

Il Comitato è composto da rappresentanti ad alto livello delle Autorità nazionali competenti per la vigilanza sulle assicurazioni e le pensioni aziendali o professionali. Per l'Italia fanno parte del Comitato l'ISVAP e la COVIP. Il suo finanziamento avviene a totale carico delle Autorità che ne fanno parte.

L'istituzione del Comitato è da inquadrarsi nel processo di estensione del c.d. "modello Lamfalussy", già in uso nel settore dei valori mobiliari, a tutti i comparti finanziari (banche, assicurazioni, fondi pensione e conglomerati finanziari). Tale modello prevede la creazione, in ciascun settore del mercato finanziario, di due Comitati distinti: l'uno, formato da rappresentanti ad alto livello delle Autorità nazionali di vigilanza e competente a promuovere l'attuazione coerente e tempestiva degli atti normativi comunitari e a fornire consulenza alla Commissione europea; l'altro, composto da rappresentanti ad alto livello dei Ministeri competenti per la regolamentazione di settore, con il compito di assistere la Commissione europea nell'esercizio da parte della stessa dei poteri normativi nelle materie di rispettivo interesse (*cfr. infra paragrafo 1.4.*)

Nel corso del 2004 il Comitato ha definito le modalità del proprio funzionamento e adottato il regolamento interno. E' stato confermato che il Segretariato ha sede a Francoforte e che la lingua di lavoro è l'inglese. Quanto agli organi del Comitato, è stata prevista l'assemblea plenaria dei membri, da tenersi almeno tre volte l'anno, ed un consiglio direttivo, composto da cinque persone ed eletto per un periodo di due anni.

Le decisioni del *CEIOPS* devono essere adottate all'unanimità, tranne che per i pareri da prestare alla Commissione europea, per i quali vale la regola della maggioranza qualificata; in quest'ultimo caso i voti sono calcolati secondo i criteri definiti nel Trattato di Nizza. Alle riunioni plenarie del *CEIOPS*, possono anche partecipare, senza diritto di voto ed in veste di osservatori, rappresentanti della Commissione europea e delle nazioni dell'Area Economica Europea (Norvegia, Islanda e Liechtenstein) che non sono membri del Comitato.

Il *CEIOPS* ha, inoltre, provveduto all'istituzione di un gruppo consultivo (*Consultative panel*), di cui fanno parte esponenti di organizzazioni ed associazioni interessate al settore delle assicurazioni e delle pensioni private, con il compito di assistere il Comitato nell'esercizio delle sue funzioni e, in particolare, di favorire lo svolgimento dei processi di consultazione pubblica con gli attori del mercato, i consumatori e gli utenti finali, in conformità ai principi di trasparenza.

Sotto il profilo operativo il *CEIOPS*, ha provveduto a dar vita a nove gruppi di lavoro per la disamina delle tematiche relative alla riforma della normativa concernente la solvibilità delle imprese di assicurazione (*Solvency II*), alla vigilanza sui gruppi assicurativi, alla c.d. "mediazione assicurativa", alla stabilità finanziaria e ai fondi pensione. In particolare, per quanto riguarda i fondi pensione occupazionali è stato istituito il *Working Group on Occupational Pensions – WGOP*. Ai lavori di questo Gruppo la COVIP partecipa attivamente mediante propri rappresentanti.

Numerose sono le attività sinora poste in essere dal *WGOP*. Nella prospettiva del recepimento della Direttiva europea sui fondi pensione, sono stati esaminati i sistemi di previdenza complementare di alcuni Paesi. Approfondimenti specifici sono stati, poi, effettuati in merito alle modalità di attuazione di alcune previsioni della Direttiva, predisponendo questionari e discutendo le risposte fornite dalle Autorità nazionali di vigilanza, al fine di verificare la sussistenza o meno di un consenso sui profili presi in esame.

Gran parte dell'attività del *WGOP* è stata dedicata alla redazione di una bozza di Protocollo relativo alla collaborazione tra le Autorità di vigilanza dei vari Stati membri per l'applicazione delle previsioni della Direttiva 2003/41/CE concernenti lo svolgimento di attività transfrontaliera da parte dei fondi pensione. A tal fine è stato dato vita ad un sottogruppo di lavoro (c.d. *Protocol subgroup*) con il compito di redigere le bozze del Protocollo da sottoporre alla discussione di tutti i delegati del *WGOP*.

Nel corso delle riunioni del *WGOP*, tenutesi nel 2004, si è proceduto alla messa a punto del predetto Protocollo, il quale è stato, quindi, trasmesso all'assemblea del *CEIOPS* per la sua approvazione. Nella riunione del febbraio 2005, quest'ultima ha stabilito di procedere preliminarmente ad una consultazione dei soggetti interessati, mediante la pubblicazione del documento sul sito *internet*. Ad esito delle consultazioni, si prevede che il *WGOP* sia in grado di elaborare il testo definitivo del Protocollo nella seconda metà del 2005.

Il Protocollo conferma, innanzitutto, la volontà delle Autorità di vigilanza di collaborare in maniera efficace e costruttiva nella supervisione delle attività transfrontaliere poste eventualmente in essere dai fondi pensione, in conformità alla Direttiva europea. In funzione di quest'obiettivo, il documento individua i compiti che spettano, rispettivamente, all'Autorità di vigilanza dello Stato membro di origine e a quello dello Stato membro ospitante, con riguardo all'entità che opera *cross-border*, tenendo, comunque, conto delle previsioni della Direttiva che pongono in capo all'Autorità dello Stato membro di origine le maggiori competenze in termini di vigilanza sulla corretta operatività e sulla stabilità dell'ente pensionistico.

Il documento descrive, pertanto, le modalità pratiche in cui detta collaborazione si deve realizzare e la tipologia di informazioni che devono formare oggetto di scambio tra le Autorità, in particolare nei casi patologici in cui si ravvisino violazioni della normativa o comunque comportamenti che possano mettere a rischio le posizioni degli iscritti e dei beneficiari.

Con riguardo, poi, alla possibilità, rappresentata da talune delegazioni, che le competenze previste dalla Direttiva possano risultare, a livello nazionale, ripartite tra una molteplicità di Autorità, specie per quanto riguarda le competenze relative alla prevista trasmissione, da parte dello Stato membro ospitante a quello di origine, delle informazioni sulle norme nazionali di diritto della sicurezza sociale e di diritto del lavoro ("*social and labour law*") sono state individuate, nel Protocollo, modalità di

raccordo che, valorizzando il ruolo anche di coordinamento delle Autorità di vigilanza, dovrebbero agevolare, anche in questi casi del tutto particolari, l'attuazione della Direttiva negli ordinamenti nazionali.

Accanto al Protocollo, il *WGOP* ha iniziato, altresì, a lavorare alla redazione di una lista delle “*main characteristics*” degli schemi pensionistici e, cioè, all'individuazione del *set* minimo di informazioni che l'Autorità dello Stato di origine deve fornire a quella dello Stato ospitante per illustrare le principali caratteristiche del fondo pensione che intende avviare l'operatività su base transfrontaliera.

#### **1.4 Le altre iniziative in ambito europeo**

Nel corso del 2004 sono proseguiti i lavori comunitari finalizzati all'adozione di una Direttiva per la revisione dell'assetto istituzionale dei Comitati europei già esistenti in ambito bancario, dei fondi di investimento ed assicurativo, così da realizzare in tutti i comparti finanziari (ivi compreso quello dei fondi pensione) il c.d. “modello Lamfalussy” (*cfr. supra paragrafo 1.3*). Detta Direttiva è stata definitivamente adottata nel marzo 2005 (si tratta della Direttiva 2005/1/CE), a seguito della proposta presentata dalla Commissione europea nel novembre 2003.

Per quanto riguarda in particolare la regolamentazione dei fondi pensione, la sopra citata Direttiva ha previsto la sostituzione del Comitato delle assicurazioni (in inglese *Insurance Committee – IC*), istituito con la Direttiva 91/675/CEE, con una nuova struttura, chiamata Comitato europeo delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (in inglese *European Insurance and Occupational Pensions Committee – EIOPC*). Tale Comitato è ora chiamato ad assistere la Commissione europea nell'esercizio da parte della stessa dei poteri normativi in materia di assicurazioni e di fondi pensione.

Con riferimento al settore assicurativo e a quello dei fondi pensione i Comitati europei che vengono in rilievo sono, pertanto, il *CEIOPS* per i profili inerenti la vigilanza (*cfr. supra paragrafo 1.3*) e l'*EIOPC* per i profili inerenti la regolamentazione. Circa l'ambito delle questioni che possono essere oggetto di esame da parte di questi due Comitati, è da rilevare che, per espressa previsione, non rientrano nella competenza degli stessi le questioni di diritto sociale e del lavoro (come l'organizzazione dei regimi occupazionali e, in particolare, l'iscrizione obbligatoria nonché il contenuto dei contratti collettivi di lavoro). Analoghi Comitati sono stati istituiti, in alcuni casi in sostituzione di quelli già esistenti, anche per gli altri settori finanziari.

Un altro tema all'attenzione delle istituzioni comunitarie è quello della portabilità delle posizioni individuali di previdenza complementare all'interno degli Stati membri, in quanto 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 (*cfr.* Relazione COVIP 2002 e 2003). La predetta questione è uno dei punti dell'Agenda sociale europea, approvata dal Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000, nella quale sono definiti i progetti da realizzare dal 2000 al 2005 sulle tematiche occupazionali e sociali in campo comunitario.

A seguito delle consultazioni avviate con le parti sociali europee, sull'opportunità di un'azione comunitaria in materia nonché sulle forme più idonee e sul possibile contenuto della stessa è stata annunciata l'intenzione della Commissione di presentare, nel 2005, un progetto di direttiva inteso a favorire l'acquisizione, il mantenimento e la trasferibilità dei diritti pensionistici complementari.

Con riguardo, poi, alla 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, che ha enucleato 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) la Commissione ha inoltrato agli Stati membri nel 2004 un apposito questionario per valutare l'avvenuta attuazione della Direttiva nei vari Stati e potere redigere la prevista relazione al Consiglio e al Comitato economico e sociale.

Sono, inoltre, proseguite le iniziative intraprese, a livello comunitario, dirette alla revisione dei sistemi fiscali discriminatori dell'affiliazione a enti pensionistici complementari di altri Stati membri, sistemi che, limitando le agevolazioni fiscali ai soli contributi versati ai fondi pensione nazionali, risultano contrastare con le norme del Trattato (*cfr.* Relazioni COVIP 2002 e 2003). Ciò risulta, tra l'altro, conforme alle indicazioni espresse dal Consiglio europeo nel vertice di Bruxelles del marzo 2004 nel corso del quale è stata sottolineata la necessità, ai fini dello sviluppo di una crescita sostenibile, di proseguire gli sforzi per contrastare le misure fiscali dannose ed eliminare gli ostacoli al mercato interno derivanti dal sistema fiscale.

La Commissione europea ha, quindi, dato nuovo impulso alle procedure di infrazione già in precedenza avviate, ai sensi dell'art. 226 e seguenti del Trattato, nei confronti di alcuni Stati. Nel mese di luglio 2004, la Commissione ha deferito la Spagna davanti alla Corte di giustizia ed ha inviato una richiesta formale, nella forma del parere motivato, al Regno Unito affinché adotti le modifiche normative necessarie ad abolire le discriminazioni fiscali riscontrate. Analoga richiesta formale è stata formulata nei confronti dell'Italia nell'ottobre del 2004 e della Svezia nel dicembre 2004, in quest'ultimo caso avendo anche presente la sentenza della Corte di giustizia del giugno

2003 relativa alla causa *Skandia/Ramstedt*, che aveva rilevato l'illegittimità, per questo profilo, del regime fiscale svedese.

Nel 2004 è stata inoltre adottata la Direttiva europea 2004/113/CE, che attua il principio della parità di trattamento tra donne e uomini per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura. Scopo di questa Direttiva è quello di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento tra uomini e donne anche in ambiti diversi da quello del lavoro.

Le discriminazioni individuate dalla Direttiva sono quelle “dirette”, che sussistono quando a causa del sesso una persona è trattata meno favorevolmente di un'altra in una situazione paragonabile) e quelle “indirette”, quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto a persone dell'altro sesso (a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari).

Come precisato nelle premesse iniziali della Direttiva, la stessa dovrebbe applicarsi, per quanto riguarda la previdenza complementare, soltanto alle assicurazioni e pensioni private, volontarie e non collegate a un rapporto di lavoro. In questo ambito viene, soprattutto, in rilievo la disposizione, intitolata “fattori attuariali”, che impone agli Stati membri di provvedere affinché per i contratti stipulati dopo il 21 dicembre 2007 non si tenga più conto del sesso quale fattore di differenziazione dei premi e delle prestazioni.

In base alla Direttiva è, comunque, consentito agli Stati membri di decidere, anteriormente al 21 dicembre 2007, di continuare ad ammettere differenze proporzionate nei premi e nelle prestazioni allorché il fattore sesso risulti ancora determinante, in base a pertinenti ed accurati dati attuariali e statistici, nella valutazione dei rischi. In questo caso gli Stati membri saranno tenuti ad informare la Commissione e a pubblicare i dati relativi all'utilizzo del sesso quale fattore attuariale determinante.

Di rilievo, in sede europea, sono anche le rilevazioni statistiche compiute dall'Eurostat in merito ai fondi pensione, nell'ambito delle statistiche strutturali delle imprese. Sulla base di quanto previsto nell'appendice 7 del Regolamento del Consiglio Europeo 58/97 (c.d. *Structural Business Statistics – SBS*) le statistiche sui fondi pensione sono rilevate dall'Eurostat obbligatoriamente a partire dall'anno 2002, mentre per i tre anni precedenti le statistiche sono state raccolte su base volontaria. 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.

Le informazioni oggetto di rilevazione riguardano principalmente i fondi pensione autonomi, cioè costituiti come entità distinta rispetto agli enti tenuti alla contribuzione e/o come patrimonio separato rispetto ai soggetti promotori. 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 di un numero limitato di informazioni, quali il numero dei fondi e degli iscritti.

## 1.5 Le iniziative in ambito OCSE

Nel corso del 2004 è proseguita l'attività intrapresa in sede OCSE da parte del Gruppo di lavoro in materia di pensioni private (*Working Party on Private Pensions – WPPP*), composto da rappresentanti dei diversi paesi delle Autorità di regolamentazione e di vigilanza operanti nell'ambito della previdenza complementare, tra cui anche esponenti della COVIP. Il *WPPP* si riunisce su base semestrale ed è attualmente presieduto da un dirigente della COVIP.

Rilevante è l'attività posta in essere dal *WPPP* in merito alla definizione di principi di carattere generale di regolamentazione e vigilanza dei fondi pensione da applicarsi nei vari sistemi di previdenza complementare. Il *WPPP* ha, così, proceduto in questi anni all'individuazione di alcuni macro principi (*core principles*) ed al successivo sviluppo di ulteriori regole applicative (*cfr.* Relazioni COVIP anni precedenti).

Il *WPPP* ha recentemente approvato le Linee guida riguardanti la gestione degli investimenti dei fondi pensione. Esse sono dirette a coloro che nei vari sistemi sono chiamati a gestire il patrimonio dei fondi pensione e, tipicamente, degli organi di amministrazione degli stessi. Il documento contiene le *good practices* in materia di principi prudenziali, politica di investimento, limiti di investimento e valutazione dei patrimoni dei fondi pensione, tenendo in considerazione i due diversi approcci di regolamentazione adottati dai vari paesi, e cioè quello basato sul *prudent person standard* e quello, viceversa, incentrato sulle limitazioni quantitative. Prima di essere definitivamente approvate le Linee guida vanno sottoposte all'interno dell'OCSE all'avallo del Comitato assicurazioni e del Consiglio.

Sono, inoltre, in fase di avanzata definizione le Linee guida sul finanziamento e la salvaguardia delle prestazioni dei fondi pensione; esse sono rivolte in generale ai fondi a prestazione definita e contengono i principi che dovrebbero essere previsti nei vari ordinamenti al fine di garantire un'adeguata protezione nei confronti di possibili squilibri di natura attuariale. In particolare, il documento enuclea alcuni principi in merito ai metodi di calcolo delle obbligazioni pensionistiche a carico dei fondi pensione, alle regole per la determinazione del livello di finanziamento necessario per far fronte ad esse ed alle garanzie che dovrebbero sussistere a fronte delle ipotesi di liquidazione dei fondi.

Significativa è anche l'attività del *WPPP*, avviata nel 2002 in collaborazione con l'*INPRS*, che ha riguardato la ricognizione delle entità preposte, nei vari paesi, alla vigilanza dei fondi pensione e delle metodologie di vigilanza adottate. L'analisi si è, soprattutto, incentrata sulle funzioni di vigilanza esercitate dalle varie Autorità, sulle forme di collaborazione interistituzionali in essere, sui poteri regolamentari, sanzionatori ed ispettivi riconosciuti alle Autorità di vigilanza e sullo *status* legale delle stesse.

Il lavoro di cui sopra è, quindi, sfociato nella pubblicazione, nel corso del 2004, del libro intitolato “*Supervising Private Pensions - Institutions and methods*”, rientrante nella collana “*Private Pensions Series*” dell'OCSE. Grazie alla collaborazione con l'*INPRS* l'indagine compiuta ha riguardato anche paesi non membri dell'OCSE, in particolare dell'Europa centrale e orientale e dell'America Latina, caratterizzati da interessanti e innovative esperienze nel campo della previdenza complementare. Di particolare interesse è la descrizione dei vari modelli istituzionali inerenti le strutture di vigilanza che sono stati adottati in ciascuno dei paesi che hanno partecipato alla ricerca.

Il *WPPP* ha, inoltre, proceduto ad aggiornare nel 2004 l'indagine, già realizzata negli anni precedenti, inerente le regole qualitative e quantitative previste in ciascun sistema in materia di limiti di investimento e conflitti di interessi, rilevando l'opportunità di procedere annualmente ad una revisione della stessa.

Nel 2004 è stata anche approvata da parte del *WPPP* la versione definitiva della *taxonomy* dei fondi pensione. Il documento è il frutto di un lungo processo di revisione e riformulazione delle classificazioni OCSE delle forme pensionistiche integrative ed è di recente stato oggetto di pubblicazione. Il nuovo documento sviluppa in maniera più particolareggiata le definizioni già elaborate nella precedente versione. La nuova tassonomia risulta, così, strutturata intorno a due concetti chiave: “*pension plan*”, inteso come complesso di regole che disciplinano il piano pensionistico e “*pension fund*”, inteso come il fondo che materialmente raccoglie i contributi versati ed è destinato a finanziare le prestazioni pensionistiche offerte dal piano pensionistico.

Il documento analizza quindi, nel dettaglio i criteri e le classificazioni dei piani pensionistici ed i diversi tipi di fondi pensione. Nell'ambito dei piani pensionistici occupazionali, è inoltre specificata la distinzione fra piani a contribuzione definita e piani a prestazione definita. Con riferimento, poi, ai piani occupazionali a contribuzione definita e ai piani individuali, la nuova tassonomia introduce la distinzione tra piani protetti, nei quali vi è una garanzia (di rendimento o di prestazione) offerta direttamente dal piano/fondo o dall'istituzione finanziaria (*provider*) che gestisce il piano.

Di rilievo, è anche il progetto OCSE sull'educazione finanziaria avviato nel 2003 con l'intento di porre in evidenza le strategie più efficaci per accrescere le conoscenze finanziarie degli individui, così da consentire agli stessi l'effettuazione di scelte consapevoli con riferimento agli investimenti personali. Una prima fase del progetto, realizzata nel 2004 ha riguardato la raccolta di informazioni sui programmi in essere nei vari Stati; a detta attività hanno preso parte anche le delegazioni del *WPPP* per la parte

relativa alle forme di previdenza complementare. A ciò ha fatto seguito l'elaborazione e discussione di una possibile lista di “*good practices*”.

Con riguardo agli investimenti inerenti la previdenza complementare è emersa l'esigenza che occorra, in generale, incrementare il livello di comprensione della struttura dei vari sistemi pensionistici, creare una maggiore consapevolezza sul ruolo e sulle responsabilità che gravano sui lavoratori e sui rischi finanziari, così come sulle potenzialità di reddito, connessi ai vari prodotti pensionistici. Allorché le persone effettuano delle scelte di investimento finanziario di lungo periodo, come quelle pensionistiche, devono, infatti, disporre di conoscenze adeguate per poter scegliere il prodotto che meglio soddisfa le loro esigenze. Ciò è ancora più evidente in quei sistemi, come il nostro, che si fondano sul principio della contribuzione definita, nei quali risulta indispensabile conoscere i vantaggi e gli svantaggi dei tipi di investimento proposto.

Infine, giova segnalare che nel luglio 2004, il Consiglio dell'OCSE ha fornito il proprio avallo ai principi in passato elaborati dal *WWPP* ed, in particolare, quelli relativi alle seguenti tematiche: condizioni per un'effettiva regolamentazione e vigilanza dei fondi pensione; modalità di costituzione dei fondi pensione e dei piani pensionistici; finanziamento dei fondi pensione e liquidazione; gestione finanziaria; diritti dei membri e dei beneficiari ed adeguatezza delle prestazioni; vigilanza. I principi di cui sopra sono stati adottati, conformemente all'art.5-*b*) della Convenzione dell'OCSE del dicembre 1960, nella forma della Raccomandazione (*Recommendation on Core Principles of Occupational Pension Regulation*); gli Stati membri dell'OCSE non sono formalmente vincolati all'osservanza integrale dei principi, ma sono invitati a recepirli nei rispettivi ordinamenti, tenendone conto nella redazione o modificazione delle normative nazionali in tema di fondi pensione.

In sede OCSE è, inoltre, proseguita l'attività della *Taskforce on Pension statistics*, il Gruppo di lavoro istituito sotto l'egida del *WWPP*, che dal 2002 cura, in raccordo con il Comitato Statistiche Finanziarie dell'OCSE e in collaborazione con l'Eurostat, la raccolta ed elaborazione di informazioni statistiche sui fondi pensione.

La *Taskforce*, a cui la COVIP contribuisce, ha il compito di sviluppare una metodologia statistica sui fondi pensione comune ai Paesi membri dell'Organizzazione, migliorare la comparabilità delle statistiche a livello internazionale e raccogliere informazioni statistiche più dettagliate.

Nel 2004 la *Taskforce* ha operato una revisione delle variabili statistiche da rilevare al fine di tenere conto della nuova versione della tassonomia sui fondi pensione approvata dal *WWPP* nel corso del 2004. Sulla base di un nuovo questionario, che introduce una diversa classificazione dei piani e dei fondi pensione, è stata quindi avviata la raccolta dei dati inerenti l'anno 2003.

Sempre nel corso del 2004 è stata valutata l'opportunità di estendere, su base volontaria, il lavoro anche alle annualità antecedenti il 2001 e progettato l'ampliamento della ricerca anche ad altri indicatori. Nel primo trimestre del 2004 sono state raccolte



informazioni statistiche anche con riguardo ai sistemi di previdenza complementare dei principali Paesi dell'Asia.

Al fine di poter disporre in futuro di dati omogenei e comparabili anche per ciò che concerne le *performance* dei fondi pensione, il Gruppo ha rilevato l'esigenza di dar vita ad un progetto di standardizzazione dei metodi di calcolo dei risultati di gestione dei fondi pensione, procedendo inizialmente ad una ricognizione delle prassi in essere nei vari Stati.

Tra le iniziative lanciate sempre nel 2004, e da sviluppare nei prossimi anni, è da segnalare anche il progetto di raccolta ed elaborazione di taluni dati statistici sui lavoratori iscritti ai fondi pensione rilevati a livello dei singoli fondi (quali il tasso di contribuzione ai fondi pensione, il livello delle prestazioni e il tasso di copertura). Detto progetto è finanziato anche dalla Commissione europea; per questa ragione il progetto prenderà inizialmente in esame solo gli Stati membri dell'Unione europea e solo in una seconda fase sarà allargato anche ad altri Stati, membri e non dell'OCSE. Detta indagine riguarderà i fondi occupazionali "*funded*" che si rivolgono ai dipendenti privati e coprirà le annualità dal 2002 al 2004.

## 1.6 La costituzione e l'attività dello *IOPS*

Nel luglio del 2004 ha avuto luce la *International Organization of Pensions Supervisors (IOPS)*, organismo che costituisce l'associazione mondiale delle autorità di vigilanza competenti per la vigilanza su forme pensionistiche complementari.

Lo *IOPS* trae origine dall'attività svolta nell'ambito dell'OCSE e di un'ulteriore ente, l'*International Network of Pensions Regulators and Supervisors*, che a partire dal 2000 ha legato, in modo informale, le Autorità di regolamentazione e di vigilanza di circa 60 Paesi, industrializzati e non, appartenenti a diverse regioni del mondo.

Lo *IOPS* è dotato di personalità giuridica di diritto francese ed ha sede a Parigi. Del consiglio di amministrazione fa parte l'attuale Presidente della COVIP. In base ad un accordo di cooperazione, esso opera in raccordo con l'OCSE, e in particolare con il menzionato *Working Party on Private Pensions*. Tale raccordo facilita l'estensione della cooperazione internazionale nella materia dei fondi pensione al di là dei Paesi OCSE, con particolare riferimento a Paesi – quali quelli dell'America latina e dell'Europa centrale e orientale – caratterizzati da importanti esperienze nel campo della previdenza complementare.

La competenza dello *IOPS* sarà concentrata sulle tematiche di vigilanza, ma si estenderà anche agli aspetti della regolamentazione ad esse strettamente connessi. Al fine di sviluppare sinergie ed evitare duplicazioni, l'accordo di cooperazione con l'OCSE prevede che nei temi appena menzionati l'OCSE rinuncerà a intraprendere nuovi progetti, limitandosi solo a intervenire nelle iniziative portate avanti dallo *IOPS*. L'OCSE stesso avrà invece riconosciuta l'iniziativa in materia di regolamentazione e più in generale di *policy* in relazione alle pensioni private.

Nel programma iniziale di lavoro, le iniziative cui lo *IOPS* ha attribuito priorità sono quelle di definire linee guida generali in materia di vigilanza (anche sulla base del lavoro già compiuto in sede OCSE – *cfr.* la recente pubblicazione “*Supervising private pensions*”) nonché di approfondire le tematiche relative all'approccio di vigilanza *c.d. risk based*.

## **2. La previdenza complementare in Italia**

### **2.1 Un quadro di sintesi**

L'anno appena trascorso può essere considerato ancora interlocutorio per il sistema della previdenza complementare, specie con riferimento alle nuove adesioni raccolte e all'espansione delle masse gestite.

La conferma anche nel 2004 della congiuntura favorevole attraversata dai mercati finanziari ha giovato al sistema dei fondi pensione, consentendo di realizzare rendimenti più elevati rispetto alla rivalutazione del trattamento di fine rapporto.

L'approvazione della Legge delega 243/2004 consente una più chiara enucleazione degli interventi e dei principi cardine di riferimento necessari per la concreta attuazione del ruolo assegnato alla previdenza complementare, vale a dire il concorso alla formazione di un reddito adeguato da usufruire nelle età anziane nella prospettiva della minore copertura che, nel futuro, sarà assicurata dalla previdenza di base.

La concreta attuazione della Legge delega consentirà di definire in modo più preciso l'effettiva cornice normativa entro la quale i diversi attori della previdenza complementare si troveranno a operare, gettando le basi per uno sviluppo equilibrato e sostenuto anche alla luce delle maggiori risorse finanziarie che, tramite la devoluzione delle quote di TFR anche con la formula del silenzio-assenso, confluiranno nel sistema.

Alla fine del 2004 gli iscritti ai fondi pensione di nuova istituzione (negoziali e aperti) sono all'incirca 1.450.000, con una crescita del 3 per cento rispetto alla fine del 2003. L'attivo netto destinato alle prestazioni supera la soglia degli 8 miliardi di euro, registrando un incremento del 30 per cento. Il numero dei fondi di nuova istituzione complessivamente autorizzati è pari a 134, di cui 42 di tipo negoziale e 92 di tipo aperto.

Tav. 2.1

**La previdenza complementare in Italia. Dati di sintesi.***(dati di fine periodo; importi in milioni di euro)*

	Fondi		Iscritti <sup>(1)</sup>		Risorse D.P. <sup>(2)</sup>	
	2004	2003	2004	var. % 2004/2003	2004	var. % 2004/2003
<b>Fondi pensione di nuova istituzione</b>						
Fondi pensione negoziali	42	42	1.062.907	2,0	5.881	29,5
Fondi pensione aperti	92	96	382.149	4,8	2.230	28,8
<b>Totale fondi di nuova istituzione</b>	<b>134</b>	<b>138</b>	<b>1.445.056</b>	<b>2,7</b>	<b>8.111</b>	<b>29,3</b>
<b>Fondi pensione preesistenti <sup>(3)</sup></b>						
di competenza Covip	348	361	601.722		26.842	
Interni a banche	139	147	56.258		3.665	
Interni a imprese di assicurazione	7	7	98		39	
<b>Totale</b>	<b>494</b>	<b>515</b>	<b>658.078</b>		<b>30.546</b>	
<b>TOTALE FONDI PENSIONE</b>	<b>628</b>	<b>653</b>	<b>2.103.134</b>		<b>38.657</b>	
<b>Polizze Individuali Pensionistiche <sup>(4)</sup></b>			<b>684.892</b>	<b>23,5</b>	<b>2.150</b>	<b>68,3</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>			<b>2.788.026</b>		<b>40.807</b>	

(1) Iscritti attivi e cosiddetti differiti.

(2) Risorse complessivamente destinate alle prestazioni. Esse comprendono: l'attivo netto destinato alle prestazioni (ANDP) per i fondi negoziali e aperti di nuova costituzione e per i fondi preesistenti dotati di soggettività giuridica; i patrimoni di destinazione ovvero le riserve matematiche per i fondi preesistenti privi di soggettività giuridica; le riserve matematiche costituite a favore degli iscritti presso le compagnie di assicurazione per i fondi preesistenti gestiti tramite polizze assicurative; le riserve matematiche per i PIP di tipo tradizionale e il valore delle quote in essere per i PIP di tipo *unit linked*.

(3) I dati sono parzialmente stimati. Per i fondi interni a banche, il dato relativo agli iscritti si riferisce al 2003.

(4) Il dato sugli iscritti è basato sul numero di polizze emesse dall'avvio della commercializzazione dei prodotti e potrebbe risultare sovrastimato a causa di duplicazioni.

I mercati finanziari hanno proseguito nel 2004 l'andamento positivo già registrato l'anno precedente: i rendimenti degli investimenti dei fondi pensione sono stati quindi positivi e, in generale, superiori alla rivalutazione offerta dal TFR: il rendimento generale netto è stato infatti pari al 4,5 per cento per i fondi negoziali e al 4,3 per cento per i fondi aperti, rispetto a una rivalutazione del TFR che, opportunamente considerata al netto dell'imposta sostitutiva introdotta a partire dal 2001, si è attestata al 2,5 per cento.

Secondo stime condotte dalla COVIP per la prima volta nella Relazione di quest'anno, sono risultati positivi e pari al 5 per cento circa anche i rendimenti dei fondi pensione preesistenti.

I fondi pensione negoziali registrano, alla fine del 2004, più di un milione di iscritti, in crescita di circa il 2 per cento nell'ultimo anno. Il tasso di adesione (rapporto

fra totale degli iscritti e bacino dei potenziali aderenti), calcolato con riferimento ai lavoratori dipendenti, è pari al 14 per cento, raggiungendo valori più elevati in quei fondi che hanno avviato la fase di gestione delle risorse finanziarie. Quasi tutti i settori produttivi risultano ormai interessati da forme pensionistiche di carattere negoziale; nell'anno appena trascorso, anche il settore del pubblico impiego ha visto l'autorizzazione all'esercizio dell'attività del primo fondo pensione negoziale destinato ai lavoratori del comparto della scuola.

L'attivo netto destinato alle prestazioni dei fondi negoziali è pari a 5,9 miliardi di euro. Più della metà dei fondi (25 su un totale di 42) ha avviato l'attività di investimento conferendo le risorse finanziarie ai gestori prescelti, mentre gli altri sono attivamente impegnati nella definizione delle politiche di gestione delle risorse e nella conseguente scelta dei gestori.

La struttura multicomparto, che offre all'iscritto la possibilità di scegliere un profilo di rischio adeguato alle propensioni e condizioni personali, si è ulteriormente sviluppata nel corso dell'anno appena trascorso: il numero dei fondi multicomparto è infatti salito a otto rispetto ai cinque di fine 2003; agli inizi del 2005 è passato al multicomparto anche il fondo negoziale attualmente di maggiori dimensioni.

La diffusione del multicomparto presuppone, da parte del singolo lavoratore, un adeguato grado di consapevolezza nell'affrontare le proprie scelte previdenziali. La prevalente confluenza degli aderenti verso i comparti di *default*, che di fatto hanno mantenuto il profilo di rischio-rendimento che caratterizzava la precedente struttura monocomparto, sottolinea, peraltro, l'esigenza di un rafforzamento del flusso e della qualità delle informazioni disponibili ai lavoratori, allo scopo di promuoverne la consapevole partecipazione al sistema della previdenza complementare.

Nel settore dei fondi pensione aperti, gli iscritti sono pari a circa 380.000 unità, quasi il 5 per cento in più rispetto alla fine del 2003. Le adesioni sono soprattutto di tipo individuale, costituite in larga prevalenza da quelle di lavoratori autonomi, che rappresentano circa l'87 per cento del totale; le adesioni collettive di lavoratori dipendenti costituiscono invece il rimanente 13 per cento.

In termini di struttura del mercato, si registra che la quota detenuta dalle prime 5 società promotrici per numero di iscritti è pari al 68 per cento, sostanzialmente stabile rispetto al valore registrato alla fine del 2003. Le scelte di adesione degli iscritti alle diverse tipologie di comparto si indirizzano prevalentemente (circa il 40 per cento) ai comparti azionari anche se, negli ultimi anni, in corrispondenza della difficile situazione attraversata dai mercati dei titoli di capitale, vi è stata una maggiore crescita delle adesioni ai comparti obbligazionari.

L'anno appena trascorso, a fronte della stabilizzazione del numero di iniziative previdenziali, ha registrato l'ulteriore consolidamento del settore dei fondi aperti, caratterizzato dalla presenza di tutti i principali operatori finanziari nazionali e molti di quelli esteri, anche alla luce di iniziative di razionalizzazione dell'offerta di prodotti

previdenziali intraprese nell'ambito di alcuni importanti gruppi finanziari. Il settore mantiene, peraltro, elevate potenzialità di crescita, che potranno realizzarsi appieno non appena sarà concretamente attuato l'ampliamento dell'ambito operativo dei fondi aperti previsto dalla Legge delega, specie con riferimento alle adesioni di tipo collettivo.

I fondi pensione preesistenti, già operanti prima dell'avvento della nuova disciplina, continuano a svolgere un ruolo importante nell'ambito della previdenza complementare; in particolare, comprendendo anche le forme pensionistiche interne alle banche e alle imprese di assicurazione, gli iscritti sono circa 660.000 mentre le risorse destinate alle prestazioni superano i 30 miliardi di euro, circa il 75 per cento delle risorse complessivamente destinate alle prestazioni dell'intero settore della previdenza complementare.

La realtà dei fondi preesistenti, caratterizzati dalla persistenza di un'ampia eterogeneità quanto ai modelli gestionali concretamente sperimentati, è stata interessata nel corso degli ultimi anni da rilevanti cambiamenti tendenti alla razionalizzazione dell'assetto ordinamentale e organizzativo, in funzione dell'adeguamento all'evoluzione della normativa e alle migliori pratiche in uso nel settore.

Nel 2004 il comparto dei piani individuali pensionistici basati su polizze assicurative (PIP) ha continuato a registrare una crescita sostenuta, pur manifestando i primi segnali di rallentamento. Le polizze emesse nel corso del 2004 sono state circa 130.000, portando il totale dei contratti stipulati a partire dal 2001, anno di avvio della commercializzazione di tali prodotti, a circa 685.000.

Nonostante l'accumulo dei rendimenti, resta ampio il divario fra i premi complessivamente raccolti dai prodotti PIP, pari a circa 2,5 miliardi di euro, e l'ammontare delle riserve destinate alle prestazioni, che risultano pari a circa 2,15 miliardi di euro, principalmente a causa delle spese che vengono fatte gravare sul primo versamento nell'anno di stipula del contratto e destinate alla remunerazione della rete distributiva, che sono quindi sottratte alla posizione previdenziale dell'aderente.

Considerando anche i PIP, alla fine del 2004 gli aderenti alle forme pensionistiche complementari sono 2,8 milioni, pari a circa il 12 per cento degli occupati. Le risorse complessivamente destinate alle prestazioni, pari a circa 41 miliardi di euro, costituiscono il 3 per cento del PIL e poco più dell'uno per cento delle attività finanziarie delle famiglie.

Nel corso del primo trimestre del 2005, l'evoluzione del settore dei fondi pensione di nuova istituzione ha continuato a mostrare una dinamica abbastanza contenuta riguardo alla raccolta di nuove adesioni, mentre maggiormente positiva è l'evoluzione del patrimonio. Alla fine di marzo, gli iscritti ai fondi pensione negoziali e aperti superano nell'insieme 1.460.000 unità con una crescita, rispettivamente, dell'uno e dell'1,5 per cento rispetto al trimestre precedente, mentre l'attivo netto destinato alle prestazioni si attesta complessivamente a circa 8,6 miliardi di euro, con un incremento, rispettivamente, del 7,2 per cento e del 5,4 per cento.

I nuovi contratti PIP stipulati sono circa 19.000; il numero totale di polizze emesse supera le 700.000 unità.

**Tav. 2.2****Fondi pensione di nuova istituzione e PIP. Dati di sintesi. Primo trimestre 2005.**

(dati di fine periodo; importi in milioni di euro)

	Iscritti		Patrimonio	
	marzo 2005	var. % mar05/dic04	marzo 2005	var. % mar05/dic04
<b>Fondi pensione di nuova istituzione</b>				
Fondi pensione negoziali	1.074.327	1,1	6.302	7,2
Fondi pensione aperti	388.039	1,5	2.351	5,4
<b>Totale fondi di nuova istituzione</b>	<b>1.462.366</b>	<b>1,2</b>	<b>8.653</b>	<b>6,7</b>
<b>Polizze Individuali Pensionistiche <sup>(1)</sup></b>	<b>703.687</b>	<b>2,7</b>		

(1) Il dato sugli iscritti è basato sul numero di polizze emesse dall'avvio della commercializzazione dei prodotti e potrebbe risultare sovrastimato a causa di duplicazioni.

Con riferimento ai rendimenti, i fondi pensione di nuova istituzione hanno conseguito risultati positivi anche nel primo trimestre del 2005 e pari all'1,4 per cento per i fondi negoziali e all'1,5 per cento per i fondi aperti; nello stesso periodo, la rivalutazione netta del TFR si è invece attestata allo 0,7 per cento.

## **2.2 L'evoluzione del contesto normativo e l'attuazione della Legge delega in materia previdenziale**

Nel luglio del 2004 si è concluso l'iter parlamentare con l'approvazione del Legge delega per la riforma del sistema previdenziale italiano (Legge 243/2004). Ai contenuti di tale intervento normativo è stato già dedicato un ampio spazio di commento nella Relazione annuale COVIP per il 2003, quando era ancora in corso il relativo esame parlamentare.

Si reputa, ora, opportuno riprendere le riflessioni svolte, soprattutto in chiave comparativa rispetto all'ordinamento di settore delineato dalla vigente normativa, evidenziando i profili di innovazione presenti nella riforma, e, nel contempo, fare alcuni riferimenti ad un contesto normativo più ampio, tenendo presenti alcune significative

riforme di tipo economico-sociale ed istituzionale introdotte di recente che cominciano a dispiegare i propri effetti.

Una prima riflessione prende spunto dall'indirizzo legislativo intrapreso in tema di politiche del lavoro, che ha trovato espressione anche nell'ambito della Legge delega in materia previdenziale. La Legge 30/2003 "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro" ha introdotto nuove tipologie di rapporto di lavoro e ne ha riformate altre già esistenti, nell'intento di favorire la flessibilità e aumentare le possibilità di incontro tra domanda e offerta, mirando così a realizzare una maggiore facilità di accesso al mondo del lavoro.

Così anche la Legge delega, all'art. 1, comma 1, lett. e), indica tra gli obiettivi da perseguire quello di favorire la stabilità del rapporto di lavoro. Il raggiungimento di tale obiettivo emerge, quindi, in tutta la sua rilevanza come essenziale anche ai fini dello sviluppo della previdenza complementare.

Parallelamente, è proseguita l'esperienza di concreta attuazione e di interpretazione della diversa definizione del quadro dei poteri normativi e regolamentari tra Stato e Regioni sancita nel testo vigente del Titolo V della Costituzione (*cfr. paragrafo 1.3 Relazione COVIP 2003*), che ha contribuito a far emergere questioni meritevoli di attenta considerazione nell'ambito dell'attività legislativa ordinaria.

Per quanto concerne la materia della previdenza complementare, ora attribuita alla competenza concorrente delle Regioni, la realizzazione della riforma costituzionale non potrà avvenire se non mediante interventi che, proprio in materie particolarmente tutelate nella nostra Costituzione, come sono il settore previdenziale e quello della tutela del risparmio, non pregiudichino la parità di trattamento tra cittadini sul territorio nazionale in termini di tutela e garanzia dei diritti previdenziali.

Del resto, anche le nuove disposizioni costituzionali devono essere lette alla luce dei principi fondamentali cui si ispira il nostro ordinamento. Tra questi, rivestono particolare importanza quelli sanciti dall'art. 2. La norma, nel riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia come parte delle formazioni sociali, richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale configurando, altresì, tra i compiti della Repubblica quello di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Si tratta, in buona sostanza, di una assunzione di responsabilità da parte dell'istituzione pubblica che esprime in questo modo il vincolo sottostante di solidarietà tra tutti i cittadini. In tale chiave di lettura, la prevista competenza normativa della Regione, in quanto istituzione "vicina" alla cittadinanza, potrà innanzitutto ben tradursi in iniziative che stimolino la presa di coscienza circa l'importanza della previdenza complementare attraverso una vera e propria attività di educazione previdenziale, mediante la sollecitazione delle parti sociali ad attivarsi al riguardo e il sostegno alle iniziative intraprese.