regionali e infraregionali, ha individuato alcune regole irrinunciabili del sistema, stabilendo il necessario rispetto dei *criteri direttivi stabiliti dalla legislazione statale in ordine alla specificità ed unicità della finalità previdenziale, alle modalità costitutive dei fondi negoziali, alle funzioni degli organismi dei fondi stessi, al finanziamento, alla gestione e al deposito dei patrimoni, alle prestazioni da erogare ed alle responsabilità.*

La regione Trentino Alto Adige in corso d'anno ha poi proceduto ad integrare il quadro normativo di riferimento, attraverso l'adozione delle previste normative regolamentari a livello regionale.

Tale iniziativa, realizzata anche attraverso la costituzione di un ente strumentale (*Centrum PensPlan*) finalizzato anche a promuovere la sensibilizzazione dei cittadini in ordine all'adesione a forme di previdenza complementare e a fornire loro il necessario supporto nelle scelte da compiere, ha previsto un intervento articolato su vari aspetti:

- previsione di meccanismi di garanzia delle prestazioni dei fondi pensione, sia con riguardo alla fase di maturazione del diritto alla prestazione (e, in particolare, all'ultima fase del periodo di *accumulo*) sia in riferimento alla fase di erogazione delle prestazioni;
- definizione di incentivi e interventi a sostegno dei versamenti contributivi, con particolare riguardo ai cittadini in difficoltà;
- realizzazione di servizi amministrativi, contabili e logistici (con previsione di provvidenze alternative a favore dei lavoratori residenti in regione non iscritti a fondi regionali o che abbiano conseguito l'apposito visto della Regione).

E' evidente, peraltro, che le soluzioni prospettate dalla Regione Trentino Alto Adige – in ordine alle quali un più compiuto apprezzamento potrà ovviamente scaturire dal monitoraggio della fase di attuazione del programma di interventi formulato – richiedono, oltre ad una significativa capacità operativa nel settore, anche disponibilità finanziarie, oggi probabilmente assenti per la grande maggioranza delle Regioni a statuto ordinario e non facilmente disponibili nel breve-medio periodo stante il quadro attuale.

Tra gli altri interventi regionali di cui si è acquisita notizia (sempre relativi a Regioni con ordinamento speciale), si possono indicare le iniziative delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta, volte principalmente a prefigurare forme di sostegno degli oneri a carico degli iscritti e contributi alla fornitura di servizi amministrativi e consulenziali.

Si è in precedenza accennato allo schema di disegno di legge recante ulteriori modifiche al Titolo V della Costituzione, che è stato approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 11 aprile ed è ora all'esame della Conferenza Stato-Regioni.

Il nuovo progetto di riforma costituzionale prevede il superamento della competenza concorrente a favore di un assetto di attribuzioni legislative a carattere ripartito. In sostanza nelle varie materie si individua una competenza esclusiva statale o

regionale. Il fine, dichiarato, è quello di evitare il permanere di una vasta area di competenze legislative concorrenti, fonte di potenziali conflitti da demandare alla Corte Costituzionale e di risolvere alcuni nodi operativi ascrivibili all'attribuzione (sulla base della Legge 3/2001) di competenze alle regioni non del tutto compatibili con la dimensione regionale.

Risulta prematuro formulare considerazioni e valutazioni sul nuovo testo, anche in considerazione della fase iniziale dell'*iter* attuativo; tuttavia, limitandosi all'ambito della previdenza complementare, si rileva come tale materia non risulti essere indicata espressamente né tra le materie di competenza esclusiva dello Stato (tra le quali è peraltro annoverata sia la *tutela del lavoro e previdenza sociale* che la *tutela del risparmio*) né tra quelle riferite alla competenza esclusiva delle Regioni (alle quali è anche attribuita *ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*).

Si osserva, al riguardo, che laddove si intendesse ricondurre la sfera di competenza relativa alla previdenza complementare nello stesso alveo del generale concetto della previdenza sociale – ciò che potrebbe anche risultare in linea con le ormai riconosciute connessioni funzionali tra previdenza di base e previdenza complementare – ovvero si ritenesse di poter comprendere anche la tutela del risparmio previdenziale nel complessivo ambito della tutela del risparmio – risulterebbe comunque opportuno individuare possibili modalità atte a consentire anche alle Regioni di svolgere un ruolo propulsivo nello sviluppo del settore.

Nel contempo si rileva che anche il nuovo testo mantiene tra le competenze esclusive dello Stato la *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*, nonché la *tutela della concorrenza*. Inoltre è previsto che l'esercizio da parte delle Regioni della potestà legislativa avvenga comunque *nel rispetto dell'interesse nazionale*. Al riguardo rimarrebbe inoltre ferma l'attuale previsione dell'art.120 che prevede il potere sostitutivo dello Stato quando ciò sia richiesto dalla *tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica e in particolare dalla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.*

In linea generale si ritiene comunque auspicabile che si pervenga, nello sviluppo dell'*iter* parlamentare, ad una chiarificazione sulla materia della previdenza complementare, al fine di evitare il perpetuarsi proprio di quelle incertezze e difficoltà applicative che il nuovo disegno di legge intende evidentemente risolvere.

Ciò fermo restando che appare opportuna, nello specifico settore, una soluzione che – secondo gli spunti già evidenziati in riferimento al vigente contesto normativo – tenda a contemperare l'esigenza di salvaguardia di una determinazione unitaria dei principi fondamentali della previdenza complementare, anche attraverso il riferimento al *livello essenziale delle prestazioni* e ponendo nel giusto risalto il collegamento funzionale tra previdenza di base e complementare, con il riconoscimento alle Regioni

di un ruolo significativo, ad esempio fornendo servizi amministrativi di supporto ai fondi pensione, incentivando l'adesione dei lavoratori attraverso idonee iniziative promozionali, informative e consulenziali, creando percorsi di sostegno per i lavoratori più bisognosi o in temporanee situazioni di difficoltà, favorendo lo sviluppo di meccanismi di garanzia in ordine all'effettivo conseguimento delle prestazioni.

1.5 Gli interventi regolamentari

Nel corso del 2002 e nei primi mesi del 2003, la COVIP ha assunto alcune iniziative sotto il profilo degli interventi regolamentari e delle linee di indirizzo ai soggetti vigilati e ha avviato un rilevante progetto di semplificazione delle procedure amministrative di propria competenza. Di quest'ultimo progetto si dà conto nel paragrafo successivo.

Nel mese di ottobre 2002 è stata definita la procedura per l'applicazione delle sanzioni amministrative di cui agli articoli 15 e 18-*bis* del Decreto lgs. 124/1993.

Con riferimento alle fattispecie sanzionatorie di carattere amministrativo contemplate dal Decreto lgs. 124/1993, la Commissione ha ravvisato l'opportunità di provvedere ad una regolamentazione delle relative procedure applicative, in funzione della concreta attivazione delle stesse, tenendo conto del disposto legislativo che richiama la procedura di cui al Titolo VIII, Capo VI, del Decreto lgs. 385/1983 (Testo Unico Bancario), fatta salva l'attribuzione delle relative competenze esclusivamente alla COVIP e al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Rilevato, dunque, che le linee complessive della procedura sanzionatoria sono definite dalla legge (art.145 TUB e Legge 689/1981) è apparso opportuno, sotto il profilo della chiarezza e trasparenza dell'azione amministrativa e tenuto conto dell'esigenza di assicurare il rispetto del diritto di difesa degli interessati, fornire alcune ulteriori indicazioni operative (ad esempio, circa l'avvio del procedimento di contestazione, le modalità di presentazione di memorie e scritti difensivi, la prorogabilità dei termini di difesa, ecc.).

Per quanto attiene al complessivo assetto della procedura in argomento, si reputa anche opportuno evidenziare che nell'ambito delle disposizioni adottate con il Decreto lgs. 5/2003 (*Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia*) è stato espressamente previsto che *spettano alla Corte d'Appello tutte le controversie di cui agli articoli 145 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n.385, e 195 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58*. Per effetto dei rinvii normativi sopra esplicitati

risulta così confermata la competenza esclusiva della Corte d'Appello di Roma per le opposizioni avverso i provvedimenti sanzionatori adottati nei confronti degli esponenti dei fondi pensione (competenza esclusiva sulla quale erano state avanzate alcune ipotesi dubitative a seguito delle novelle recate dalla riforma del processo amministrativo di cui alla Legge 205/2000).

In merito all'argomento in esame, potrebbe essere valutata l'opportunità di revisioni del testo legislativo che possano concorrere ad una maggiore linearità ed effettività dei profili sanzionatori in materia, avendo anche presenti le esperienze di altri settori dell'ordinamento che presentano profili di affinità, e ferma restando l'esigenza ultima di assicurare che i comportamenti dei soggetti vigilati siano ispirati ai principi di prudenza, correttezza e trasparenza.

Ciò, infine, tenendo presente che nell'ordinamento della previdenza complementare esistono comunque altri istituti, come quelli previsti dall'art.11 del Decreto lgs. 124/1993, che contemplano strumenti atti ad intervenire per il caso di vicende capaci di incidere sull'equilibrio del fondo, ivi comprese, ovviamente, quelle derivanti da rilevanti problematiche correlate all'operare degli organi dei fondi.

Altro argomento che ha formato oggetto di attenzione e di interventi nel corso del 2002 è stato quello dei requisiti di professionalità degli esponenti dei fondi pensione.

Nel mese di agosto è scaduto il termine quinquennale di efficacia della previsione dell'art.4, comma 2, lett. d) del DM Lavoro 211/1997 che includeva – in via transitoria – tra i requisiti di professionalità dei componenti l'organo di amministrazione dei fondi, l'aver svolto *funzioni di amministratore, di carattere direttivo o di partecipazione ad organi collegiali presso enti ed organismi associativi, a carattere nazionale, di rappresentanza di categoria.*

Al riguardo la Commissione, con comunicazione del 24 luglio 2002, ha precisato che la decorrenza del periodo transitorio quinquennale di efficacia della previsione (11 agosto 2002) non incide sulla posizione di coloro che, a tale data, già erano stati nominati o eletti componenti dell'organo di amministrazione di un fondo pensione in ragione del possesso del predetto requisito. Ciò in quanto la scadenza del termine predetto non ha un effetto caducatorio di incarichi legittimamente conferiti nella vigenza della relativa previsione normativa.

Successivamente, con decreto del Ministro del Lavoro del 24 settembre 2002 è stata riproposta la suindicata disposizione transitoria, modificando tuttavia il periodo di vigenza del requisito, ora individuato nel termine di *cinque anni dalla costituzione del fondo pensione*. La *ratio* della disposizione è evidentemente quella di consentire di attingere, nella fase genetica del fondo, anche a professionalità più direttamente riconducibili ai soggetti promotori del fondo stesso, anche al fine di assicurare un efficace collegamento tra la fase istitutiva e quella dell'operatività iniziale.

Va tuttavia segnalata qualche difficoltà di coordinamento della disposizione medesima con il complessivo disposto dell'art.4 del DM Lavoro 211/1997. Ciò, in particolare, con riguardo alla prospettiva di mantenimento dei più specifici requisiti di esperienza individuati nelle lettere a) e b) del comma 2 del citato art.4 in capo ad almeno una parte dei componenti l'organo di amministrazione e al dirigente responsabile del fondo medesimo.

E' auspicabile che la predetta esigenza di miglior coordinamento possa trovare idonea soluzione attraverso un chiarimento normativo volto a contemperare le istanze riferibili alle peculiarità della fase di avvio dei fondi pensione con quelle connesse alla presenza nell'organo di amministrazione e nel dirigente responsabile di esperienze derivanti dall'esercizio di funzioni di amministrazione o di carattere direttivo in fondi pensione o in società di capitali, con particolare riferimento ai settori bancario, finanziario e assicurativo.

Nel mese di ottobre del 2002 la Commissione ha poi adottato e diffuso un *Orientamento in materia di anticipazioni agli iscritti* ai sensi dell'art.7, comma 4, del Decreto lgs.124/1993.

Al riguardo, anche tenuto conto delle numerose richieste di chiarimenti pervenute alla COVIP circa il concreto ambito di applicazione delle fattispecie richiamate dalla citata disposizione, la Commissione ha ritenuto opportuno fornire alcune indicazioni interpretative che potranno costituire un utile punto di riferimento per i fondi pensione nella definizione dei criteri e delle modalità per la concessione delle anticipazioni.

Detti orientamenti sono stati ispirati al convincimento che l'attuazione della norma in argomento debba tenere presente l'esigenza di contemperare i rilevanti interessi tutelati dall'art.7, comma 4, quali quelli alla salute e alla casa di abitazione, con la generale finalità di concorrere alla costruzione di una rendita pensionistica adeguata cui è preposta la previdenza complementare nel suo complesso.

Nei predetti orientamenti si sono dunque forniti criteri guida ai quali i competenti organi dei fondi ispireranno le loro determinazioni, all'interno dell'autonomia agli stessi riconosciuta, nella regolazione del concreto esercizio del diritto all'anticipazione per spese sanitarie di carattere straordinario e per acquisto o ristrutturazione della casa di abitazione sia sotto il profilo dei presupposti legittimanti l'esercizio del diritto medesimo, sia quanto alle modalità amministrative più coerenti per la definizione delle istanze presentate (ad esempio, con riguardo agli elementi documentali).

Altra questione che è stata sottoposta all'attenzione della Commissione nel corso del 2002 da parte dei soggetti vigilati, al fine di acquisire indicazioni interpretative e istruzioni operative, è quella relativa alla legittimità della cessione dei crediti degli iscritti verso il fondo pensione, effettuata al fine di garantire o estinguere debiti contratti nei confronti del datore di lavoro o di altri soggetti terzi (ad esempio, società finanziarie).

La Commissione ha effettuato un'analisi al riguardo rilevando, in primo luogo, che è da escludere, sulla base dei generali principi del diritto, la possibilità che la cessione possa avere effetto nella fase di accumulazione, nella quale l'iscritto non ha l'effettiva disponibilità delle somme accantonate.

La questione presenta profili di maggiore complessità con riferimento alle prestazioni pensionistiche per le quali sia già maturato il diritto da parte dell'iscritto. Al riguardo, è stato in effetti rilevato che, pur in assenza di specifiche disposizioni nella normativa di settore volte a vietare o limitare il potere dispositivo dell'iscritto sulle prestazioni di previdenza complementare, non può ignorarsi come la possibilità di consentire la cessione dei crediti dell'iscritto verso il fondo pensione debba essere valutata avendo ben presente la natura e la funzione della previdenza complementare, volta ad *assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale*, e al suo collegamento funzionale con la previdenza obbligatoria riconosciuto in varie occasione dalla Corte Costituzionale.

Si è anche rilevata l'opportunità che l'esame della questione sia esteso anche ai connessi profili della pignorabilità e sequestrabilità delle prestazioni stesse, anche avendo presenti indicazioni che scaturiscono da recenti pronunce giurisprudenziali in materia di pignorabilità di trattamenti pensionistici obbligatori.

Considerato quanto sopra, la COVIP ha ritenuto opportuno interessare del tema anche i Ministeri del Lavoro e dell'Economia, al fine di un esame congiunto della tematica anche con riguardo alla possibilità di dare impulso ad eventuali iniziative legislative volte a salvaguardare la funzione assegnata agli accantonamenti a previdenza complementare, traendo spunto, se del caso, anche dalla disciplina dettata per le pensioni obbligatorie.

Nel marzo del 2003, la Commissione ha approvato le *Linee guida in materia di organizzazione dei fondi pensione negoziali*.

Rinviando ad ulteriori più specifiche considerazioni nella successiva parte della Relazione (cfr. Cap. 3), si osserva che il suddetto provvedimento – destinato ai fondi pensione negoziali di nuova istituzione – muove dal convincimento che la strutturazione di un adeguato assetto organizzativo e di un efficiente sistema di controlli interni risulta elemento centrale per il corretto svolgimento delle attività demandate ai fondi pensione e, conseguentemente, uno dei principali compiti degli organi preposti allo svolgimento delle funzioni amministrative, direttive e di controllo dei fondi medesimi.

Tenendo conto che le scelte sin qui compiute in ordine alla complessiva configurazione della struttura organizzativa hanno evidenziato la tendenza pressoché generalizzata ad affidare in regime di *outsourcing* incarichi riferiti alla gestione amministrativa e contabile, nonché i vincoli posti dal legislatore in ordine al necessario conferimento a terzi delle funzioni di gestione delle risorse finanziarie, di banca depositaria, di assicurazione delle rendite, si è rilevata l'esigenza di adottare modelli organizzativi proiettati a privilegiare funzioni di coordinamento e controllo delle attività

gestionali, con particolare riguardo alla progettazione e al monitoraggio dei flussi informativi, alla definizione degli *standard* qualitativi e quantitativi dei servizi esternalizzati, alla valutazione dell'adeguatezza delle procedure e delle risorse impiegate dai fornitori di servizi.

E' inoltre sottolineata l'esigenza che le risorse umane incaricate di curare le attività gestionali del fondo siano in possesso di competenze adeguate per lo svolgimento delle funzioni assegnate e, in tale ambito, è evidenziata la particolare considerazione da attribuire alla definizione dei compiti e delle responsabilità in capo alla funzione che si colloca al vertice della struttura operativa del fondo, quella di direzione generale, nonché, conseguentemente, alla individuazione delle risorse umane in possesso delle professionalità necessarie per il suo corretto esercizio. Tale funzione, oltre a curare l'attuazione delle determinazioni degli organi del fondo attraverso l'organizzazione dei processi di lavoro, supporterà l'organo di amministrazione nell'assunzione delle scelte di politica gestionale, fornendo le necessarie analisi e valutazioni, anche con riguardo alle aspettative dei lavoratori in funzione della soddisfazione dei rispettivi bisogni previdenziali.

Nell'ambito delle complessive funzioni operative dei fondi è poi richiamata l'attenzione dell'organo di amministrazione sull'attività di indirizzo e gestione patrimoniale che deve essere organizzata in modo tale da assicurare con continuità agli organi direttivi e di controllo il supporto necessario ai fini del corretto esercizio delle rispettive competenze.

Infine, nella deliberazione della COVIP si pone l'accento sull'esigenza di prevedere l'istituzione di apposita funzione di controllo interno, autonoma rispetto alle strutture operative, con il compito di verificare che la gestione del fondo si svolga, oltre che nel rispetto delle regole stabilite dalle disposizioni normative e dall'ordinamento interno, anche in coerenza con gli obiettivi fissati dall'organo di amministrazione.

1.6 L'evoluzione dell'attività di vigilanza e la semplificazione amministrativa

Come delineato nel precedente paragrafo 1.2, la strategia nazionale in materia di pensioni assegna un ruolo cruciale alla strutturazione di un efficace sistema di regolamentazione e di vigilanza della previdenza complementare. Ciò nella consapevolezza che la *fiducia* nel corretto funzionamento del pilastro privato costituisce un elemento essenziale per lo sviluppo del consenso nell'intera operazione di riforma del sistema previdenziale, che viene diversificato su più pilastri.

Nell'attuale configurazione del sistema di previdenza complementare in Italia, basato prevalentemente sul regime a contribuzione definita, nel quale il rischio finanziario ricade sugli aderenti, assume particolare rilevanza la tutela degli iscritti attraverso un adeguato assetto di regolamentazione e vigilanza.

Per definire in termini generali le peculiarità della vigilanza sui fondi pensione occorre tener conto della differenza esistente tra tali soggetti ed altri investitori istituzionali di tipo collettivo, quali, ad esempio, i fondi comuni di investimento. Infatti, diverse sono le caratteristiche del risparmio gestito; diverse sono le strutture di *governance*, considerato il ruolo delle fonti istitutive nei fondi pensione; diversi i presupposti delle scelte di *asset allocation*; diverse le modalità attraverso le quali affluisce il risparmio (e soltanto per i fondi pensione si pone il problema delle omissioni contributive); diverso il grado di rischio che l'aderente può essere disposto ad assumersi in relazione alle finalità perseguite; infine diversa è la modalità di restituzione del montante accumulato (nel caso dei fondi pensione in linea di principio erogato in rendita pensionistica e non in capitale).

Occorre inoltre ricordare che il ruolo del sistema previdenziale privato e i termini in cui è concretamente definita la "promessa" previdenziale sono fissati dall'art.1 del Decreto lgs. 124/93 che prevede come finalità delle forme di previdenza complementari quella di assicurare livelli di copertura previdenziale tali da compensare la diminuzione della rendita pensionistica pubblica a seguito dell'introduzione del metodo di calcolo contributivo.

In tale prospettiva, particolare rilevanza assume l'attività, da parte dell'Autorità di vigilanza, di verificare la capacità del fondo di porre le premesse per una scelta previdenziale consapevole e responsabile da parte degli aderenti e di determinare, dato il livello di contribuzione e di avversione al rischio, in quale misura sarà possibile soddisfare il loro bisogno di previdenza integrativa.

Il monitoraggio della effettività della promessa previdenziale, intesa come prestazione pensionistica di livello adeguato, diviene dunque elemento cardine dell'attività di vigilanza.

Al riguardo, rilevano in primo luogo i fattori che incidono più direttamente sulla sana e prudente gestione dei fondi pensione: l'adeguatezza della *governance*, l'efficiente organizzazione e la presenza di controlli interni, il contenimento dei costi.

Altrettanto rilevanti sono i fattori che condizionano la possibilità per gli iscritti di effettuare scelte consapevoli e adeguate alle proprie preferenze e condizioni personali, in particolare per quanto concerne i profili di rischio delle linee di investimento alle quali partecipare.

Da una parte, quindi, risulta essenziale che i fondi pensione tendenzialmente si strutturino in modo da consentire agli iscritti una sufficiente possibilità di scelta riguardo alle caratteristiche del proprio piano previdenziale. Dall'altra, è di grande

importanza una particolare cura nell'informazione fornita agli iscritti attuali e potenziali, unita allo sviluppo di strumenti di supporto alle decisioni e di servizi ad hoc che mettano in condizione gli iscritti stessi di effettuare scelte consapevoli.

Nella prospettiva descritta, la COVIP ha in corso una riflessione, già avviata lo scorso anno, sulla necessità di aggiornare le proprie modalità di controllo sull'operato dei fondi pensione. Difatti, ponendo l'enfasi sui profili sostanziali sopra evidenziati necessariamente diminuisce l'utilità degli strumenti di tipo autorizzativo, essendo questi finalizzati in primo luogo a controlli di legittimità e non di merito e di natura essenzialmente reattiva (in quanto attivati su istanza di parte).

Viceversa, l'accresciuta attenzione alla sana e prudente gestione da un lato e alla comunicazione agli iscritti dall'altro rende necessaria la valorizzazione di un approccio che sia orientato alla valutazione dei fattori di rischio, nel quale il campo di osservazione si sposta dal piano della legittimità a quello della ragionevolezza e dell'efficacia sostanziale e che si propone, in modo "proattivo", di fungere da stimolo nei confronti degli organi dei fondi per l'adozione delle migliori pratiche del settore.

Il concreto esercizio dell'attività di vigilanza si evolve pertanto da un'attività basata prevalentemente su controlli di tipo documentale verso la direzione di un'attività incentrata sull'analisi della struttura organizzativa, dei processi di lavoro, delle procedure informatiche. Anche l'analisi dell'utilizzo da parte dei fondi dei canali telematici di diffusione delle informazioni risulterà di sempre maggior rilievo.

All'attenzione per gli aspetti formali, che risulta inevitabile nell'ambito di procedimenti formali di approvazione di specifici atti, si sostituisce quindi progressivamente l'impegno teso a formulare un giudizio complessivo circa l'adeguatezza delle strutture dei fondi pensione a svolgere le proprie funzioni. Le stesse competenze professionali richieste per l'efficace esercizio della vigilanza si evolvono in coerenza con il descritto mutamento di approccio.

Gli elementi essenziali di cui si compone la strategia evolutiva sopra delineata sono quindi due. In primo luogo, lo sviluppo di un percorso di analisi delle situazioni tecniche dei fondi pensione, in una parola una "guida" all'attività di vigilanza, che costituisca il punto di riferimento per l'attività quotidiana e che assicuri una coerenza complessiva all'azione di vigilanza svolta nei confronti dei singoli soggetti. In secondo luogo, la semplificazione dell'attività di tipo meramente amministrativo, consistente nell'approvazione formale di specifici atti, con il fine da una parte di liberare risorse interne per il potenziamento dell'attività di vigilanza sugli aspetti sostanziali della gestione, dall'altra di responsabilizzare maggiormente gli organi dei fondi, valorizzandone oltretutto le richieste professionalità, e di stimolarli a porre in essere tempestivamente e in autonomia gli atti gestionali reputati necessari.

Entrambi gli elementi della strategia sono da tempo oggetto di attenzione della COVIP.

Facendo tesoro dell'esperienza maturata nell'attività di monitoraggio svolta a partire dall'avvio della propria operatività, la COVIP ha intrapreso già lo scorso anno un pluriennale programma di lavoro mirante all'individuazione e allo sviluppo di un insieme di metodi e procedure tale da facilitare l'analisi delle situazioni tecniche dei fondi pensione al fine di identificare i casi di possibile anomalia e le necessità di intervento.

Il percorso di analisi che viene a delinearsi è costituito di diverse componenti. Da un lato, viene effettuata l'analisi complessiva delle tendenze in atto nel settore dei fondi pensione e nei diversi comparti in cui esso si struttura, al fine di individuare e valutare fattori di rischio di carattere generale; sulla base di indicatori relativi alla generalità dei fondi pensione, sono effettuate comparazioni di massima, che forniscono segnali di possibile anomalia. Dall'altro, parallelamente all'analisi di settore e tenendo anche conto dei risultati di quest'ultima, sono svolte analisi riguardanti i singoli fondi, in relazione a diversi profili tecnici, formulando per ognuno di questi ultimi uno specifico giudizio; nel loro insieme i singoli giudizi danno luogo al giudizio riassuntivo di vigilanza, che esprime in modo unitario il grado di problematicità di ciascun fondo pensione in relazione ai diversi fattori di rischio che possono minacciarne l'equilibrio.

Sulla base dell'analisi svolta, sono quindi definiti gli interventi di vigilanza da porre in essere. Logicamente essi dipenderanno dal giudizio complessivo assegnato e dalla sua motivazione. Una volta a regime, gli esiti della procedura determineranno l'intensità dell'azione di vigilanza sui singoli fondi tramite gli strumenti di intervento disponibili.

Si tratta, in sintesi, di un percorso complessivo che tende a condurre l'attività di vigilanza in funzione dei diversi fattori che pregiudicano l'effettività della promessa previdenziale, concentrando sia l'analisi sia gli interventi in relazione a quelli ritenuti di impatto maggiormente significativo.

Il secondo elemento di cui si compone la strategia delineata è quello della semplificazione dell'attività amministrativa.

Anche questo secondo tema è da tempo oggetto di attenzione presso la COVIP. E' utile ripercorrere brevemente le varie tappe del percorso di semplificazione fin qui sviluppato.

Nel maggio del 2001, ad esito di uno studio condotto avendo a riferimento l'esperienza dei primi anni di attività, la COVIP adotta una deliberazione che rivede in misura significativa il procedimento di autorizzazione all'attività dei fondi pensione, semplificando l'*iter* sino ad allora previsto, in particolare attraverso l'unificazione dei procedimenti di autorizzazione alla raccolta delle adesioni e all'esercizio dell'attività. In tale contesto, peraltro, vengono inseriti nuovi elementi di valutazione delle iniziative previdenziali, più indirizzati al profilo sostanziale della sostenibilità delle iniziative medesime, prevedendo tra l'altro la presentazione, in sede di istanza di autorizzazione,

di una relazione illustrativa del programma iniziale di attività e di schemi previsionali relativi ai primi tre esercizi.

Sul finire dello stesso anno, la COVIP promuove l'inserimento nell'ambito del disegno di legge delega in materia previdenziale di una norma specificamente diretta alla generale semplificazione dei procedimenti amministrativi di autorizzazione e approvazione di sua competenza, norma che, come già precedentemente rilevato, figura nell'attuale testo in discussione al Senato.

Considerato il prolungarsi dell'*iter* parlamentare per l'approvazione del citato disegno di legge, la COVIP decide di condurre un'analisi per verificare quali siano le iniziative di snellimento procedurale che possono essere immediatamente adottate, sulla base della normativa vigente, fermi restando gli ulteriori spazi di semplificazione che potranno essere resi possibili a seguito della definitiva approvazione della legge delega e del conseguente decreto legislativo delegato.

Nasce così un ulteriore progetto di semplificazione, che riguarda soprattutto i procedimenti relativi alle modifiche degli statuti dei fondi negoziali (nuovi e preesistenti) e dei regolamenti dei fondi pensione aperti, nonché quelli inerenti alle convenzioni per la gestione delle risorse; progetto in cui è ancora una volta prevista la valorizzazione del ruolo degli organi di amministrazione dei fondi negoziali e del responsabile dei fondi pensione aperti ai quali viene chiesto di illustrare con apposite relazioni, oltre alle ragioni e agli obiettivi delle iniziative intraprese, anche le ricadute delle stesse sugli iscritti e gli eventuali presidii che si intendono porre a tutela degli aderenti.

Al riguardo giova in primo luogo ricordare che il disegno di legge delega in materia previdenziale (A.S. 2058) contiene, tra l'altro, norme volte alla *semplificazione delle procedure di autorizzazione all'esercizio, di riconoscimento della personalità giuridica dei fondi pensione e di approvazione degli statuti e dei regolamenti dei fondi e delle convenzioni per la gestione delle risorse, prevedendo anche la possibilità di usare strumenti quali il silenzio assenso e di escludere l'applicazione di procedure di approvazione preventiva per modifiche conseguenti a sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari.*

Tenuto anche conto di questa indicazione prospettica proveniente dal disegno di legge citato, la COVIP ha dunque elaborato un progetto avente come finalità quella di consentire una progressiva riduzione, nel quadro della complessiva attività di vigilanza, dei controlli di carattere preventivo, più strettamente ancorati ai profili procedimentali, nel presupposto che, a prescindere dall'adozione di atti provvedimentali di tipo preventivo, la COVIP mantiene comunque il potere/dovere di intervento su profili anche di carattere ordinamentale, particolarmente laddove si riscontrino anomalie nell'ambito dell'attività di monitoraggio dei fondi.

Il progetto prevede una prima fase di attuazione, per così dire, sperimentale, al termine della quale potranno essere valutati gli eventuali opportuni correttivi da apportare.

Sono stati dunque presi in esame i singoli procedimenti di competenza della Commissione, al fine di valutare le concrete possibilità di snellimento amministrativo, in uno con la valorizzazione dei profili di autonomia e responsabilità degli esponenti dei fondi, in particolare degli organi di amministrazione nei fondi a carattere negoziale e del responsabile del fondo nei fondi aperti.

La realizzazione del progetto di semplificazione è prevista in due distinte fasi:

- in un primo momento, nelle more del compimento dell'*iter* della legge delega in materia previdenziale, si procederà allo snellimento di alcune attività procedimentali tenendo conto da un lato, ovviamente, dei vincoli derivanti dall'attuale quadro normativo, dall'altro delle più pressanti esigenze operative di semplificazione;
- in una seconda fase, sulla base delle innovazioni normative introdotte dalla legge delega e dal decreto legislativo delegato e tenuto conto delle risultanze del monitoraggio circa gli effetti delle innovazioni già apportate, si adotteranno gli ulteriori atti di revisione procedimentale che risulteranno opportuni.

Per quanto attiene alla prima fase, sono stati dunque definiti gli snellimenti che potranno da subito essere introdotti e sono al momento in corso di predisposizione i relativi atti regolamentari, nell'intento che possano trovare attuazione già entro il primo semestre dell'anno corrente.

I procedimenti interessati sono quelli di approvazione delle modifiche degli statuti dei fondi pensione negoziali di nuova istituzione e preesistenti e dei regolamenti dei fondi pensione aperti, nonché di autorizzazione delle convenzioni per la gestione delle risorse, che si esaminano partitamente.

Per quanto attiene ai procedimenti di approvazione delle modifiche degli statuti dei fondi negoziali di nuova istituzione, si prevede il superamento del meccanismo dell'approvazione preventiva per il caso di modifiche effettuate in adeguamento a disposizioni di legge e di normativa secondaria o ad istruzioni e disposizioni della COVIP. La ricorrenza di tali situazioni dovrà essere attestata dall'organo di amministrazione, che preciserà espressamente la natura di "adeguamento" delle modifiche deliberate. La COVIP si limiterà a prendere atto delle modifiche effettuate, che risulteranno dunque efficaci da subito, ferma restando, naturalmente, la possibilità di formulare osservazioni e valutazioni successive. Nel contempo si richiederà, in generale, che le istanze di approvazione di modifiche statutarie (nonché le comunicazioni di cui sopra) siano accompagnate da una relazione dell'organo di amministrazione in cui siano debitamente evidenziati obiettivi e motivazioni delle delibere adottate.

Inoltre, si è prefigurata una procedura semplificata per le decisioni di trasformazione dei fondi in parola dalla struttura monocomparto a quella multicomparto nel prossimo periodo. Infatti è immaginabile che, a breve, la maggior parte dei fondi negoziali procederà in questa direzione. Al fine di evitare un intasamento amministrativo e possibili ritardi nell'attuazione delle determinazioni dei competenti organi dei fondi, si adotterà una determinazione di carattere generale che prevede l'immediata operatività delle deliberazioni volte alla realizzazione del multicomparto.

Sempre per quanto attiene ai fondi negoziali, con riferimento al procedimento di autorizzazione alla stipula delle convenzioni di gestione, si ritiene utile una revisione dell'ambito oggettivo dell'esame preventivo della Commissione, che non riguarderà più l'analisi preventiva del contratto di gestione finanziaria, bensì la verifica che le previsioni alle quali la convenzione stessa sarà improntata siano in linea con i criteri di cui all'art.6 del Decreto lgs. 124/1993. Conseguentemente, l'organo di amministrazione del fondo, una volta completata la procedura di selezione dei gestori finanziari e avendo definito gli indirizzi gestionali da attuare con lo strumento convenzionale, dovrà trasmettere alla COVIP una relazione illustrativa delle scelte compiute nella quale vengono indicate le linee di indirizzo della gestione e la denominazione dei gestori individuati, unitamente ad una dichiarazione di impegno a definire la convenzione tenendo presenti le indicazioni contenute nello schema-tipo di convenzione di cui alla lett. e) del comma 2 dell'art.17 del Decreto lgs. 124/1993. Verificata l'assenza di previsioni in contrasto con le norme in materia, la COVIP darà il proprio assenso preventivo alla stipula delle convenzioni di gestione, fermo restando poi l'obbligo dei fondi di trasmettere i relativi contratti una volta stipulati.

Per quanto attiene la procedura di approvazione delle modifiche dei regolamenti dei fondi pensione aperti, il nuovo *iter* prevede:

- l'accentuazione del ruolo del responsabile del fondo pensione aperto, cui viene chiesta una relazione di accompagnamento che evidenzi motivazioni ed effetti delle modifiche deliberate, con specifico riguardo alle ricadute sugli iscritti; in particolare, il responsabile del fondo è chiamato ad illustrare, con propria relazione da trasmettere unitamente al verbale dell'organo di amministrazione del soggetto promotore, oltre alle motivazioni di ordine generale che sono alla base della determinazione di procedere alle modifiche, in che modo esse si contemperino con l'effettiva tutela degli iscritti, sia sotto il profilo delle dirette ricadute, sia sotto quello degli eventuali presidii anche in ordine alle modalità di attuazione delle stesse;
- l'eliminazione dell'approvazione preventiva per le modifiche consistenti nell'adeguamento a disposizioni di legge e normativa secondaria o istruzioni della COVIP (ad analogia di quanto rappresentato in precedenza per i fondi negoziali).

Coerentemente con quanto sopra, sarà inoltre richiesto che le istanze di autorizzazione alla costituzione e all'esercizio dei fondi pensione aperti siano anche corredate da una relazione nella quale siano fornite indicazioni circa il programma di attività del fondo, eventualmente anche con riferimenti alla tipologia di adesioni alle

quali si intende maggiormente mirare e, con specifico riguardo al tema delle adesioni collettive, ai meccanismi e agli strumenti di informativa e partecipazione che si intendono promuovere.

Infine, si è ritenuto di apportare alcune modifiche sostanziali anche al procedimento per l'approvazione delle modifiche degli statuti dei fondi pensione preesistenti, tenendo anche conto che la disposizione dell'art.18, comma 6-*bis*, del Decreto lgs. 124/1993 prevede che l'attività di vigilanza di stabilità della COVIP su tali fondi può essere realizzata secondo *piani di attività differenziati temporalmente anche con riferimento alle modalità di controllo* e alle *diverse categorie delle predette forme pensionistiche*.

Nel luglio 1999, all'atto dell'avvio della vigilanza sui fondi preesistenti (conseguente all'avvio dell'iscrizione all'Albo di tali fondi), la scelta fu di definire piani di vigilanza strutturati in modo molto netto:

- un gruppo ristretto di fondi, scelto principalmente in base al criterio dimensionale, venne assoggetto a tutti i controlli;
- tutti i fondi vennero assoggettati ai soli controlli ordinamentali, esercitati tramite l'approvazione delle modifiche statutarie.

Tale scelta fu motivata da due considerazioni. Da una parte, la sostanziale assenza di informazioni a priori circa il grado di problematicità/rischiosità dei fondi pensione suggeriva di basarsi su un criterio dimensionale per massimizzare l'efficacia dell'azione in termini di destinatari finali "coperti". Dall'altra, la priorità che, nella prima fase, si è ritenuto di attribuire ai controlli ordinamentali.

Oggi, l'esperienza maturata induce a riconsiderare tale impostazione. Infatti, le informazioni raccolte tramite diversi canali (segnalazioni, modifiche statutarie, incontri, esposti, ecc.) rendono in generale insoddisfacente la netta distinzione tra fondi assoggettati alla vigilanza di stabilità e altri fondi e mostrano la necessità di una maggiore modulazione dell'intensità della vigilanza, in funzione dei diversi profili di rischio che vengono all'attenzione.

Inoltre, l'approvazione preventiva di tutte le modifiche tende spesso a focalizzare l'attenzione su aspetti di dettaglio specifici dei singoli fondi (si ricordi la grande eterogeneità del settore dei fondi preesistenti), mentre distoglie risorse dall'analisi degli altri aspetti di grande importanza per la tutela degli iscritti che sempre più appaiono cruciali (organizzazione, controlli interni, informativa agli iscritti attraverso i diversi possibili canali, ecc.; cfr. sopra) e che, per loro natura, solo in pochi casi possono essere affrontati utilmente tramite lo strumento dell'approvazione di modifiche statutarie.

Infine, anche nel caso dei fondi preesistenti gli attuali procedimenti di approvazione non prevedono una sufficiente assunzione di responsabilità (ad esempio in forma di relazione da trasmettere alla COVIP che contenga le motivazioni delle modifiche) da parte dell'organo di amministrazione dei fondi, in relazione alla

congruenza delle modifiche proposte con la situazione del fondo e la normativa vigente: il che tende a sminuire le responsabilità tipiche dell'organo di gestione.

Nel caso dei fondi preesistenti, pertanto, il progetto di semplificazione dell'attività amministrativa si coniuga con la ridefinizione dei piani di vigilanza.

Da una parte, viene superata la distinzione dei fondi preesistenti tra quelli assoggettati o meno a vigilanza di stabilità, valutando opportuno non esentare in linea di principio alcun fondo dall'immediato esercizio dei poteri di vigilanza, consentendo tuttavia una modulazione dell'intensità dei controlli in funzione dei fattori di rischio che vengono rilevati per ciascun fondo.

Dall'altra, il criterio dimensionale continua a essere applicato, ma solo per quanto concerne la semplificazione dell'attività amministrativa, che viene realizzata per fasce dimensionali secondo modalità differenziate. In particolare:

a) per i fondi di maggiori dimensioni (individuabili nei fondi con più di 5.000 iscritti) e per quelli costituiti come soggetti dotati di personalità giuridica, si mantiene la procedura di approvazione delle modifiche statutarie, inserendo tuttavia la previsione che la modifica statutaria si intende approvata e diviene efficace in assenza di un provvedimento di diniego esplicito adottato dalla COVIP entro il termine previsto, e con esclusione comunque delle modifiche effettuate in adeguamento a norme di legge, regolamentari o istruzioni COVIP (per le quali si deve dar luogo ad una mera comunicazione, ad analogia di quanto previsto per i fondi di nuova istituzione); inoltre, così come per i fondi di nuova istituzione, viene comunque richiesta una relazione illustrativa dell'organo di amministrazione;
b) per tutti gli altri fondi, esclusi quelli di cui alla successiva lett. c), le modifiche statutarie formano solo oggetto di una comunicazione, accompagnata da una relazione dell'organo di amministrazione, e risultano pertanto immediatamente efficaci senza esigenza di un provvedimento (esplicito o implicito) di approvazione; rimane, naturalmente, ferma la possibilità dell'organo di amministrazione del fondo, nel caso in cui ravvisi elementi di particolare delicatezza o problematicità, di interessare preventivamente la COVIP al progetto di modifica al fine di ricevere le opportune indicazioni;
c) infine per i fondi con meno di 100 iscritti (soglia sotto la quale la direttiva europea sui fondi pensione consente agli Stati membri di esentare i fondi dai controlli previsti dalla direttiva stessa), si è ritenuto di prescindere anche dall'obbligo di comunicazione delle modifiche statutarie volta per volta adottate, limitando l'onere di tali fondi alla segnalazione della variazione di elementi incidenti su quelli contenuti nell'Albo dei fondi pensione (oltre, ovviamente, alla comunicazione dell'eventuale superamento della soglia dei 100 iscritti).

* * *

La descritta strategia evolutiva della funzione di vigilanza è particolarmente impegnativa. Come già chiarito nella descrizione che precede, la COVIP tuttavia non intende perseguire tale strada in solitudine. In primo luogo, uno dei fini stessi della strategia è quello della maggiore responsabilizzazione degli organi dei fondi. Ma sarà essenziale al riguardo il contributo fornito, nello sviluppare modalità operative e procedure di controllo efficaci, anche dagli altri attori delle iniziative previdenziali: i soggetti promotori e, in particolare, le fonti istitutive, circa la coerenza degli assetti strutturali dei fondi con gli obiettivi pensionistici perseguiti. E, infine, gli stessi aderenti ai piani pensionistici, i quali, nel presupposto di una piena trasparenza circa le condizioni e i risultati della gestione, possono far valere le proprie istanze sia attraverso i moduli partecipativi previsti dai fondi negoziali, sia attivando procedure di trasferimento ad altre forme che risultino in prospettiva di maggiore gradimento.

Ci si attende inoltre il supporto delle associazioni di categoria e delle altre entità che svolgono analoghe funzioni, soggetti con i quali il dialogo è costante e che tramite il coordinamento e l'orientamento dei propri associati forniscono supporto all'azione delle Autorità. Ma soprattutto, tramite le associazioni di categoria appare possibile introdurre nel sistema della previdenza complementare elementi di *autoregolamentazione*, atti ad alleggerire i costi della vigilanza percepiti dagli operatori.

Infine, di grande rilievo risulta la collaborazione con le Autorità preposte alla vigilanza su altri settori dell'intermediazione finanziaria. L'attività di controllo svolta dalla COVIP si inserisce infatti in una rete di rapporti di collaborazione con queste ultime, indicato come necessario dalla legge, ma soprattutto imposto dalle esigenze operative che si presentano nell'attività corrente. Negli anni scorsi sono inoltre state messe a frutto sinergie operative anche per quanto concerne gli sviluppi metodologici, al fine di tenere conto dell'esperienza delle altre Autorità in tale campo, seppure attribuendo specifica attenzione alla finalità previdenziale dell'attività svolta dai fondi pensione, che richiede un grado di tutela speciale e modalità di esercizio della vigilanza peculiari, con particolare riferimento al ruolo svolto dalle fonti istitutive.

Nel concludere la disamina delle tendenze in atto con riferimento all'attività di vigilanza svolta dalla COVIP, appare utile compiere brevi considerazioni circa i rapporti tra strumenti di vigilanza cartolare e ispettiva, e in particolare circa il programmato sviluppo dell'utilizzo di quest'ultimo tipo di strumento.

Nel 2002 la COVIP ha ritenuto di dare impulso all'attività ispettiva. In primo luogo, nell'ambito dell'attività di sviluppo dei metodi di analisi secondo i quali condurre l'attività di vigilanza, sono anche impostate la procedura formale e la metodologia delle ispezioni. Inoltre, nell'ambito del comitato interno competente a trattare le tematiche interfunzionali di vigilanza, è stato definito un primo piano ispettivo sulla base delle indicazioni emerse dalle direzioni di vigilanza e dallo stesso ufficio ispettivo, che è stato potenziato nel corso dell'anno.

Sul piano operativo, nel 2002 sono state effettuate undici ispezioni, in massima parte di fondi preesistenti (cfr. paragrafo 5.3). Riguardo ai fondi negoziali, è stata