

La stessa Legge delega in materia previdenziale riconosce il valore delle esperienze di legislazione regionale in materia, offrendo nuovo impulso a tale ambito di realizzazione di strumenti di previdenza complementare attraverso la riconduzione al perimetro delle forme destinatarie del conferimento cosiddetto “tacito” del TFR dei *fondi istituiti o promossi dalle Regioni, tramite loro strutture pubbliche o a partecipazione pubblica all'uopo istituite* (art. 1, comma 2, lett. e), n. 2). Nel descritto contesto, si colloca dunque l'obiettivo di realizzare un sistema previdenziale complessivamente equo ed efficiente, anche mediante lo sviluppo di iniziative a livello territoriale che stimolino la concorrenza nel settore della previdenza complementare.

Nello scorso anno è, altresì, proseguito l'esame in Parlamento del Disegno di legge costituzionale che propone non soltanto modifiche all'art. 117 concernente la ripartizione della potestà normativa tra Stato e Regioni fissata dal vigente Titolo V ma intende incidere profondamente sull'assetto complessivo della ripartizione dei poteri Legislativo, Governativo ed Amministrativo. L'ulteriore evoluzione del quadro costituzionale che si prefigura, suscita qualche interrogativo circa la possibilità di ricadute sull'attività di interpretazione proprio della parte della Costituzione dedicata ai principi fondamentali, benché questa non sia direttamente toccata dal Disegno di legge costituzionale. A tale riguardo, sembra ancora prematuro esprimere valutazioni che non possono essere fondate su dati normativi definitivi.

Tenendo presente l'insieme di considerazioni svolte in ordine alle garanzie costituzionali dei diritti dell'individuo e, in specie, dei diritti previdenziali, risulta peraltro chiaro che l'incentivo alla concorrenza nel campo della previdenza complementare non può tradursi nella semplice eliminazione dei vincoli esistenti in ordine all'adesione e circolazione dei lavoratori all'interno del sistema.

Un intervento in tale direzione deve caratterizzarsi anche con la previsione di uniformi misure di tutela degli aderenti, particolarmente necessarie in presenza di una pluralità di strumenti con peculiari caratteristiche. La Legge delega offre diversi spunti in tale direzione, contemplando, tra l'altro, la previsione di disposizioni volte alla omogeneizzazione delle forme pensionistiche con particolare riguardo alla trasparenza verso i potenziali aderenti e iscritti. Tale indicazione risulta ancora più rilevante tenuto conto che l'intero impianto della riforma della previdenza privata è fondato sull'incremento dei flussi di finanziamento destinati alla previdenza complementare tramite il conferimento, anche tacito, del TFR da parte dei lavoratori dipendenti.

Un primo aspetto in cui risulta valorizzata l'esigenza di tutela degli aderenti lo si rintraccia proprio nel meccanismo delineato dalle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 2, lett. e), punto 1, laddove è stabilito che il conferimento del TFR a forme pensionistiche complementari presuppone un'adeguata informativa rivolta alla generalità dei lavoratori chiamati ad effettuare le proprie scelte entro un ridotto lasso di tempo.

La norma si fa carico dell'esigenza di garantire che la scelta che i lavoratori sono chiamati a compiere – di particolare importanza – avvenga in modo il più possibile

consapevole, sia sotto il profilo, preliminare, relativo alla decisione di destinare il TFR maturando alla previdenza complementare (in alternativa al mantenimento dello stesso presso il datore di lavoro), sia, una volta compiuta tale prima scelta, circa l'individuazione della forma pensionistica complementare più idonea all'attuazione del programma previdenziale tra quelle previste dall'ordinamento.

A tutela degli aderenti, e nel quadro di un corretto operare dei meccanismi di concorrenzialità, le stesse disposizioni della Legge delega in esame pongono, come necessaria premessa all'operatività delle procedure per il conferimento del TFR, la realizzazione dell'omogeneizzazione delle forme pensionistiche complementari in materia di trasparenza e tutela degli aderenti.

E' evidente che, in tale contesto, assume rilievo l'esigenza di dare un significato concreto al concetto di "omogeneizzazione". A tal fine, oltre ad accrescere il ruolo già oggi assegnato alla COVIP, di cui è previsto un significativo potenziamento nella Legge delega, risulterà utile stimolare anche il senso di responsabilità dei soggetti promotori delle iniziative di previdenza complementare.

L'eliminazione degli ostacoli che si frappongono alla libera adesione e circolazione dei lavoratori all'interno del sistema di previdenza complementare, che rappresenta uno dei postulati centrali della riforma, deve quindi passare anche attraverso la definizione di regole comuni, come la norma stessa richiede, in particolare con riferimento alla comparabilità dei costi, alla trasparenza e alla portabilità, sempre avendo presente il valore fondamentale rappresentato dalla necessità di tutelare l'adesione consapevole dei soggetti destinatari.

Sembra dunque essenziale trovare il giusto equilibrio tra le diversità strutturali che connotano le varie forme pensionistiche e la funzione di rilevanza sociale che, tutte indistintamente, sono chiamate a svolgere; la fattibilità dell'attuazione di tali disposizioni appare strettamente connessa alla realizzazione delle precauzioni stabilite nella legge.

Analogamente, la realizzazione di una più completa concorrenza tra forme pensionistiche a carattere collettivo, in particolare tra fondi negoziali e adesioni collettive a fondi aperti, presuppone un adeguato sviluppo dei meccanismi di *governance* e di effettiva partecipazione dei lavoratori alle forme stesse, anche attraverso l'implementazione degli *organismi di sorveglianza* previsti dalla normativa di delega.

Alla luce di queste ultime considerazioni, non può sfuggire l'importanza che anche gli operatori del mercato finanziario e assicurativo, che a seguito della riforma troveranno un più ampio spazio in forza delle norme relative al conferimento del TFR, a quelle sulla portabilità della posizione previdenziale, e, più in generale, grazie a quelle disposizioni che mirano a realizzare una maggiore libertà di circolazione nel sistema, attribuiscono il giusto rilievo, nel loro operare, anche al perseguimento dell'obiettivo del

mantenimento della promessa pensionistica, al fine di contribuire ad assicurare un dignitoso livello di vita nell'età anziana.

E' quindi augurabile che il percorso da compiere in fase di attuazione verso l'omogeneizzazione tra le forme previdenziali e verso la definizione di regole comuni abbia come punti di approdo regole chiare e certe e preveda un ruolo attivo della vigilanza di settore capace di assicurare le condizioni per l'effettiva tutela degli aderenti. E' perciò indubitabile che, nell'ambito delle norme che provvederanno all'attuazione della delega, riveste un ruolo centrale la razionalizzazione e il perfezionamento della vigilanza, in un quadro di unitarietà sull'intero settore della previdenza complementare.

La Legge delega 243/2004 è infatti intervenuta anche sulla complessiva architettura del sistema di vigilanza nel settore della previdenza complementare, ritenendo ciò necessario in connessione con lo sviluppo del sistema prefigurato dalle altre norme sostanziali.

I punti cardine del sistema delineato sono:

- l'esercizio delle funzioni di alta vigilanza sul settore da parte del Ministero del lavoro mediante l'adozione, di concerto con il Ministro dell'economia, di direttive generali in materia;
- la concentrazione nella COVIP delle attività di vigilanza in riferimento a tutte le forme pensionistiche collettive e individuali previste dall'ordinamento, al fine di perfezionare l'unitarietà e l'omogeneità del complessivo sistema di vigilanza, attribuendo alla Commissione anche il compito di impartire disposizioni volte a garantire la trasparenza delle condizioni contrattuali per tutte tali forme e di vigilare sulle modalità di offerta al pubblico di tutti i predetti strumenti previdenziali.

Nel sistema così delineato dalle norme di riferimento, la COVIP continuerà dunque a svolgere le sue funzioni secondo le direttive adottate dal Ministero del lavoro, d'intesa con il Ministero dell'economia nell'esercizio dell'attività di alta vigilanza. Sarebbe assai importante che a ciò si accompagnasse, come solo in parte prefigurato nello schema di decreto di attuazione della Legge delega (su cui in seguito ci si soffermerà), una più rilevante caratterizzazione delle prerogative di autoregolamentazione, analogamente a quanto si verifica presso le altre Autorità di controllo.

Si tratterebbe, in definitiva, del completamento di un processo evolutivo già intrapreso mediante una serie di successivi interventi legislativi, nella direzione di un effettivo potenziamento della COVIP finalizzato a renderla un soggetto di diritto pubblico maggiormente indipendente ed autonomo sempre più assimilabile alle *Authority*. Peraltro, occorre ribadire in proposito che la complessiva integrazione di

funzioni e prerogative della Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione comporta che la stessa disponga di mezzi e di risorse adeguate per il relativo svolgimento.

Va peraltro rilevato che, nel percorso di attuazione della Legge delega, che – come detto – vede proprio come uno dei punti centrali e qualificanti dell'intera costruzione la razionalizzazione dell'attività di vigilanza in chiave unitaria, si è inserito, in maniera distonica ed incoerente, un intervento emendativo nel corso dell'*iter* parlamentare delle varie proposte legislative in materia di tutela del risparmio sfociato nella recente approvazione, in prima lettura alla Camera dei Deputati, di un Testo Unificato recante "Disposizioni per la tutela del risparmio e per la disciplina dei mercati", ora all'esame del Senato con il n. 3328.

Il Disegno di legge in argomento mira al rafforzamento dei meccanismi di tutela del risparmio attraverso una serie di strumenti tra i quali riveste un ruolo centrale la razionalizzazione dell'architettura del sistema di vigilanza. Dal punto di vista dell'Autorità di vigilanza sul settore della previdenza complementare si reputa opportuno soffermarsi su tale specifico profilo.

In primo luogo, si prende atto con estremo favore della circostanza che nell'attuale impianto del Disegno di legge in argomento risulta, in linea generale, valorizzato il profilo della cooperazione tra le varie Autorità di vigilanza. Il Titolo IV, recante "Disposizioni concernenti le Autorità di Vigilanza" si apre, infatti, con alcune previsioni volte a rafforzare le modalità di cooperazione e coordinamento tra le diverse Autorità: Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP, COVIP, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato accentuando quei meccanismi di collaborazione già presenti nelle attuali leggi regolatrici dei vari settori interessati, rimettendo alle stesse Autorità il compito di individuare, nel rispetto della reciproca indipendenza, le più idonee forme di coordinamento, e prevedendo, comunque, un apposito Comitato di coordinamento, composto dal Governatore della Banca d'Italia e dai Presidenti delle altre Autorità, nel cui ambito saranno determinate le forme e i modelli organizzativi più appropriati per lo scambio e la condivisione di dati, documenti e informazioni e potranno essere predisposti strumenti e archivi, anche informatici, da gestire congiuntamente.

Una valutazione certamente favorevole si può esprimere anche in riferimento a quelle disposizioni (contenute nel Capo II del Titolo IV) che risultano sostanzialmente preordinate ad una razionalizzazione ed armonizzazione dei procedimenti di competenza delle Autorità: ciò sia sotto il profilo degli atti di natura regolamentare o comunque a contenuto generale, per i quali viene richiamata l'esigenza di una previa verifica dell'impatto della regolamentazione e di una periodica revisione (almeno con cadenza triennale) circa la permanente adeguatezza della regolamentazione stessa, sia per i provvedimenti a carattere individuale, per i quali viene espressamente richiamata l'applicazione dei principi della Legge 241/1990 inerenti all'individuazione del responsabile dei procedimenti amministrativi, alla partecipazione ai procedimenti medesimi da parte dei soggetti interessati, al rispetto delle regole del contraddittorio, alla distinzione tra funzioni istruttorie e decisorie, all'obbligo di motivazione delle deliberazioni adottate dalle Autorità.

Nel valutare certamente utili e opportuni gli specifici riferimenti contenuti nel Disegno di legge in esame, si sottolinea come l'attività della COVIP, anche in relazione a specifiche previsioni normative contenute nella Legge istitutiva, si è da sempre ispirata al rispetto delle predette regole.

In chiave di rafforzamento delle prerogative di autonomia delle Autorità in parola e, nel contempo, di semplificazione procedimentale, vanno anche lette le disposizioni che prevedono il trasferimento alle Autorità medesime del compito di irrogare direttamente, e non più solo di proporre ai Ministri di riferimento, le sanzioni amministrative ai soggetti vigilati (nel caso della COVIP si fa riferimento alle sanzioni di cui all'articolo 18-*bis*, comma 5-*bis*, del Decreto lgs. 124/1993).

In detto contesto, in cui si può dunque esprimere una valutazione complessivamente favorevole al disegno di razionalizzazione, che si iscrive, come detto, in un quadro di rafforzamento delle prerogative delle *Authority* e di miglior coordinamento tra le stesse, desta invece forti perplessità, in riferimento ai profili di più diretta competenza della COVIP, l'impostazione dell'art. 24 del Disegno di legge 3328, che configura il riordino di alcune competenze delle diverse Autorità, disponendo, tra l'altro, il trasferimento alla CONSOB di alcuni compiti attualmente assegnati alla COVIP.

Vengono qui in rilievo, più specificamente, le disposizioni dell'art. 24, commi 3 e 5, del citato Disegno di legge che prevedono:

- il trasferimento alla CONSOB dell'incarico di svolgere, in conformità agli indirizzi del solo Ministero del lavoro, le competenze attualmente attribuite alla COVIP in merito all'approvazione delle convenzioni per la gestione delle risorse dei fondi pensione, alla vigilanza in tema di trasparenza dell'attività dei fondi pensione e alla verifica delle condizioni di polizza dei contratti di assicurazione sulla vita con finalità previdenziali;²
- la modifica dell'art. 1, comma 2, lett. *h*) della Legge delega previdenziale recentemente varata (Legge 243/2004), laddove prevede l'unitarietà del sistema di vigilanza e dispone, a tal fine, l'attribuzione alla COVIP del compito di impartire disposizioni volte a garantire la trasparenza delle condizioni contrattuali fra tutte le

² Più in particolare, si rileva che ai sensi dell'art. 24, comma 3 del predetto Disegno di legge, sarebbero trasferite alla CONSOB le competenze oggi esercitate da COVIP ai sensi degli art. 9-*ter*, comma 3 e 17, comma 2, lett. *e*), *f*), *h*) del Decreto lgs. 124/1993.

Allo stato attuale, le norme citate prevedono, rispettivamente:

- l'obbligo da parte delle imprese di assicurazione di comunicare alla COVIP, prima della loro applicazione, le condizioni di polizza dei contratti di assicurazione sulla vita con finalità previdenziali (PIP) (art. 9-*ter*, comma 3, Decreto lgs. 124/1993);
- il compito della COVIP di definire, d'intesa con le Autorità di vigilanza sugli intermediari finanziari e assicurativi, schemi-tipo delle convenzioni per la gestione delle risorse dei fondi pensione (art. 17, comma 2, lett. *e*), Decreto lgs. 124/1993) e di autorizzare preventivamente le convenzioni sulla base della verifica della corrispondenza con i criteri di legge e regolamentari in materia di investimenti previdenziali (art. 17, comma 2, lett. *f*), Decreto lgs. 124/1993);
- l'attribuzione alla COVIP del compito di valutare l'attuazione dei principi di trasparenza da parte dei fondi pensione nei rapporti con i partecipanti, mediante l'elaborazione di schemi, criteri e modalità di verifica, nonché i ordine alla comunicazione periodica agli iscritti circa l'andamento amministrativo e finanziario del fondo e alle modalità di pubblicità (art. 17, comma 2, lett. *h*), Decreto lgs. 124/1993).

forme pensionistiche collettive e individuali nonché di disciplinare e di vigilare sulle modalità di offerta al pubblico di tutti i predetti strumenti previdenziali al fine di tutelare l'adesione consapevole dei soggetti destinatari.

Al riguardo, occorre osservare che l'eventuale trasferimento alla CONSOB delle attribuzioni di cui sopra non risulterebbe compatibile con l'esigenza di assicurare una vigilanza unitaria ed efficace sull'intero settore in capo ad una sola Autorità che appare, al contrario, necessario a salvaguardare la piena funzionalità del sistema, a evitare eventuali asimmetrie e conflitti di interessi e a garantire che possano essere presi in adeguata considerazione le numerose peculiarità dei fondi pensione.

Né vale richiamare a sostegno di tale intervento normativo l'opportunità di rifarsi alla ripartizione di competenze di vigilanza tra diverse Autorità che sia basata sul binomio stabilità-trasparenza. Infatti, in un sistema di fondi pensione che, come quello italiano, risulta basato sulla contribuzione definita e la capitalizzazione individuale, tale distinzione risulterebbe sostanzialmente arbitraria, considerato che il "rischio" di stabilità grava comunque sugli iscritti ai fondi e che, conseguentemente, la linea di demarcazione relativa ai profili di trasparenza e correttezza risulta difficile da rintracciare.

L'introduzione di tale ripartizione di competenze sarebbe, pertanto, fonte di non poche ambiguità in relazione all'attribuzione delle responsabilità tra le diverse Autorità coinvolte generando inevitabili duplicazioni che comporterebbero anche una duplicazione dei costi della vigilanza. Si tratterebbe di costi che finirebbero con il gravare indirettamente sugli iscritti vista la natura associativa e *no profit* dei fondi.

Per tale insieme di ragioni la norma della Legge delega previdenziale in precedenza citata, di cui il Disegno di legge in argomento disporrebbe la soppressione, ha stabilito l'attribuzione alla COVIP, Autorità specifica e dedicata, del compito di impartire disposizioni volte a garantire la trasparenza delle condizioni contrattuali fra tutte le forme pensionistiche collettive e individuali nonché di disciplinare e di vigilare sulle modalità di offerta al pubblico di tutti i predetti strumenti previdenziali al fine di tutelare l'adesione consapevole dei soggetti destinatari.

Del resto, l'attività di vigilanza esercitata dalla COVIP, che in base alla normativa di settore risulta finalizzata al perseguimento della corretta e trasparente amministrazione e gestione dei fondi per la funzionalità del sistema, risulta in realtà assai più articolata. L'esperienza, infatti, ha reso inevitabile ampliare il raggio di azione fino a ricomprendere ogni aspetto dell'attività delle forme pensionistiche complementari, in ciò avvalendosi anche di criteri valutativi definiti nel contiguo settore dell'intermediazione finanziaria quale è il criterio di sana e prudente gestione.

Il modello vigente tiene debitamente conto del peculiare inquadramento normativo del settore, determinatosi ad esito delle riforme pensionistiche iniziate negli anni '90, secondo cui la previdenza di base e la previdenza complementare sono ora chiamate a svolgere un ruolo sostanzialmente unitario e convergente per la tutela degli

interessi garantiti dall'art. 38, comma 2, della Costituzione, come è stato in più occasioni ribadito dalla Corte Costituzionale, la quale ha con evidenza sottolineato il collegamento funzionale esistente tra le due forme di previdenza al fine di assicurare funzionalità ed equilibrio all'intero sistema pensionistico.

Conseguentemente, coloro che operano in detto settore, in quanto chiamati a gestire una forma di risparmio del tutto particolare, il risparmio previdenziale, indirizzata a far fronte ai bisogni previdenziali dei lavoratori e per tale ragione agevolata fiscalmente, con oneri a carico della collettività, non possono essere *sic et simpliciter* equiparati agli altri intermediari del mercato finanziario e come tali vigilati.

Inoltre, proprio in ragione di come si è venuto a determinare a seguito dei successivi interventi legislativi, il settore della previdenza complementare è contrassegnato da una pluralità di strumenti (fondi contrattuali, fondi regionali, fondi aperti ad adesione collettiva e/o individuale, polizze vita previdenziali) che, ancorché accomunati dalla medesima finalità, si differenziano sotto vari profili, sia di ordine strutturale che gestionale. Da ciò consegue che la necessità di garantire la trasparenza non è confinabile all'ambito dell'informativa sul singolo strumento, bensì va estesa a quello della comparabilità tra prodotti diversi, al fine di assicurare, anche per tale via, regole comuni in ordine, in particolare, alla comparabilità dei costi, alla rappresentazione dei risultati di gestione, alla portabilità delle posizioni individuali.

In tale quadro, la vigilanza sulla trasparenza dei prodotti previdenziali assume un ruolo centrale nel complessivo sistema di supervisione e ciò conferma l'esigenza di far convergere tutti i compiti di vigilanza in capo ad una sola Autorità specifica e dedicata, come la COVIP, in modo da garantire la piena funzionalità del sistema ed evitare eventuali asimmetrie e conflitti di interesse.

Tale impostazione, a quanto risulta, è ampiamente condivisa dai soggetti consultati nelle fasi attuative (attualmente in corso) della predetta Legge delega – parti sociali, associazioni rappresentative degli intermediari bancari, finanziari e assicurativi, operatori del settore in generale – e nasce, appunto, dalla considerazione che le numerose peculiarità che presentano le forme pensionistiche complementari potrebbero non essere adeguatamente considerate, laddove manchi un approccio unitario e specifico nell'attività di vigilanza.

I fondi pensione sono soggetti a profili di rischio ben diversi rispetto alle tipologie tipiche degli intermediari finanziari. Infatti, il rischio finanziario, che ovviamente caratterizza anche l'attività di investimento nei fondi pensione, rappresenta soltanto uno dei fattori che possono mettere in pericolo la funzione di integrazione delle prestazioni previdenziali affidata ai fondi.

Sembrano particolarmente rilevanti quelli connessi alla fase di accumulazione tra cui il rischio di una insufficiente diffusione delle adesioni alla previdenza complementare in tutti i settori del mondo del lavoro. Al riguardo, come già sottolineato, particolarmente importante è il ruolo che sono chiamati a svolgere parti

sociali ed enti a valenza territoriale al fine di favorire un adeguato tasso di partecipazione anche nelle realtà produttive caratterizzate da grande frammentazione.

Vanno inoltre evidenziati i problemi connessi alle peculiari modalità di raccolta delle adesioni, che per i fondi negoziali, possono avvenire sulla base della contrattazione collettiva, con conseguenti difformità in ordine alle modalità di informativa e di adesione rispetto a quanto avviene nel risparmio ordinario. Si tratta, dunque, di canali di acquisizione delle adesioni assolutamente dissimili rispetto a quelli propri della sollecitazione al pubblico risparmio che caratterizza l'operato degli intermediari finanziari.

Sempre in tale ambito si pone in luce la necessità di effettuare un monitoraggio sulla contribuzione, che richiede una costante attenzione all'evoluzione della contrattazione collettiva nel mondo del lavoro e alle peculiarità proprie di alcune forme contributive (il risparmio della spesa delle casalinghe) ovvero dei tre distinti canali contributivi (contribuzione datoriale, del lavoratore dipendente, trattamento di fine rapporto) che caratterizzano il mondo del lavoro dipendente; a ciò aggiungasi l'esigenza di fronteggiare tempestivamente l'inadempienza contributiva.

Non si può non rilevare, tra l'altro, che la consistente devoluzione del TFR alla previdenza complementare, per effetto dell'attuazione della citata Legge delega in materia previdenziale, certamente utile ad accrescere in misura significativa la quantità di risorse utilizzabili per finalità pensionistiche, comporterà l'esigenza di un'attenzione ancora maggiore ai profili di cui sopra.

Gli ambiti descritti richiedono l'attribuzione all'Autorità di settore di poteri di controllo e di intervento nei confronti dei datori di lavoro tenuti alla contribuzione che risulterebbero del tutto estranei all'esperienza di supervisione sul risparmio finanziario.

Nel contesto del modello a contribuzione definita che caratterizza i fondi pensione nel nostro Paese, vi è inoltre il rischio di un'insufficiente capacità dei singoli partecipanti alle forme pensionistiche complementari di effettuare scelte consapevoli riguardo al proprio piano previdenziale (entità dei contributi volontari, grado di rischio del piano cui aderire, ecc.). Si tratta di un pericolo che può essere contrastato solo tramite efficaci interventi di informazione e di "educazione previdenziale": tali interventi, per essere generalmente diffusi, devono essere affidati alle parti sociali e agli operatori pubblici a valenza territoriale.

Anche l'esigenza di assicurare una erogazione effettiva della rendita previdenziale, che la normativa ammette possa essere effettuata direttamente dal fondo pensione pone in evidenza profili problematici relativi alla responsabilità del fondo, alla costituzione di idonee riserve tecniche, all'utilizzo di basi demografiche e finanziarie adeguate per la conversione dei montanti contributivi in rendita.

Il tema si propone non solo con riguardo all'esigenza che il fondo si attrezzi per fronteggiare i rischi appena descritti, ma anche in relazione all'esigenza di amministrare

la domanda di partecipazione, di qui l'obiettivo di una *governance* adeguata che sappia assicurare piena attuazione ai principi di pariteticità nella rappresentanza e rendere effettivo il diritto di partecipazione alle scelte del fondo.

Tutte le ragioni sopra evidenziate che sottolineano la funzione della previdenza complementare e le peculiarità del rischio previdenziale giustificano il fatto che l'ordinamento riservi al risparmio previdenziale un trattamento diversificato rispetto al risparmio finanziario.

Si reputa dunque assolutamente necessario preservare la disposizione della Legge delega previdenziale in questione, consentendo così l'ampliamento e la razionalizzazione delle funzioni esercitate dalla COVIP nell'ordinamento settoriale della previdenza complementare, onde consentire alla stessa lo svolgimento di un'azione unitaria di controllo complessivamente coerente ed omogenea con riferimento a tutti gli attori operanti nel settore e a tutti i profili interessati.

D'altronde, si osserva che tale percorso era stato indicato anche in sede parlamentare, nell'ambito dell'esame del Disegno di legge in argomento. La XI Commissione della Camera dei Deputati (Lavoro Pubblico e Privato), nel fornire, lo scorso 15 febbraio, il proprio avviso sul testo del Disegno di legge in argomento, ha espresso parere favorevole con la condizione che fosse soppresso il comma 4 dell'art. 21 (che corrisponde, nell'attuale testo, all'art. 24, comma 3), tenendo conto delle *disposizioni contenute nella legge 23 agosto 2004, n.243, di riforma previdenziale, che prevede la concentrazione nella COVIP delle competenze in materia di vigilanza su tutte le forme pensionistiche complementari collettive e individuali, ivi compresi i profili relativi alla trasparenza e alle modalità di offerta al pubblico.*

Si auspica, in conclusione, che nel successivo percorso parlamentare siano emendate le citate previsioni dell'Atto Senato 3328, la cui permanenza costituirebbe un significativo *vulnus* all'attuazione della Legge delega nei termini che allo stato attuale si vanno prefigurando.

* * *

Successivamente all'emanazione della Legge delega in materia previdenziale si è avviata l'attività finalizzata alla stesura dei decreti legislativi di attuazione, per la cui adozione è fissato il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore della Legge medesima (6 ottobre 2005).

In particolare, per quanto attiene alla previdenza complementare, il Ministero del lavoro ha predisposto uno schema di decreto legislativo, la cui stesura è stata completata nei giorni scorsi, per la cui emanazione risulta necessario seguire l'*iter* procedurale previsto dai commi 44-49 della Legge delega. E' previsto, più in particolare, che lo schema di decreto, corredato di relazione tecnica sugli effetti finanziari delle disposizioni in esso contenute, sia deliberato dal Consiglio dei Ministri previo confronto con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei datori e dei

prestatori di lavoro e sia quindi trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario. Detti pareri devono essere resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto, salva la possibilità di chiedere una proroga di venti giorni.

Il lavoro di stesura del predetto schema è risultato notevolmente complesso, sia in considerazione dell'ampiezza e della delicatezza delle questioni da affrontare, sia in relazione all'esigenza di coordinare le varie disposizioni attuative dei principi e criteri di delega con il complessivo *corpus* normativo della previdenza complementare, sia, infine, in riferimento, all'esigenza di individuare preliminarmente le risorse finanziarie atte ad assicurare la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione delle norme in argomento.

In riferimento a tale ultimo profilo, l'individuazione delle risorse finanziarie a copertura degli oneri in questione è avvenuta con il Decreto legge 35/2005 recante "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale", poi convertito nella Legge 80/2005. L'art. 13, comma 1, della citata disposizione legislativa ha definito le autorizzazioni di spesa necessarie *al fine di sostenere l'apparato produttivo anche attraverso la graduale attuazione delle deleghe legislative in materia di previdenza complementare previste dall'articolo 1, comma 2, della legge 23 agosto 2003, n.243*. Gli stanziamenti sono stati fissati nella misura di 20 milioni di euro per l'anno 2005, di 200 milioni di euro per l'anno 2006 e di 530 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2007.

Per quanto attiene alle modalità di stesura dello schema di decreto legislativo, il Ministero del lavoro si sta orientando, tenuto conto delle interrelazioni tra i vari criteri e principi di delega e delle ricadute degli stessi sull'intero ordinamento della previdenza complementare, per una complessiva revisione del Decreto lgs. 124/1993.

A tal fine, si è ritenuto necessario intervenire con una integrazione dell'art. 1, comma 50, della Legge delega, che già conteneva una delega all'adozione di un testo unico delle disposizioni legislative in materia previdenziale. Per fugare dubbi interpretativi è stata inserita nel Disegno di legge per la conversione del Decreto legge 63/2005 (al momento attuale approvato dal Senato della Repubblica e in corso di esame alla Camera dei Deputati) una disposizione modificativa del citato comma 50 dell'art. 1 della Legge delega. Tale nuova previsione esplicita che la delega al Governo, da esercitarsi entro 18 mesi dall'entrata in vigore della Legge 243/2003, attiene alla possibilità di emanare *uno o più decreti legislativi recanti testi unici delle disposizioni legislative vigenti in materia di previdenza obbligatoria e complementare*.

Tra i punti nodali della riforma sui quali si sta concentrando l'attività di elaborazione della normativa di attuazione, vi è l'adozione di misure finalizzate ad incrementare l'entità dei flussi di finanziamento alla previdenza complementare, mediante il conferimento del trattamento di fine rapporto, anche attraverso modalità tacite.

A tale riguardo, è assai importante che si possa pervenire ad una soluzione chiara, univoca e il più possibile condivisa.

Si tratta, in primo luogo, di salvaguardare la libertà e la consapevolezza delle decisioni del singolo lavoratore, che deve ricevere un'adeguata informazione, in via generale e preliminare, circa le esigenze che giustificano la scelta di conferire il TFR alla previdenza complementare, avendo riguardo alla sua situazione anagrafica, lavorativa e contributiva nel regime obbligatorio.

Ciascun lavoratore, inoltre, dovrà avere chiara cognizione dei meccanismi attraverso i quali risulterà possibile conferire il TFR e dovrà poter adeguatamente raffrontare le varie opzioni ammesse dall'ordinamento attraverso un'analisi comparativa delle diverse forme pensionistiche complementari.

Con riferimento all'ipotesi di mancanza di una esplicita manifestazione di volontà del lavoratore, occorre prefigurare modalità di conferimento tacito che tengano conto dell'attuale assetto delle forme pensionistiche collettive, il cui concreto sviluppo è in larga misura affidato alla iniziativa delle parti sociali; l'accordo tra le parti risulterà particolarmente importante anche per l'individuazione della forma pensionistica collettiva cui destinare il TFR, laddove il lavoratore sia destinatario di più forme pensionistiche a carattere collettivo.

Va poi ricordato come la Legge delega subordini il conferimento del TFR alle forme pensionistiche complementari alla previa omogeneizzazione delle stesse in materia di tutela e trasparenza.

Ferme restando le considerazioni in precedenza svolte circa la complessiva architettura del sistema di vigilanza prefigurata nella Legge delega e richiamato il ruolo centrale che, nell'attuazione della riforma, viene assegnato all'ampliamento delle attribuzioni della COVIP, va sottolineato che le linee che stanno emergendo in sede di definizione dello schema di decreto delegato prevedono l'assegnazione alla Commissione del compito di definire le condizioni che tutte le forme pensionistiche complementari devono soddisfare nel rispetto dei principi di trasparenza, comparabilità e portabilità. Conseguentemente, per poter esercitare l'attività, tutte le forme, siano esse a carattere collettivo o esclusivamente individuale, dovranno essere preventivamente autorizzate dalla COVIP.

Bisogna inoltre ricordare che il conferimento del TFR alle forme pensionistiche complementari è subordinato dalla Legge delega a misure compensative per le imprese, che vedono venir meno una importante fonte di finanziamento. La delega individua tali compensazioni nell'agevolazione dell'accesso al credito, in particolare per le piccole e medie imprese, nella riduzione del costo del lavoro e nella eliminazione del contributo relativo al finanziamento del fondo di garanzia del TFR.

Tematica connessa a quella del conferimento del TFR alle forme pensionistiche complementari, è la definizione della disciplina relativa al regime delle anticipazioni. Al

riguardo, si reputa opportuno sottolineare come debbano essere contemperate due esigenze principali.

Da un lato, è doveroso assicurare che il montante accumulato venga effettivamente indirizzato alle finalità previdenziali per le quali è stato costituito e in ragione delle quali sono state previste le connesse agevolazioni fiscali. Dall'altro, è importante tenere conto che l'introduzione di limitazioni al novero delle ipotesi nelle quali è consentita l'anticipazione, rispetto alla gamma di possibilità attualmente prevista per il trattamento di fine rapporto, potrebbe scoraggiare la scelta del lavoratore di conferire il TFR alla previdenza complementare.

Per quanto attiene alla libertà di circolazione dei lavoratori all'interno del sistema, è prevista la valorizzazione della portabilità della posizione individuale in un'ottica di maggiore concorrenza tra le diverse forme pensionistiche complementari. E' particolarmente importante, sotto tale punto di vista, che si definiscano regole chiare in ordine alla sorte dei flussi contributivi futuri, in particolare di quelli posti a carico del datore di lavoro sulla base di previsioni contrattuali collettive, in caso di esercizio da parte del lavoratore della facoltà di trasferimento della posizione individuale.

Sempre per quanto attiene al profilo della concorrenza, in base alle disposizioni di delega dovranno essere rimossi anche i vincoli oggi esistenti per l'attuazione di adesioni collettive a fondi pensione aperti, che, in forza dell'attuale normativa, non potevano sovrapporsi ad altre iniziative di previdenza complementare a carattere negoziale.

Ciò presuppone una rimodulazione della *governance* di tali forme previdenziali che valorizzi ulteriormente il ruolo e l'autonomia dei responsabili dei fondi pensione aperti, nonché l'istituzione di organismi di sorveglianza, destinati a rappresentare adeguatamente gli interessi degli aderenti e verificare che l'amministrazione e la gestione del fondo avvenga ad esclusivo beneficio degli stessi.

Si sottolinea l'importanza, peraltro, che le linee attuative che verranno definite non determinino sovrapposizioni rispetto alle competenze degli altri organi cui è affidata la responsabilità gestionale dei fondi. In particolare, per quanto attiene alla *governance* dei fondi negoziali, risulta necessario salvaguardare le competenze tipiche degli organi di amministrazione e controllo, che risultano essenzialmente strutturati, anche sotto il profilo delle responsabilità, secondo il modello societario.

Significative novità si attendono dall'attuazione della Legge delega anche per quanto attiene al regime fiscale, sia in chiave di semplificazione e razionalizzazione della complessa normativa oggi esistente, sia sotto il profilo di un ampliamento del regime agevolativo, tale da costituire un più consistente incentivo alla scelta di destinare il risparmio verso finalità previdenziali. Ciò, ovviamente, tenendo conto dell'esigenza di congruità delle misure fiscali incentivanti che si intendono porre in essere rispetto ai vincoli di finanza pubblica.

Un altro dei punti di particolare delicatezza da affrontare nel progetto di riforma concerne la regolamentazione relativa ai fondi pensione preesistenti, ossia i fondi istituiti in epoca antecedente al 15 novembre 1992.

E' noto che, prendendo atto dell'eterogeneità di tali fondi, che rappresentano un insieme di esperienze sviluppatesi in un arco temporale ultrasecolare, il Decreto lgs. 124/1993 ha disposto per il settore uno speciale regime, escludendo espressamente l'applicazione di talune norme (in particolare, quelle relative ai modelli gestionali e, con riferimento ai "vecchi" iscritti, quelle inerenti al regime delle contribuzioni e delle prestazioni) e demandando ad una successiva e specifica normazione secondaria l'adeguamento ai criteri e limiti di investimento.

I fondi pensione preesistenti, anche per effetto di una serie di indicazioni e orientamenti diramati dalla COVIP, hanno compiuto un percorso di avvicinamento alla nuova organica disciplina: ancora oggi, tuttavia, permangono numerosi profili per i quali detti fondi continuano a caratterizzarsi per un peculiare assetto.

Sono ora all'esame ipotesi di interventi volte ad adeguare i fondi preesistenti alla generale disciplina secondo un'impostazione più decisa rispetto a quella delineata nella previgente normativa.

Tuttavia, la concreta esperienza di vigilanza maturata in questi anni induce a valutare con cautela interventi radicali nei confronti di tali fondi, i quali gestiscono patrimoni, in buona parte caratterizzati da investimenti immobiliari, il cui valore rappresenta circa i tre quarti del totale della massa amministrata della previdenza complementare ed hanno come riferimento un bacino di aderenti (circa 600.000) non più estensibile.

2.3 Gli altri interventi regolamentari e interpretativi

Nel corso del 2004 ha iniziato a trovare applicazione la semplificazione amministrativa disposta con i Regolamenti COVIP del 4 dicembre 2003. Si tratta, in particolare, dei procedimenti riguardanti le modifiche statutarie dei fondi pensione negoziali e dei fondi preesistenti, del procedimento relativo alle modifiche dei regolamenti dei fondi pensione aperti e di quello di autorizzazione preventiva delle convenzioni per la gestione finanziaria delle risorse.

Le novità di maggior rilievo che tali provvedimenti hanno comportato, sotto il profilo dello snellimento dei procedimenti formali e della riduzione dei tempi per l'efficacia degli interventi sugli statuti e sui regolamenti, sono essenzialmente da

ricollegare al previsto venire meno, per talune ipotesi, dell'obbligo di acquisire un espresso provvedimento di approvazione da parte della Commissione.

In primo luogo, per tutti i fondi pensione, è stato previsto che le modifiche statutarie (o regolamentari, nel caso di fondi pensione aperti) conseguenti a interventi normativi o a disposizioni, istruzioni o indicazioni emanate dalla Commissione non siano più soggette alla previa approvazione della stessa. I fondi sono tenuti a trasmettere alla COVIP una mera comunicazione, corredata, tra l'altro, di una dichiarazione in cui il rappresentante legale (e, per i fondi pensione aperti, anche il responsabile del fondo) attesta trattarsi di modifiche rientranti nella predetta categoria. Queste modifiche divengono, così, operative dal momento di adozione della relativa deliberazione da parte dei competenti organi del fondo ovvero dalla diversa data da questi definita.

La semplificazione ha anche interessato le revisioni statutarie dei fondi pensione negoziali destinate ad introdurre più linee di investimento ovvero a cambiare quelle già esistenti. Anche in questo caso, è ora sufficiente inoltrare alla COVIP una semplice comunicazione, accompagnata da una relazione dell'organo di amministrazione che illustri le motivazioni della modifica, le considerazioni svolte con riferimento alle caratteristiche e alle esigenze previdenziali del bacino di potenziali aderenti e la politica di investimento definita per ciascuna linea. Dette modifiche sono immediatamente efficaci dalla data di adozione della relativa delibera, ovvero da una data successiva ove indicata nella delibera medesima.

E' stato, altresì, semplificato il procedimento di autorizzazione preventiva delle convenzioni per il conferimento in gestione delle risorse finanziarie; la sottoscrizione dei relativi contratti è ora autorizzata dalla COVIP a seguito della presentazione di un'istanza accompagnata da una relazione che illustri le linee di indirizzo della gestione e da una dichiarazione di impegno al rispetto delle previsioni contenute nello schema-tipo di convenzione.

Quanto ai fondi pensione aperti è stata prevista, in luogo della formale approvazione, la sola comunicazione delle modifiche degli allegati assicurativi recanti le condizioni di erogazione delle rendite e delle eventuali prestazioni per invalidità e premorienza. In allegato alla suddetta comunicazione, il responsabile del fondo aperto è tenuto a trasmettere una relazione illustrativa delle motivazioni delle modifiche, degli effetti di queste sugli aderenti e delle modalità di attuazione e di tutela dei diritti degli iscritti.

La Commissione ha, inoltre, confermato l'esclusione (come già precisato nella Circolare inviata alle società istitutrici di fondi aperti in data 29 novembre 1999) della necessità della previa approvazione per le modifiche regolamentari che recano una variazione della denominazione o della sede legale della società che ha istituito il fondo aperto, della banca depositaria o dell'impresa di assicurazione incaricata dell'erogazione delle prestazioni. In tali fattispecie, dunque, è sufficiente l'invio alla Autorità di vigilanza di una mera comunicazione.

Circa le forme preesistenti iscritte all'Albo e soggette alla vigilanza della Commissione, si è intervenuti nell'ottica di razionalizzare l'utilizzo delle risorse consentendone la riallocazione al fine di potenziare i controlli sugli aspetti sostanziali della gestione. Pertanto, in applicazione della norma che prevede che la Commissione può esercitare la vigilanza sui fondi pensione preesistenti secondo piani di attività differenziati, le procedure di controllo sono state modulate in funzione della natura giuridica e delle dimensioni dei fondi interessati.

In particolare, sono state previste regole procedurali differenziate a seconda che i fondi abbiano almeno 5.000 iscritti o, indipendentemente dal numero di iscritti, siano costituiti in forme dotate di personalità giuridica (associazione riconosciuta, fondazione).

Per le forme con almeno 5.000 iscritti e per quelle dotate di personalità giuridica è mantenuto l'obbligo di presentare alla COVIP l'istanza di approvazione delle modifiche statutarie. In questi casi, peraltro, in assenza di un provvedimento di diniego esplicito che intervenga nel termine di novanta giorni, la modifica è da considerarsi approvata. Le modifiche statutarie delle forme aventi meno di 5.000 iscritti e non dotate di personalità giuridica non sono, per contro, soggette ad approvazione, essendo sufficiente l'inoltro di una mera comunicazione corredata della documentazione prevista.

Infine, risulta in generale ridotto il periodo massimo di proroga dei procedimenti riguardanti i fondi pensione di nuova istituzione. La COVIP può infatti ora disporre la proroga per un periodo non superiore ad ulteriori centoventi giorni, in presenza di situazioni che impediscano di rispettare il termine ordinario, come definito nei singoli regolamenti.

Sotto il profilo, poi, degli interventi interpretativi adottati nel corso del 2004, con Deliberazione del 17 maggio 2004 sono stati formulati degli Orientamenti in materia di "Verifica dei requisiti di onorabilità e professionalità in capo ai componenti dell'organo di amministrazione, dell'organo di controllo e al responsabile del fondo pensioni – dichiarazioni sostitutive".

Con detto documento sono stati forniti, innanzitutto, chiarimenti sulla possibilità, per gli esponenti dei fondi, di attestare attraverso dichiarazioni sostitutive di certificati la sussistenza dei requisiti di onorabilità e di professionalità dettati dal DM Lavoro 211/1997 per l'assunzione dell'incarico e, più in particolare, sui limiti entro i quali i fondi pensione possono avvalersi delle forme di semplificazione amministrativa disciplinate dal DPR 445/2000, recante disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa.

Nel precisare che le certificazioni amministrative da presentare al fine della verifica dei requisiti sono suscettibili di essere sostituite con autodichiarazioni, è stato puntualizzato che è da intendersi rimessa a ciascun consiglio di amministrazione dei fondi pensione (o delle società istitutrici dei fondi aperti) ogni valutazione di

opportunità circa l'accettazione o meno delle dichiarazioni sostitutive delle certificazioni amministrative dovute. Al riguardo, infatti, la Commissione ha fatto presente che mentre per la Pubblica Amministrazione l'accettazione di dichiarazioni sostitutive costituisce un obbligo, nel caso di soggetti privati (tra i quali rientrano, ovviamente, anche i fondi pensione) si tratta di una mera facoltà, essendo gli stessi liberi di accettarli o meno.

Fermo restando, dunque, che anche i fondi pensione, quali soggetti di diritto privato, possono avvalersi delle agevolazioni consentite in tema di semplificazione della documentazione amministrativa, la Commissione ha richiamato l'attenzione sulla necessità che gli stessi (e le società istitutrici dei fondi pensione aperti), qualora intendano avvalersi della facoltà di accettare dichiarazioni sostitutive, si pongano nella condizione di poter effettuare idonei controlli sulle dichiarazioni ricevute.

Il documento tratta, infine, delle modalità di effettuazione dei predetti controlli, delle modalità di redazione delle dichiarazioni sostitutive di certificati e di quelle sostitutive di atto di notorietà, della validità temporale delle autocertificazioni nonché della possibilità di sostituire con dichiarazioni sottoscritte dall'interessato anche le certificazioni antimafia.

Nel mese di settembre 2004 la Commissione ha poi diramato, mediante lettera Circolare, degli Orientamenti circa le implicazioni derivanti dalla riforma del diritto societario (Decreto lgs. 6/2003) sulla disciplina dei fondi pensione e, soprattutto, sugli effetti connessi alla modifica dell'art. 2403 c.c. in tema di doveri del collegio sindacale delle società per azioni. Ciò, attesi i rinvii a detta norma contenuti nell'art. 3, comma 1, lett. h) del DM Lavoro 211/1997 e negli Orientamenti in materia statutaria adottati dalla COVIP nel giugno 1997.

In particolare, è stato rilevato che, in base alla nuova formulazione del succitato art. 2403 c.c., non figurano più tra le competenze "ordinarie" del collegio sindacale quelle proprie del controllo contabile, essendo il controllo contabile, di norma, demandato ad un revisore contabile o ad una società di revisione iscritti nel registro istituito presso il Ministero della giustizia, salva la possibilità che lo statuto (ove la società non faccia ricorso al mercato del capitale di rischio e non sia tenuta alla redazione del bilancio consolidato) preveda di affidare anche tale incarico al collegio sindacale.

Con riferimento ai fondi pensione, è stata sottolineata la sussistenza di una facoltà di scelta circa l'attribuzione o meno della funzione di controllo al collegio sindacale ed ha richiamato gli organi di amministrazione dei fondi ad un'attenta e tempestiva valutazione circa l'assetto dei controlli ed all'adozione delle conseguenti determinazioni, al fine di provvedere se necessario alla modifica dello statuto, non appena possibile.

Avendo, poi, presente l'esigenza che il sistema dei controlli non subisca alcuna soluzione di continuità nelle more dell'eventuale attribuzione dell'incarico al revisore