

paese, saranno resi uniformi nei Paesi dell'Unione Europea dall'introduzione dei principi contabili internazionali, cosiddetti *International Accounting Standards (IAS)*. Infatti, a decorrere dal 1° gennaio 2005, in base al Regolamento Comunitario (EC 1606/2002), tutte le società quotate sui mercati regolamentati dell'Unione Europea dovranno redigere il proprio bilancio consolidato in conformità di tali principi contabili.

Il principio *IAS 19 (Employee benefits)* definisce le modalità di contabilizzazione nel bilancio delle società dei compensi spettanti ai dipendenti, comprendendovi non solo i salari, gli stipendi, i contributi per oneri sociali e altri compensi erogati durante l'attività lavorativa, ma anche quelli successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, come pensioni e altri benefici previdenziali.

L'applicazione dello *IAS 19* per la rendicontazione dei piani previdenziali a contribuzione definita – per i quali il contributo del datore di lavoro è imputato in bilancio come costo e non si rilevano utili o perdite attuariali – non determina significativi cambiamenti nei bilanci delle aziende.

Per quanto riguarda la contabilizzazione dei piani a prestazione definita¹ nel bilancio delle società *sponsor*, lo *IAS 19* stabilisce che, ogni anno, le eventuali situazioni di squilibrio o avanzo attuariale dei piani siano registrate nel bilancio delle stesse società. Le suddette previsioni, sebbene migliorino la trasparenza e la comparabilità dei bilanci, rendono volatili i risultati economici e finanziari delle società *sponsor*.

Gli effetti dell'introduzione degli *IAS* saranno diversi da azienda a azienda e potrebbero comportare problemi per le società che offrono fondi a prestazione definita in squilibrio: in tal caso si potrebbe, infatti, verificare un abbassamento del *rating*² delle stesse società o della loro quotazione in borsa. Inoltre, l'utilizzo degli *IAS* potrebbe avere implicazioni negative sui contratti di finanziamento con banche o altre istituzioni finanziarie.

Riveste inoltre importanza per i fondi pensione il principio *IAS 26 (Accounting and reporting by Retirement Benefit Plans)*, che deve essere applicato per la contabilità e la presentazione delle informazioni finanziarie da parte degli stessi fondi, i quali sono tenuti a conformarsi a tutti gli altri principi contabili internazionali nei limiti in cui essi non siano superati dal principio n. 26.

Il principio n. 26 distingue tra piani a contribuzione definita, piani a prestazione definita e piani ibridi, assimilati ai piani a prestazione definita.

¹ Negli Stati Uniti dal prossimo anno le regole contabili richiedono che le società pubblicino ogni anno il dettaglio delle attività e delle passività dei fondi a prestazione definita da esse promosse nei propri bilanci nonché le ipotesi di rendimento assunte.

² Si rileva, infatti, che numerose società americane ed europee che risultano essere maggiormente esposte nei programmi di ripianamento dei fondi a prestazione definita da esse sponsorizzate hanno visto, nel corso del 2003, un peggioramento del proprio merito di credito e rischiano di essere declassate dalle principali agenzie di *rating*.

I piani a contribuzione definita devono presentare un rendiconto che evidenzi l'attivo netto destinato alle prestazioni e i criteri di contribuzione. La reportistica da parte dei suddetti piani di solito prevede la descrizione delle attività rilevanti svolte nel corso dell'esercizio, dei requisiti di partecipazione e delle condizioni generali del piano previdenziale, nonché degli effetti di eventuali variazioni a questo apportate; prevede inoltre prospetti che indichino le operazioni e il rendimento degli investimenti nell'esercizio, la situazione patrimoniale del piano al termine dell'esercizio, la descrizione dei criteri di investimento.

I piani a prestazione definita sono tenuti a presentare un rendiconto che evidenzi l'attivo netto destinato alle prestazioni, il valore attuariale delle prestazioni previdenziali distinguendo tra quelle maturate e quelle non ancora maturate e l'avanzo o il disavanzo risultante; in alternativa, il rendiconto deve contenere un prospetto dell'attivo netto destinato alle prestazioni che includa una nota indicante il valore attuariale delle prestazioni previdenziali, distinguendo tra quelle maturate e quelle non ancora maturate oppure un riferimento a queste informazioni contenute in una relazione attuariale allegata.

Deve essere anche indicato l'eventuale effetto rilevante di variazioni dei parametri attuariali sul valore attuariale delle prestazioni previdenziali. La relazione deve illustrare le relazioni intercorrenti tra valore attuariale delle prestazioni previste, attivo netto destinato alle prestazioni e politica per il finanziamento dello schema.

I piani a prestazione definita devono essere valutato periodicamente da un attuario per accertarne la situazione finanziaria, rivedere le ipotesi adottate e definire i futuri livelli di contribuzione.

Gli investimenti effettuati dagli schemi previdenziali (sia a contribuzione che a prestazione definita) devono essere iscritti al *fair value*. Nel caso dei titoli mobiliari negoziabili il *fair value* è quello di mercato. Qualora non fosse possibile una stima del *fair value* degli investimenti del piano deve essere fornita una spiegazione dei motivi per i quali il *fair value* non è utilizzato.

La relazione di uno schema previdenziale deve comprendere infine un rendiconto delle variazioni dell'attivo netto destinato alle prestazioni, una sintesi dei principi contabili rilevanti, la descrizione del piano e l'effetto di eventuali cambiamenti apportati al piano nel corso dell'esercizio.

Tav. 2.2

Attività finanziarie e aderenti attivi dei fondi pensione dei principali Paesi.
(dati al 2002)

Paesi	Totale attività (mln di euro)	Totale attività in percentuale rispetto al PIL	Totale aderenti attivi
Austria	9.523	4,4	349.233
Belgio	14.613	5,6	269.638
Canada	364.660	47,6	4.017.726
Danimarca	48.073 ⁽¹⁾	27,1 ⁽¹⁾	-
Finlandia	8.737 ⁽¹⁾	6,5	192.136
Germania	79.774	3,8	1.400.000
Islanda	8.923	100,5	253.970
Italia	23.079	2,0	1.703.951
Olanda	423.890	106 ⁽¹⁾	5.413.200
Polonia	8.523	4,4	9.391.462
Portogallo	17.234	13,4	282.320
Spagna	38.724 ⁽¹⁾	6,0 ⁽¹⁾	5.806.370
Svezia	9.372 ⁽¹⁾	3,8 ⁽¹⁾	-
Svizzera ⁽³⁾	354.762	125,5	3.226.600
Regno Unito	1.170.258 ⁽¹⁾	73,3 ⁽¹⁾	10.100.000 ⁽²⁾
Stati Uniti	6.273.044	57,2	78.000.000 ⁽¹⁾

Dati riferiti ai cosiddetti fondi pensione autonomi (fondi pensione dotati di soggettività giuridica ovvero costituiti come patrimoni legalmente separati rispetto a quelli della società *sponsor*).

(1) Dati riferiti al 2001;

(2) Dati riferiti al 2000;

(3) Dati riferiti al 1999-2000.

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, COVIP, Dipartimento del Lavoro USA, GAD, OCSE e Watson Wyatt.

2.1.1 L'evoluzione nel Regno Unito

Nella prospettiva di monitorare l'evoluzione della previdenza complementare negli altri Paesi al fine di trarre spunti utili per la situazione italiana, risulta particolarmente interessante il riferimento al sistema in essere nel Regno Unito, modello sovente citato come esempio dagli assertori di schemi di vigilanza, per così dire, unificati, laddove si è invece preservata e anzi potenziata la specificità della vigilanza sulla previdenza complementare.

Infatti, in tale Paese, proprio nel mentre si è proceduto, sul finire degli anni '90, ad una profonda revisione dell'architettura di vigilanza sul settore finanziario, attraverso

la concentrazione delle funzioni di supervisione in un'unica entità, si è ritenuto comunque necessario continuare a caratterizzare la vigilanza sui fondi pensione con la presenza di un'Autorità autonoma e indipendente.

Così, accanto alla *Financial Service Authority (FSA)*, cui risultano affidate le funzioni di supervisione su mercati e servizi finanziari, fatta eccezione per le competenze relative alla "stabilità sistemica" del sistema finanziario, assicurata mediante il coordinamento delle attività svolte in tale ambito dalla *FSA*, dalla Banca d'Inghilterra e dal Ministero del Tesoro, esiste un'Autorità *ad hoc*, l'*Occupational Pensions Regulatory Authority (OPRA)*, cui sono attribuite specifiche funzioni di vigilanza sul settore della previdenza complementare. Quest'ultima si colloca in una posizione di autonomia e di separatezza dal potere esecutivo ed è dotata di una *governance* che garantisce la rappresentanza delle parti sociali, oltre che delle principali categorie di operatori attivi nel settore dei fondi pensione.

L'esistenza di un'Autorità di vigilanza dedicata e specialistica ha trovato fondamento nell'importanza attribuita nel Regno Unito alle forme di previdenza private nella formazione del reddito pensionistico e nella peculiarità dei diritti da tutelare. La previdenza privata riveste, infatti, una notevole importanza nella copertura previdenziale dei lavoratori (nel periodo 1999-2000 il 57 per cento del complessivo reddito da pensioni risultava, infatti, provenire dal sistema pubblico e il 43 per cento dalle forme pensionistiche complementari).

Nonostante l'elevato grado di sviluppo della previdenza complementare, il Governo ha evidenziato che nel Regno Unito le risorse accumulate per fini previdenziali potrebbero essere inadeguate: risulta stimato, infatti, in 27 miliardi di sterline l'ammontare annuale delle risorse mancanti (*saving gap*); tale fenomeno riguarderebbe circa 3 milioni di lavoratori, i quali potrebbero vedere il tasso di sostituzione, derivante dalle entrate pensionistiche, scendere al di sotto del 50 per cento.

Negli ultimi anni il Governo si è fatto, quindi, promotore di molteplici iniziative aventi lo scopo di analizzare gli effetti di lungo periodo che l'insufficiente risparmio a fini previdenziali potrebbe comportare sul sistema pensionistico, di identificare i maggiori nodi strutturali che condizionano l'accumulazione del risparmio personale e di ricercare soluzioni idonee a semplificare ed estendere l'accesso al sistema di previdenza complementare.³ Accanto ai lavori realizzati su iniziativa del Governo numerose sono

³ Tra gli studi realizzati su iniziativa del Governo, negli anni 2001-2002 si segnalano in particolare: il *Myners Report*, pubblicato nel marzo 2001, riguardante gli investitori istituzionali; il *Sandler Report*, pubblicato nel dicembre 2002, riguardante il risparmio personale di medio-lungo periodo; il rapporto redatto da Alan Pickering nel luglio 2002 ed intitolato *A simpler way to better pensions*, che contiene una serie puntuale di proposte riformatrici del sistema di previdenza complementare volte soprattutto a rivedere la struttura dei prodotti pensionistici offerti, le tipologie di prestazioni conseguibili, il livello essenziale di informativa e i poteri da attribuire agli organismi pubblici di vigilanza.

state, nell'ultimo triennio, anche le indagini parlamentari effettuate con riferimento al settore dei fondi pensione ed ai relativi organismi pubblici di vigilanza.⁴

Gli studi ed i rapporti realizzati sul tema e le concordanti esigenze di revisione ivi rappresentate, hanno, quindi, indotto il Governo alla redazione, alla fine del 2002, di un ulteriore documento, il cosiddetto *Green Paper*, nel quale è esaminata, nel dettaglio, la situazione del sistema pensionistico pubblico e privato.

A seguito dei commenti da più parti ricevuti circa le proposte contenute nel *Green Paper*, il Governo ha provveduto, nel giugno 2003, alla pubblicazione di un documento, intitolato *Action on occupational pensions*, che sintetizza gli interventi riformatori di cui intende effettivamente farsi promotore in materia di schemi pensionistici aziendali. Sono ivi individuate tre linee direttrici della futura azione di governo: aumentare il livello di protezione delle posizioni previdenziali degli iscritti; agevolare l'istituzione e la gestione di forme pensionistiche complementari da parte dei datori di lavoro, incentivando, in un contesto di volontarietà l'accumulazione di risorse a fini previdenziali; accrescere il grado di informativa e di assistenza offerto agli iscritti onde consentire loro di compiere scelte pensionistiche adeguate.

Le iniziative di riforma contenute in detto programma sono state puntualmente delineate nel disegno di legge, cosiddetto *Pensions Bill*, presentato dal Ministro del Lavoro e delle Pensioni al Parlamento, a metà febbraio 2004. Le modifiche proposte, se recepite dal Parlamento, dovrebbero entrare in vigore nell'aprile del 2005.

Nel complesso, l'intervento riformatore delineato dal Governo definisce uno spazio regolatorio nel quale sono meglio definiti i ruoli spettanti ai diversi attori del sistema di previdenza complementare, a livello accentrato e decentrato (Autorità di vigilanza, *trustee*, datori di lavoro, professionisti, organizzazioni rappresentative dei lavoratori) e sono intensificate le forme di controllo, collaborazione e interazione tra gli stessi, onde ridurre i rischi di comportamenti irresponsabili e scorretti.

Quanto ai presidi pubblici di vigilanza, il Governo conferma innanzitutto la validità del modello prescelto, che attribuisce i compiti di regolamentazione e supervisione del sistema di previdenza privata ad un'Autorità dedicata, distinta funzionalmente e strutturalmente dalla FSA, rafforzando le competenze della stessa.

⁴ A tale proposito sono da segnalare: il rapporto del *National Audit Office* del novembre 2002, organismo cui spetta il controllo della spesa pubblica nell'interesse del Parlamento, che ha preso in esame il ruolo ricoperto dall'*Occupational Pensions Regulatory Authority* (OPRA) e la capacità della stessa di presidiare il contenimento dei rischi insiti nel sistema pensionistico privato; la *Quinquennial Review* dell'OPRA del 2002, incentrata sull'analisi del ruolo e dell'attività dell'Autorità di vigilanza; il rapporto del marzo 2003 predisposto dal *Committee of Public Accounts*, la commissione parlamentare con competenza sui conti pubblici, che ha ribadito l'esigenza di operare una riforma organica del settore, attribuendo all'Autorità di vigilanza maggiori competenze e poteri; il rapporto del *Work and Pensions Committee*, la commissione parlamentare competente in materia di lavoro e di pensioni, la quale, in un documento pubblicato nel mese di aprile 2003 ed intitolato *The Future of UK pensions*, ha illustrato i risultati di un'indagine condotta sul complessivo sistema pensionistico e sui relativi elementi di maggiore criticità.

In tale ottica, tra le misure di maggior rilievo contenute nel *Pensions Bill* vi è la creazione di una nuova Autorità di vigilanza sugli schemi pensionistici occupazionali, cosiddetto *Pensions Regulator* che, a partire dal mese di aprile 2005, dovrà subentrare nelle funzioni di controllo già esercitate dall'*OPRA* e si vedrà attribuiti nuovi e più incisivi poteri.

Si intende in tal modo superare il modello di supervisione adottato dall'*OPRA*, principalmente basato sull'intervento *ex post* sui casi patologici accertati. A differenza di quanto previsto, ad esempio, per la *FSA*, i cui obiettivi sono stati chiaramente definiti nel *Financial Services and Markets Act* del 2000⁵, la legge istitutiva dell'*OPRA* ha, infatti, omesso di indicare gli obiettivi dell'Autorità e si è invece limitata a prevedere una serie puntuale di adempimenti a carico dei *trustees* degli schemi pensionistici aziendali e dei datori di lavoro tenuti alla relativa contribuzione e ad attribuire, di volta in volta, all'*OPRA* poteri essenzialmente sanzionatori e repressivi delle violazioni riscontrate.

Colmando tale lacuna della normativa in vigore, il *Pensions Bill* definirebbe, in primo luogo, gli obiettivi principali del *Pensions Regulator*, nei seguenti termini: proteggere gli aderenti e le prestazioni maturate presso gli schemi occupazionali ed individuali; ridurre le situazioni di rischio che potrebbero far insorgere l'obbligo di risarcimento da parte del Fondo di garanzia, di cui si propone l'istituzione (v.infra); promuovere la buona amministrazione degli schemi pensionistici.

In funzione dei nuovi obiettivi assegnati, la nuova Autorità sarebbe dotata di nuove e più ampie competenze rispetto all'*OPRA*, quali: sospendere l'operatività degli schemi a prestazione definita; imporre agli amministratori o a soggetti terzi di tenere determinati comportamenti nell'interesse degli iscritti; acquisire e scambiare informazioni rilevanti; dichiarare sospesi o decaduti dall'incarico gli amministratori o proibire l'assunzione dell'incarico a chi ritenuto non idoneo; intervenire per il recupero presso il datore di lavoro delle contribuzioni omesse; l'Autorità avrebbe inoltre il dovere di fornire educazione, informazione e guida a coloro che operano come amministratori, consulenti e gestori degli schemi pensionistici.

La nuova Autorità di vigilanza dovrebbe operare in modo proattivo e dinamico, sulla base di un modello di regolamentazione e di vigilanza incentrato sull'approccio cosiddetto *risk based*, simile a quello adottato dalla *FSA*. Secondo tale approccio, l'attività di supervisione verrebbe svolta in modo più flessibile, tenendo così conto delle diverse caratteristiche degli schemi pensionistici e definendo le priorità, le iniziative di vigilanza e quelle ispettive sulla base della valutazione dei potenziali rischi che potrebbero pregiudicare il perseguimento degli obiettivi istituzionali assegnati.

⁵ Gli obiettivi della *FSA* consistono nella: salvaguardia della fiducia degli operatori economici nei mercati finanziari, protezione dei risparmiatori, prevenzione e repressione dei reati finanziari e diffusione della conoscenza nelle materie finanziarie.

Sulla base della metodologia già sviluppata nell'ambito della *FSA*, il modello *risk based* prevedrebbe, in primo luogo, la definizione dei principali fattori di rischio, in relazione a ciascuno dei quali viene effettuata la valutazione di due fattori: la probabilità che l'evento rischioso accada e la misura dell'impatto dell'evento rischioso sulla perseguibilità degli obiettivi istituzionali. L'apprezzamento combinato dei due fattori consentirebbe poi di definire una valutazione complessiva del profilo di rischio del soggetto vigilato e, quindi, tracciare una "mappatura" dei soggetti vigilati in relazione al loro grado di rischio.

Gli strumenti di vigilanza sarebbero distinti in relazione allo scopo che devono perseguire: strumenti di diagnosi, utilizzati per identificare, valutare e misurare i rischi; strumenti di monitoraggio dei rischi, quali ad esempio l'analisi dei dati finanziari forniti da un'istituzione; strumenti preventivi impiegati per ridurre o limitare l'impatto di determinati rischi e infine, strumenti di correzione, adottati per riparare alle conseguenze dei rischi che si sono già materializzati.

Le iniziative di vigilanza verrebbero, inoltre, poste in essere dall'Autorità di vigilanza sulla base del profilo di rischio del soggetto vigilato: nel caso di soggetti che presentano un maggiore profilo di rischio, vengono previste iniziative di vigilanza mirate e intensive; viceversa, nel caso di soggetti a basso rischio potenziale la supervisione viene essenzialmente condotta attraverso un tenue monitoraggio a distanza su base periodica.

Un altro elemento distintivo dell'approccio *risk based* consiste nell'analisi trasversale dei fattori di rischio comuni ai soggetti vigilati o a determinati settori.

Al riguardo, l'*OPRA* sta già sviluppando il nuovo modello di *Pensions Regulator*, in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Pensioni. Al fine di definire i principali fattori di rischio che potrebbero pregiudicare l'adeguato funzionamento delle diverse tipologie di schemi e mettere in discussione la tutela degli aderenti nonché di valutare gli schemi che presentano maggiori profili di problematicità, l'*OPRA* sta avviando una raccolta di informazioni statistiche dettagliate sulle caratteristiche degli schemi pensionistici da essa vigilati, finora non disponibili. Inoltre, in linea con l'approccio *risk based*, l'*OPRA* ha già provveduto a specificare in modo più dettagliato i casi più rilevanti di violazione della normativa che devono essere comunicati all'Autorità di vigilanza dai cosiddetti *whistleblowers*⁶, al fine di limitare le segnalazioni ai casi nei quali le irregolarità possono effettivamente incidere negativamente sugli aderenti allo schema.

Tale approccio di vigilanza consentirebbe alla nuova Autorità di vigilanza di operare in modo proattivo, individuando anticipatamente le situazioni di potenziale instabilità finanziaria degli schemi o di pregiudizio della posizione previdenziale degli

⁶ Al riguardo nel *Pensions Bill* si prevede che l'obbligo di comunicazione delle violazioni di legge da parte degli attuari, dei revisori contabili e dei *trustee* (cosiddetti *whistleblowers*) sia esteso anche ai datori di lavoro, ai soggetti coinvolti nell'attività di amministrazione e di investimento dello schema e ai consulenti.

aderenti e concentrando, pertanto, le risorse e i propri interventi sugli schemi che presentano profili di rischio maggiore, specialmente in relazione a fattispecie di frode o cattiva amministrazione.

Tra le altre previsioni contenute nel *Pensions Bill* dirette a proteggere gli iscritti, è da annoverare, inoltre, l'istituzione, in analogia al programma di riassicurazione della PBGC operante negli Stati Uniti (cfr. paragrafo precedente), di un Fondo di garanzia, cosiddetto *Pensions Protection Fund*, rivolto agli schemi occupazionali a prestazione definita. Il Fondo di garanzia sarebbe chiamato ad intervenire qualora il datore di lavoro diventi insolvente e non sia più in grado di riequilibrare lo schema pensionistico in deficit.

Al riguardo, secondo il disegno di legge, il Fondo dovrebbe garantire, entro determinati massimali, il pagamento del cento per cento delle prestazioni promesse a coloro che hanno già maturato il diritto a pensione ed il novanta per cento a coloro che non hanno ancora raggiunto i requisiti previsti. In queste ipotesi, il Fondo si farebbe, altresì, carico di provvedere al pagamento dell'indicizzazione all'inflazione delle pensioni in pagamento e della rivalutazione dei diritti differiti.

Al finanziamento del Fondo si dovrebbe provvedere mediante l'istituzione di un contributo da porre a carico degli schemi pensionistici privati a prestazione definita o ibridi. Detto contributo dovrebbe, a regime, risultare articolato in misura differenziata sulla base delle caratteristiche e della situazione dello schema in modo da ridurre i costi a carico dei datori di lavoro che offrono schemi pensionistici adeguatamente finanziati e da minimizzare i fenomeni di *moral hazard* che l'istituzione di un Fondo di garanzia potrebbe far insorgere (quali la riduzione del livello complessivo di finanziamento degli schemi o l'effettuazione di scelte di investimento particolarmente rischiose).

Il Fondo di garanzia dovrebbe essere gestito da un ente indipendente, dotato di piena autonomia su tutti i profili inerenti alla definizione delle entrate, all'investimento delle risorse ed al pagamento dei risarcimenti dovuti. Detto ente sarebbe chiamato, altresì, a subentrare nelle competenze oggi già attribuite al *Pensions Compensation Board*; gestirebbe, cioè, anche un altro Fondo di garanzia (cosiddetto *Fraud Compensation Fund*) a cui spetterebbe di provvedere al risarcimento degli iscritti agli schemi pensionistici, a prestazione e a contribuzione definita, che si trovino a perdere o a subire una sensibile decurtazione dei diritti pensionistici accumulati per effetto di frodi o appropriazioni indebite delle risorse; al riguardo, è prevista la possibilità di attivare, laddove necessario, un contributo aggiuntivo volto a finanziare tali risarcimenti.

Al fine, poi, di rendere meno onerosi i piani a prestazione definita offerti dalle società *sponsor* e di compensare i maggiori costi a carico delle stesse derivanti dall'introduzione del Fondo di garanzia, il *Pensions Bill* prevedrebbe la riduzione del tasso di rivalutazione delle prestazioni erogate dagli schemi occupazionali (e individuali): dall'aprile del 2005 le prestazioni sarebbero quindi rivalutate in base all'andamento dell'inflazione fino ad un massimo del 2,5 per cento e non più del 5 per cento, come attualmente previsto. Inoltre, gli attuali criteri di finanziamento previsti per

gli schemi a prestazione definita (*Minimum Funding Requirement – MFR*) sarebbero sostituiti con standard più flessibili, elaborati dai *trustee* d'intesa con i datori *sponsor* in base alle specifiche caratteristiche dello schema.

Nel *Pensions Bill* il Governo, come già affermato, tra l'altro, nel *Green Paper* e nell'*Action on occupational pension plans*, riconoscendo la necessità che i lavoratori compiano scelte di investimento consapevoli, introdurrebbe, altresì, una serie di iniziative intese a migliorare l'informativa e l'assistenza offerta agli aderenti. In primo luogo, si prevedrebbe la diffusione di programmi di pianificazione del risparmio previdenziale attraverso la quantificazione delle risorse finanziarie che si stima possano essere necessarie durante il periodo di pensionamento, di quelle che potrebbero risultare effettivamente disponibili a quella data e la determinazione dei contributi che dovranno essere versati per raggiungere gli obiettivi di copertura previdenziale.

Si stabilirebbe, inoltre, che il *trustee* dello schema fornisca le proprie previsioni sulla copertura pensionistica assicurata congiuntamente dal sistema di previdenza obbligatorio e privato. Infine, verrebbe confermata la responsabilità dei datori di lavoro nell'incentivare l'adesione a forme di previdenza complementare nel posto di lavoro, ravvisando, tra l'altro, l'opportunità che essi mettano a disposizione dei lavoratori le informazioni e l'assistenza necessaria per compiere scelte di risparmio previdenziale adeguate.

2.2 La costituzione e l'attività del CEIOPS

Il 5 novembre scorso la Commissione Europea ha assunto una serie di decisioni finalizzate all'estensione del cosiddetto approccio Lamfalussy a tutto il settore dei servizi finanziari (cfr. infra). Tra le decisioni assunte, vi è quella dell'istituzione del CEIOPS, il *Comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e dei fondi pensione aziendali o professionali*.

L'istituzione del CEIOPS era prefigurata nella direttiva europea sui fondi pensione di recente approvazione. Un considerando della direttiva dà infatti atto dell'intenzione della Commissione Europea di *istituire un comitato di controllori allo scopo di incoraggiare la cooperazione, il coordinamento e lo scambio di opinioni tra autorità nazionali competenti e promuovere l'attuazione coerente della presente direttiva*.

La decisione della Commissione Europea istituisce il CEIOPS come un comitato consultivo indipendente composto di rappresentanti di alto livello delle Autorità competenti, nei Paesi dell'Unione, per la vigilanza sulle compagnie di assicurazione e sui fondi pensione. In dodici dei quindici Paesi attualmente membri dell'Unione, i due

settori sono sottoposti alla vigilanza della stessa istituzione; nel Regno Unito e in Irlanda, oltre che in Italia, la competenza è invece divisa tra due distinte Autorità.

Il CEIOPS ha il compito di assistere la Commissione nella preparazione di decisioni nei settori di competenza. Il Comitato contribuisce inoltre ad assicurare l'applicazione uniforme delle direttive europee e la convergenza delle pratiche di vigilanza degli Stati membri. Il Comitato rappresenta altresì un forum inteso a consentire la collaborazione tra le Autorità di vigilanza e lo scambio di informazioni sugli enti vigilati.

Il finanziamento del CEIOPS avviene a totale carico delle istituzioni che ne fanno parte.

In concreto, il CEIOPS trae origine dalla trasformazione di un preesistente organismo informale di consultazione, la Conferenza delle autorità di vigilanza europee sulle assicurazioni. Tale organismo aveva infatti adottato uno statuto temporaneo per predisporre a divenire il CEIOPS, una volta che la Commissione europea avesse assunto la decisione formale.

Il 24 novembre 2003, venti giorni dopo la decisione della Commissione, il CEIOPS è stato istituito formalmente. Con procedura scritta è stato adottato lo statuto e sono stati nominati il presidente (il danese Henrik Bjerre-Nielsen) e i membri del Bureau, i quali rimarranno in carica due anni. La prima riunione formale del CEIOPS ha avuto luogo a Parigi il 4 febbraio scorso.

Già in tale riunione sono state assunte alcune decisioni di rilievo. E' in primo luogo stato confermato che il Segretariato del CEIOPS avrà sede a Francoforte, in conformità della recente decisione dell'ECOFIN. E' stato inoltre deciso di adottare l'inglese come unica lingua di lavoro, abbandonando quindi la prassi utilizzata nella Conferenza, che era quella di avere tre lingue di lavoro (inglese, francese, tedesco). E' poi stato approvato il bilancio preventivo.

Altre decisioni di rilievo hanno riguardato i gruppi di lavoro. Sono stati costituiti diversi gruppi per approfondire le tematiche relative alla nuova disciplina relativa alla solvibilità delle imprese di assicurazione (cosiddetta *solvency I*). E' stato istituito un gruppo di lavoro relativo ai fondi pensione (*WGOP – Working Group on Occupational Pensions*), alla cui presidenza è stato chiamato l'ungherese Mihaly Erdos.

I lavori del CEIOPS saranno caratterizzati da un elevato grado di trasparenza, come richiesto da tutto l'approccio Lamfalussy. A tale scopo, è stato istituito un Panel di consultazione, del quale fanno parte rappresentanti dei principali operatori del settore delle assicurazioni e delle pensioni private.

2.3 Le altre iniziative in ambito europeo

Nel mese di novembre del 2003 la Commissione ha avanzato una proposta di direttiva finalizzata ad istituire una nuova struttura organizzativa per i comitati del settore dei servizi finanziari.

La proposta ha l'obiettivo di realizzare il programma deciso dall'ECOFIN nel dicembre 2002 per l'estensione a tutti i comparti finanziari (banche, assicurazioni, fondi pensione e conglomerati finanziari) del modello di regolamentazione già utilizzato per il settore dei valori mobiliari (cosiddetto approccio Lamfalussy). Lo stesso si articola su quattro livelli: 1) atti legislativi (direttive e regolamenti); 2) normazione secondaria (cosiddette misure tecniche di esecuzione); 3) attuazione degli atti di livello 1 e 2 attraverso una cooperazione rafforzata tra le Autorità di regolamentazione degli Stati membri; 4) verifica da parte della Commissione Europea e degli Stati membri dell'applicazione della legislazione comunitaria.

Secondo il citato modello, dovrebbero essere, cioè, istituiti in ciascuno dei settori del mercato finanziario (bancario, dei valori mobiliari, assicurativo e ora anche dei fondi pensione) due diversi comitati dotati di funzioni diversificate.

Ad un comitato, istituito con decisione della Commissione e formato da rappresentanti delle Autorità nazionali di vigilanza, dovrebbe essere attribuita la competenza a promuovere un'attuazione coerente e tempestiva degli atti normativi comunitari (cosiddetto livello 3).

Ad un altro comitato, istituito con direttiva e formato da rappresentanti dei Governi nazionali, dovrebbe essere attribuito il compito di assistere la Commissione nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi (livello 2) (cosiddetta funzione di comitatologia); allo stesso dovrebbe essere inoltre riconosciuta, con decisione della Commissione, una funzione consultiva della stessa in merito all'elaborazione degli atti di normazione primaria.

Con riguardo a tale ultimo comitato, la Commissione è intervenuta proponendo di modificare i testi delle direttive attualmente in vigore nei settori sopra citati mediante l'eliminazione dei riferimenti ai vecchi comitati e la sostituzione con i nuovi comitati di livello 2; a ciò si affianca la proposta eliminazione, dai testi delle direttive, di ogni riferimento ai poteri consultivi dei predetti comitati di livello 2, la cui definizione sarebbe rimessa, quindi, ad una decisione della Commissione.

In particolare, per quanto riguarda il settore dei fondi pensione, la Commissione ha previsto la sostituzione del Comitato delle assicurazioni, istituito con la Direttiva 91/675/CEE, con una nuova struttura chiamata *European Insurance and Occupational Pensions Committee (EIOPC)*, alla quale spetterà di assistere la Commissione

nell'adozione delle decisioni o misure di esecuzione in materia di assicurazioni e di pensioni aziendali o professionali.

Nel mese di dicembre 2003, presso il Consiglio dell'Unione Europea, è stato avviato l'esame del predetto progetto di direttiva da parte del *Gruppo di lavoro Servizi Finanziari*, esame al quale partecipa anche un rappresentante della COVIP. Il testo della proposta di direttiva, con alcune modificazioni concordate tra il Consiglio e il Parlamento, dovrebbe essere approvata, a breve, in prima lettura.

* * *

Nel corso del 2003 sono proseguite le iniziative intraprese, a livello comunitario, finalizzate alla revisione dei sistemi fiscali discriminatori dell'affiliazione a enti pensionistici complementari di altri Stati membri, che risultano contrastare con le norme del Trattato CE. In particolare, la Commissione europea ha avviato, in tale periodo, delle procedure di infrazione nei confronti di quegli Stati che risulterebbero limitare l'agevolazione fiscale della deducibilità ai soli contributi versati ai fondi pensione nazionali.

Nel mese di febbraio 2003, la Commissione ha, infatti, inviato una preliminare richiesta di chiarimenti nei confronti del Belgio, del Portogallo, della Spagna, della Francia e dell'Italia, avviando, così, la prima fase della procedura comunitaria di infrazione consistente nell'instaurazione di un contraddittorio stragiudiziale nel quale sono rese note allo Stato le censure mossegli, onde consentirgli di giustificare la propria posizione ovvero, se le censure sono fondate, uniformarsi al Trattato. Analoga iniziativa è stata intrapresa nel successivo mese di luglio nei confronti del Regno Unito e dell'Irlanda.

Nello stesso mese di luglio 2003 la Commissione ha deciso di dare ulteriore impulso alla procedura d'infrazione a suo tempo intrapresa nei confronti della Danimarca, denunciandola davanti alla Corte di Giustizia per non aver provveduto, nel termine concesso, ad apportare le modifiche normative necessarie ad abolire le discriminazioni fiscali riscontrate.

La volontà di proseguire nell'azione di contrasto alle discriminazioni fiscali è stata, quindi, nuovamente ribadita nella Comunicazione della Commissione del maggio 2003 contenente le priorità 2003-2006 della strategia del mercato interno.

Le azioni sin qui adottate si inquadrano nel programma delineato dalla Commissione Europea nella Comunicazione dell'aprile 2001 sulla eliminazione degli ostacoli fiscali connessi all'utilizzo transfrontaliero delle forme pensionistiche aziendali e professionali. In particolare, nella predetta comunicazione era stata suggerita la revisione di quei sistemi fiscali che escludono l'applicazione delle agevolazioni fiscali, previsti a livello nazionale, per i contributi versati a enti pensionistici aventi sede in altri Stati membri, in ragione della contrarietà degli stessi rispetto alle norme del Trattato relative alla libertà di movimento dei lavoratori, alla libertà di stabilimento, alla libertà

di prestare servizi e alla libera circolazione dei capitali. In detto documento, la Commissione aveva anche espresso l'intendimento di adottare, nei confronti di quegli Stati che continuano a prevedere ingiustificate discriminazioni, tutte le misure, compreso il ricorso alla Corte di Giustizia, necessarie per garantire l'effettiva conformità della disciplina fiscale ai principi del Trattato.

In più di una occasione, infatti, la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha ribadito l'illegittimità rispetto al Trattato CE delle normative fiscali pregiudizievoli degli interessi delle forme pensionistiche non nazionali, di secondo e terzo pilastro, e dei relativi iscritti. Significative sono, in tal senso, le pronunce della Corte relative alle cause Bachmann (C-240/90), Safir (C-118/96) e Danner (C-136/00) (cfr. *Relazione annuale per l'anno 2002*).

In linea con le pronunce precedenti si pone anche la sentenza del giugno 2003 relativa alla causa Skandia/Ramstedt (C-422/01) e riguardante un cittadino svedese che d'intesa con il suo datore di lavoro — l'impresa svedese Skandia — aveva deciso di attivare una forma di previdenza integrativa mediante sottoscrizione di un'assicurazione integrativa sulla pensione di vecchiaia con imprese non stabilite in Svezia. Al riguardo, la Corte ha rilevato l'illegittimità della legge svedese nella misura in cui nega la detraibilità immediata dal reddito imponibile dei contributi pagati dal datore di lavoro per un'assicurazione integrativa sulla pensione di vecchiaia qualora l'assicuratore risulti stabilito in uno Stato membro diverso dalla Svezia.

* * *

La portabilità delle posizioni individuali di previdenza complementare è un altro tema da tempo all'attenzione delle istituzioni comunitarie, giacché presupposto necessario per favorire la mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea e sviluppare le potenzialità di crescita dei livelli occupazionali del mercato europeo.

Già nel luglio del 1991 la Commissione, nella sua Comunicazione al Consiglio intitolata *I regimi complementari di sicurezza sociale: il posto dei regimi pensionistici complementari nella protezione sociale dei lavoratori e loro incidenza sulla libera circolazione* aveva sottolineato l'incidenza sulla mobilità della mano d'opera dell'assenza, nel contesto della previdenza complementare, di meccanismi di coordinamento equivalenti a quelli previsti per i regimi di previdenza obbligatoria.

Nel luglio del 1992 il Consiglio, nella sua Raccomandazione 92/442/CEE, aveva, inoltre, invitato gli Stati membri a favorire l'adozione di condizioni idonee a consentire l'acquisizione dei diritti pensionistici complementari al fine di eliminare gli ostacoli esistenti alla mobilità dei lavoratori dipendenti.

Tenuto conto delle difficoltà incontrate relativamente ad una prima proposta di direttiva presentata dalla Commissione nel 1995, la questione è stata, poi, rinviata all'esame di un gruppo di alto livello sulla libera circolazione. Simultaneamente

all'uscita nel 1997 di un libro verde sulle pensioni complementari è stata condotta una consultazione di tutte le parti interessate

A seguito di detto dibattito si è pervenuti all'adozione della Direttiva 49/98/CE del 29 giugno 1998, relativa alla salvaguardia dei diritti a pensione complementare dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno della Comunità Europea. La predetta direttiva, entrata in vigore il 25 luglio 2001, si è limitata ad enucleare alcune misure minime di protezione, quali la parità di trattamento nel mantenimento dei diritti pensionistici acquisiti anche in caso di spostamento in altro Stato membro, il pagamento transfrontaliero delle pensioni, la tutela dei lavoratori distaccati, il mantenimento dell'iscrizione e dei connessi flussi contributivi allo schema di origine e l'informativa agli iscritti. Essa non ha trattato, peraltro, gli ostacoli alla mobilità collegati alle condizioni di acquisizione, di mantenimento o di trasferibilità dei diritti.

In ragione del contenuto scarsamente innovativo della stessa, molti Stati membri, tra cui anche l'Italia, sono risultati essere già allineati con la direttiva, non necessitando di alcun recepimento formale. Al riguardo, la Commissione europea ha in programma di avviare, nel prossimo periodo, l'esame della conformità alla direttiva delle misure di recepimento adottate, avendo già effettuato una ricognizione delle comunicazioni pervenute dagli Stati membri ed avviato alcune procedure d'infrazione nei confronti di quegli Stati che non avevano provveduto al recepimento o che non avevano effettuato la dovuta comunicazione.

La questione della portabilità dei diritti pensionistici è successivamente entrata a far parte dell'Agenda per la politica sociale europea 2000-2005 ed è stata trattata nel contesto del Consiglio Europeo di Stoccolma del marzo 2001.

Al fine di pervenire ad una soluzione concreta della questione, la Commissione Europea, con decisione del luglio 2001 ha istituito un Comitato Consultivo Permanente denominato *Forum delle pensioni*, composto da esperti delle amministrazioni nazionali, dalle parti sociali e dagli schemi pensionistici complementari, con il compito di assistere la Commissione nell'individuazione delle soluzioni possibili per eliminare gli ostacoli connessi alla mobilità transfrontaliera dei lavoratori nel quadro delle pensioni integrative. Particolarmente interessante è il rapporto elaborato, nel corso del 2002, dal Gruppo di Lavoro sulla Trasferibilità dei Diritti Pensionistici Complementari, costituito all'interno del Comitato, nel quale sono state esaminate le principali condizioni idonee a garantire l'effettivo esercizio del diritto di trasferimento delle posizioni pensionistiche complementari (cfr. *Relazione per l'anno 2002*).

L'argomento della portabilità è stato nuovamente trattato nella Relazione congiunta del Comitato per la Protezione Sociale e del Comitato di Politica Economica sulle Pensioni del novembre 2001, approvata dal Consiglio Europeo di Laeken del dicembre 2001; nel quadro del metodo aperto di coordinamento nel settore delle pensioni, gli Stati membri hanno convenuto di verificare che la mobilità sul mercato del lavoro e le forme di lavoro atipico non penalizzino i diritti a pensione degli individui.

Un piano d'azione in materia di mobilità è stato, poi, adottato dalla Commissione nel febbraio 2002, sottolineando l'esigenza che siano compiuti progressi relativamente alla trasferibilità dei diritti a pensione complementare dei lavoratori migranti ed invitando le parti sociali, gli Stati membri e le istituzioni comunitarie ad intensificare gli sforzi in vista di assicurare un miglioramento della trasferibilità.

In questo contesto, la Commissione ha avviato nel giugno 2002 una prima fase di consultazione delle parti sociali europee sulla portabilità dei diritti a pensione complementare. Conformemente all'art.138 del Trattato CE le parti sociali sono state invitate ad esprimersi sull'opportunità e sulla possibile direzione di un'azione comunitaria concernente la portabilità dei diritti a pensione complementare. Alla prima consultazione, le parti sociali hanno risposto riconoscendo, in generale, l'opportunità di un'azione a livello europeo in questo campo, manifestando, peraltro, una diversità di vedute sugli strumenti da adottare per risolvere il problema: alcuni hanno proposto di migliorare gli scambi di informazione, mentre altri hanno auspicato l'adozione di iniziative giuridiche comunitarie; alcune organizzazioni hanno inoltre indicato la possibilità di realizzare un accordo quadro a livello europeo.

In seguito, nella Relazione congiunta della Commissione e del Consiglio adottata nel marzo 2003 è stato posto in risalto che, in molti Stati membri, i lavoratori che cambiano attività lavorativa continuano ad essere soggetti al rischio di terminare la loro carriera con dei diritti a pensione inferiori rispetto a coloro che restano presso lo stesso datore di lavoro e che i lavoratori atipici risultano ancora scarsamente coperti da regimi pensionistici complementari.

Infine, nella Comunicazione della Commissione del maggio 2003, contenente le priorità 2003-2006 della strategia del mercato interno, la Commissione ha manifestato l'intenzione di avviare una seconda fase di consultazione delle parti sociali volta ad individuare le misure idonee ad assicurare che coloro che cambiano attività lavorativa fra gli Stati membri non subiscano indebite perdite dei diritti pensionistici complementari acquisiti.

La seconda fase di consultazione delle parti sociali è stata, quindi, avviata nel mese di settembre 2003. Nel documento inviato alle parti sociali la Commissione ha espresso un invito a valutare la possibilità di realizzare un accordo quadro collettivo europeo in tale ambito. Sotto il profilo dei contenuti, l'accordo dovrebbe, ad avviso della Commissione: riguardare tutti i casi di mobilità, transfrontaliera e non; mirare a garantire ai lavoratori che cambiano datore di lavoro di poter scegliere tra il mantenimento delle posizioni presso il regime di origine ed il trasferimento del capitale corrispondente ad un altro regime; proteggere i diritti differiti, mediante forme di indicizzazione, garantire agli iscritti l'applicazione di condizioni attuariali eque ai trasferimenti; assicurare una piena informativa agli iscritti sui loro diritti in caso di trasferimento.

Dal momento che anche questa seconda iniziativa non ha avuto esito positivo, la Commissione ha annunciato l'intenzione di presentare prima della fine del suo mandato

e, cioè, entro settembre 2004, un progetto di direttiva che dovrebbe costituire una base minima per la portabilità dei diritti a pensione.

* * *

L'Eurostat costituisce un'ulteriore sede nella quale, in sede europea, sono svolte attività relative ai fondi pensione. Il tema della rilevazione delle statistiche sui fondi pensione è stato infatti affrontato nell'ambito delle statistiche strutturali delle imprese. Esse sono rilevate, per le diverse tipologie di imprese, sulla base del Regolamento del Consiglio Europeo 58/97 (*Structural Business Statistics – SBS*). Allo scopo di estendere le rilevazioni ai fondi pensione, tale Regolamento è stato integrato con una apposita sezione relativa i fondi pensione (Appendice 7).

Il Regolamento *SBS*, una volta completato il processo legislativo di approvazione dei regolamenti attuativi, entrerà in vigore a partire dal 2003. Il lavoro istruttorio è stato condotto dalla *Task Force Pension Fund Statistics* dell'Eurostat, cui la COVIP partecipa.

Secondo il Regolamento *SBS*, le statistiche sui fondi pensione sono rilevate dall'Eurostat obbligatoriamente dall'anno di riferimento 2002, mentre per i tre anni precedenti le statistiche sono state raccolte su base volontaria. Le informazioni statistiche oggetto di rilevazione riguardano i fondi pensione autonomi, ovvero costituiti come entità distinta rispetto agli enti tenuti alla contribuzione e/o come patrimonio separato rispetto ai soggetti che promuovono tali fondi. I dati raccolti si riferiscono alle variabili strutturali, numero di fondi e numero di iscritti, e finanziarie, ammontare delle risorse destinate alle prestazioni, ripartizione delle attività per tipologia di strumento finanziario, contributi raccolti e pensioni erogate. Per i fondi pensione non autonomi viene prevista la raccolta solo di un numero limitato di informazioni, numero di fondi e di iscritti.

Le attività statistiche svolte in sede Eurostat assumono rilievo anche in ambito nazionale, in quanto sono svolte in collaborazione con l'ISTAT nel quadro del Programma Statistico Nazionale.

2.4 Le iniziative in ambito OCSE e *INPRS*

Numerose sono le iniziative riguardanti la previdenza complementare intraprese presso le Istituzioni internazionali, cui la COVIP ha preso parte nel corso del 2003. Particolarmente intensa è stata l'attività svolta in sede OCSE nell'ambito del Gruppo di lavoro in materia di pensioni private (*Working Party on Private Pensions*).