chiave di semplificazione e snellimento, seguendo una linea evolutiva che già da tempo la COVIP ha intrapreso sia in sede di proposte di modifiche alla normativa primaria sia nella definizione della regolamentazione di propria competenza, anche al fine di valorizzare ulteriormente il ruolo degli organi dei fondi pensione a carattere negoziale (di nuova istituzione e preesistenti) e dei responsabili dei fondi pensione aperti.

Quanto sopra nel presupposto che, a prescindere dall'adozione di atti provvedimenti di tipo preventivo, la COVIP mantiene comunque il potere/dovere di intervento sui profili ordinamentali, particolarmente laddove si riscontrino anomalie nell'ambito dell'attività di monitoraggio dei fondi.

In attuazione delle linee individuate la COVIP ha dunque proceduto, nel primo semestre del 2003, all'individuazione dei procedimenti amministrativi che potevano da subito formare oggetto di semplificazione, fermi restando gli ulteriori spazi di snellimento amministrativo che saranno resi possibili a seguito della definitiva approvazione della legge delega in materia previdenziale e del conseguente decreto legislativo delegato.

Il progetto ha, in particolare, riguardato i procedimenti relativi alle modifiche degli statuti dei fondi negoziali (nuovi e preesistenti) e dei regolamenti dei fondi pensione aperti, nonché i procedimenti inerenti alle convenzioni per la gestione delle risorse.

Si è quindi proceduto alla stesura dei nuovi testi regolamentari necessari per l'attuazione del progetto in esame, nonché di un documento di orientamento generale finalizzato a spiegare più compiutamente le linee evolutive dell'attività di vigilanza