sottoposte alla Direttiva 2002/83/CE), giacché esse in alcuni Stati membri possono anche offrire prestazioni relative a pensioni aziendali o professionali, e si intende in tal caso evitare di produrre distorsioni di concorrenza.

Agli Stati membri la direttiva conferisce anche la facoltà di escludere dal campo d'applicazione gli enti che gestiscono schemi che contano congiuntamente meno di cento aderenti; tale facoltà appare utile al fine di limitare i costi di esercizio della vigilanza e non pare compromettere il corretto funzionamento del mercato interno.

Altra questione emersa nel corso del negoziato e che pure interessa i fondi pensione aperti di diritto italiano è quella relativa ai destinatari delle prestazioni. Nel testo approvato è infatti previsto che i fondi pensione ricompresi nella direttiva offrano prestazioni pensionistiche in relazione a un'attività lavorativa, intendendo così in linea di principio escludere enti che offrano schemi pensionistici di tipo esclusivamente individuale e slegati da qualsiasi attività lavorativa. La soluzione adottata, frutto di un difficile compromesso tra le esigenze dei diversi Paesi membri, consente di ricomprendere i fondi pensione aperti italiani nell'ambito di applicazione della direttiva vista la loro natura ibrida: infatti, essi in linea di principio accolgono sia adesioni collettive che adesioni individuali e queste ultime sono il mezzo tipico utilizzato dai lavoratori autonomi per i propri piani pensionistici complementari. Tuttavia, va notato che i nostri fondi potranno operare su base transfrontaliera raccogliendo adesioni su base individuale solo nel caso che tale raccolta sia considerata ammissibile dall'ordinamento del Paese ospitante.

Il secondo principale profilo trattato nella direttiva è quello delle caratteristiche che i sistemi nazionali di regolamentazione e di vigilanza prudenziale devono avere perché sia possibile il mutuo riconoscimento delle autorizzazioni nazionali e quindi l'esercizio dell'attività dei fondi pensione su base transfrontaliera. Al riguardo, la direttiva contempla regole di accesso all'attività, informazioni minime che devono essere fornite agli aderenti (tra le quali un documento periodicamente aggiornato sui principi della politica d'investimento), regole prudenziali – principalmente di tipo qualitativo – riguardo alla gestione delle riserve tecniche e degli investimenti, norme specifiche da applicare in relazione all'attività esercitata su base transfrontaliera.

La competenza per l'esercizio della vigilanza è attribuita, in linea di principio, alle Autorità competenti del Paese di origine; queste ultime devono essere dotate dei poteri necessari per esercitare i controlli e le attività previste dalla direttiva: in particolare, esse devono disporre del potere di richiedere agli EPAP tutte le informazioni ritenute necessarie a fini di vigilanza e di quello di effettuare gli interventi reputati necessari nel caso siano riscontrate significative irregolarità. La direttiva quindi, pur non prefigurando uno specifico modello organizzativo da seguire a livello nazionale, impone l'obbligo ai Paesi membri di attribuire alle Autorità competenti nazionali un significativa gamma di poteri e l'autonomia operativa necessaria a esercitarli efficacemente e con tempestività.

Tra le regole prudenziali, quelle in materia di investimenti hanno comportato le maggiori difficoltà nella ricerca di una posizione di equilibrio. In una prima, lunga, fase

del negoziato presso il Consiglio si sono, infatti, contrapposti due schieramenti. Da un lato vi erano i Paesi che aderivano pienamente all'approccio proposto dalla Commissione, basato esclusivamente sul principio di tipo qualitativo della persona prudente. Dall'altro lato si schieravano i Paesi che invocavano la necessità di introdurre regole di implementazione del menzionato principio di prudenza. Ciò essenzialmente per tre ragioni: a) dare a quest'ultimo principio un contenuto più preciso e poterlo quindi effettivamente applicare anche nei paesi non basati su sistemi di *common law* (nei quali il principio può essere viceversa progressivamente riempito di contenuti tramite le pronunce giurisprudenziali); b) disporre di una "rete di sicurezza" in tutti i casi nei quali il giudizio soggettivo dei responsabili dei fondi potrebbe non riuscire a identificare i comportamenti conformi al principio di prudenza; c) realizzare l'armonizzazione minima necessaria per consentire l'operatività su base transfrontaliera senza rischiare che in assenza di chiarezza sulle regole minime comuni possano prodursi i noti fenomeni di concorrenza "al ribasso" tra sistemi nazionali.

Con l'avvento della Presidenza spagnola, il negoziato ha trovato nuovo impulso, ed è stata raggiunta una mediazione sulla base di un'impostazione denominata *prudent man plus*, originata da un documento della delegazione italiana, che integra appunto il principio della persona prudente con un insieme minimo di regole di dettaglio, essenzialmente di carattere qualitativo, ritenute sufficienti ad avvicinarsi alla realizzazione degli obiettivi sopra indicati.

In sintesi, la soluzione di compromesso raggiunta può essere così descritta: gli investimenti devono essere adeguati rispetto alla natura e alla durata delle passività, garantendo comunque sicurezza, qualità, liquidità, rendimento e diversificazione del portafoglio e dei rischi connessi; sono previsti limiti stringenti agli investimenti nelle imprese promotrici, definiti in termini quantitativi nel caso il fondo sia promosso da una singola impresa, ovvero facendo riferimento a principi qualitativi di prudenza e di diversificazione nel caso che il fondo pensione sia promosso da più imprese, come ad esempio nel caso dei fondi di settore.

Inoltre, gli Stati membri possono introdurre o mantenere regole di investimento più restrittive, anche di tipo quantitativo, per i fondi pensione aventi sede nel proprio territorio, a condizione che esse siano giustificate sotto il profilo prudenziale. Tuttavia tali limiti non possono incidere sulla possibilità per i fondi pensione di investire almeno il 70 per cento del portafoglio in azioni e obbligazioni societarie ammesse allo scambio in mercati regolamentati; di raggiungere liberamente il 30 per cento del portafoglio in attività denominate in monete non congruenti; di investire sui mercati del capitale di rischio. A ciò si aggiunge il divieto di imporre o vietare investimenti in particolari categorie di attività. Nel caso che gli Stati membri impongano ai fondi pensione aventi sede nel proprio territorio regole quantitative di diversificazione e/o relative alla negoziabilità in mercati regolamentati dei titoli oggetto di investimento, ovvero limiti di congruenza valutaria più restrittivi di quelli previsti in via generale dalla direttiva, gli stessi Stati possono richiedere, entro limiti specificati nella direttiva, che tali regole si applichino anche ai fondi esteri operanti su base transfrontaliera, per la parte degli investimenti relativa all'attività svolta nei propri confini.

In connessione al tema degli investimenti, il negoziato si è a lungo soffermato anche sulle previsioni in materia di riserve tecniche e di fondi propri. Ovviamente, tali previsioni si applicano in primo luogo ai fondi a prestazione definita, e sono quindi risultate oggetto di particolare interesse per le delegazioni di quei Paesi nei quali gli schemi di tale tipo sono ancora molto diffusi. Il testo emerso dal negoziato è apparso in generale soddisfacente in quanto risulta ispirato alle previsioni già presenti nell'*acquis communautaire* in materia di assicurazioni, tiene conto delle peculiarità dei fondi pensione consentendo una maggiore flessibilità rispetto a queste ultime, e risulta più rigoroso nel caso di attività transfrontaliera.

Alcune delegazioni, tra cui specialmente quella italiana, hanno a lungo insistito circa l'opportunità di prevedere l'obbligo di una banca depositaria, presso la quale siano custoditi gli attivi del fondo pensione e che eserciti controlli analoghi a quelli previsti dalla normativa comunitaria per i fondi comuni di investimento. Tale previsione non è, tuttavia, risultata accettabile per le delegazioni dei Paesi nei quali i fondi pensione hanno modalità di funzionamento di tipo assicurativo e, pertanto, non contemplano l'istituto della banca depositaria. Nello spirito del compromesso, ci si è pertanto dovuti accontentare della possibilità per i singoli Paesi di origine di prevedere l'obbligo di nominare una banca depositaria per i fondi pensione aventi sede nel proprio territorio, nonché della previsione di una verifica da parte della Commissione, trascorsi quattro anni dalla entrata in vigore della direttiva, circa il ruolo svolto dai depositari.

L'ultimo profilo rilevante della direttiva è quello della operatività transfrontaliera. Era finora in generale impossibile per un EPAP gestire il regime pensionistico di collettività di lavoratori di altri Stati membri. Un'impresa presente in diversi Stati membri doveva dunque istituire più fondi pensione o comunque promuovere più schemi previdenziali. Le imprese con significativa operatività in più paesi dell'Unione avranno quindi d'ora in poi la possibilità di sfruttare le economie di scala nella definizione dei propri piani pensionistici e potranno godere di una accresciuta mobilità dei propri lavoratori. Al contempo anche i fondi pensione potranno offrire i propri servizi previdenziali di tipo aziendale o professionale all'interno dell'intera Unione.

E' importante notare che, su iniziativa italiana, la direttiva prevede che in caso di attività transfrontaliera debbano essere applicate le regole del paese ospitante in materia di informativa da fornire agli iscritti. Si tratta di un'eccezione importante al principio dell'applicazione delle regole del Paese d'origine, che evita il rischio della diffusione di *standard* informativi insufficienti per il tramite dell'attività *cross-border*.

La direttiva inoltre prevede che l'operatività transfrontaliera dovrà avvenire nel rispetto della legislazione nazionale dei singoli Paesi ospitanti in materia di sicurezza sociale e di diritto del lavoro. L'estensione di tale previsione sarà oggetto di attenzione da parte dei legislatori nazionali in fase di trasposizione della direttiva nei rispettivi ordinamenti; sull'argomento, risulteranno importanti gli orientamenti interpretativi che le Istituzioni comunitarie riterranno di assumere riguardo all'applicazione del cosiddetto principio del *common good*; in relazione a un settore peculiare quale la previdenza complementare e alla connessa disciplina del lavoro e della sicurezza sociale, potrebbe

infatti risultare necessario attenuare l'interpretazione restrittiva di tale principio, finalizzata a consentire un funzionamento del mercato interno il più possibile libero, che risulta applicata in relazione ad altri settori.

In conclusione, si ritiene di valutare come complessivamente soddisfacente il contenuto della direttiva, constatando oltretutto che la normativa italiana oggi vigente in materia di fondi pensione si presenta sostanzialmente già in linea con la nuova impostazione europea. Tuttavia, va rilevato che l'entrata in vigore della direttiva (prevista come detto entro la prima metà del 2005) avvierà presumibilmente un processo di riorganizzazione e di maggiore convergenza delle iniziative di previdenza complementare a livello europeo, processo che potrà determinare la necessità di intervenire sulle normative nazionali.

A tale riguardo, la direttiva stessa si pone in tale prospettiva, prevedendo la creazione di una rete di cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri, al fine di assicurare l'applicazione uniforme della direttiva attraverso scambi regolari di informazioni e di esperienze con l'intento di diffondere le migliori prassi nel settore, evitare distorsioni nella concorrenza e creare le premesse per un'adesione transfrontaliera più agevole. A tale processo parteciperà la Commissione Europea, che ha intenzione di istituire a breve un comitato composto di rappresentanti di alto livello delle autorità di vigilanza dei Paesi membri, che funga da sede per svolgere l'attività di coordinamento sopra delineata.

2.3 Iniziative europee in materia fiscale e di portabilità

Lo sforzo per eliminare le barriere tra i Paesi dell'Unione in materia di previdenza complementare non si esaurisce con la direttiva europea sulla vigilanza e l'attività dei fondi pensione, ma si indirizza anche agli ostacoli di carattere fiscale e di altra natura che rendono difficile la portabilità delle posizioni individuali e condizionano quindi la mobilità delle persone, in attività lavorativa o in pensione, all'interno dell'Unione.

L'eliminazione delle discriminazioni ingiustificate connesse ai diversi regimi in vigore negli Stati membri è infatti un elemento essenziale per la realizzazione di un mercato unico pienamente funzionante ed efficiente nel campo della previdenza complementare, idoneo a garantire ai cittadini europei la possibilità di esercitare il diritto di libera circolazione contemplato dal trattato CE, facilitare la mobilità della forza lavoro nonché contribuire alla competitività dell'industria europea.

A fronte di queste considerazioni, numerose sono le iniziative che sono state finora adottate dalle istituzioni dell'Unione Europea in materia. Merita, innanzitutto, di

essere segnalata la Comunicazione adottata dalla Commissione europea, nel mese di aprile 2001, per l'eliminazione degli ostacoli fiscali connessi all'utilizzo transfrontaliero delle forme pensionistiche aziendali e professionali.

In tale documento, la Commissione ha evidenziato l'opportunità di procedere all'adozione di un approccio coordinato dei diversi regimi fiscali degli Stati membri, alla messa a punto di un sistema efficiente di scambio di informazioni tra gli stessi Stati membri nonché all'abolizione delle norme indebitamente restrittive o discriminatorie. Ciò, in assenza, al momento, delle condizioni necessarie ad un'armonizzazione delle diverse normative fiscali nazionali.

Tenuto conto delle differenze esistenti tra gli Stati membri a livello di trattamento fiscale delle forme di previdenza complementare, la Commissione ha, così, raccomandato un allineamento dei vari regimi al principio c.d. "EET" (esenzione dei contributi versati/esenzione per il reddito da investimenti e da guadagni in conto capitale degli enti pensionistici/tassazione delle prestazioni pensionistiche), già applicato dalla maggioranza degli Stati membri, in modo da attenuare le discordanze esistenti che possono dar luogo a fenomeni di doppia imposizione ovvero di doppia esenzione.

E' stata, inoltre, auspicata l'attuazione di un sistema di scambio di informazioni sulle prestazioni erogate dagli enti pensionistici a residenti di un altro Stato membro volta a facilitare la verifica del rispetto degli obblighi fiscali da parte dei cittadini residenti e ad evitare il pericolo che l'erogazione transfrontaliera di prestazioni pensionistiche possa favorire l'evasione fiscale. A tale proposito, la Commissione ha ritenuto che la direttiva sulla reciproca assistenza nel settore delle imposte dirette (n.77/799/CEE) costituisca lo strumento più idoneo per conseguire i predetti risultati. Più in particolare, essa ha suggerito di attribuire al Comitato consultivo previsto dalla citata direttiva la definizione delle misure dettagliate sulle informazioni da comunicare, sulle relative procedure, sulle specifiche tecniche e sulla frequenza degli scambi.

Infine, nella predetta Comunicazione è suggerita la revisione di quei sistemi fiscali che escludono l'applicazione degli sgravi fiscali, previsti a livello nazionale, ai contributi versati a enti pensionistici aventi sede in altri Stati membri, in ragione della contrarietà degli stessi rispetto alle norme del trattato relative alla libertà di movimento dei lavoratori, alla libertà di stabilimento, alla libertà di prestare servizi e alla libera circolazione dei capitali. Al riguardo, la Commissione ha anche espresso l'intendimento di adottare, nei confronti di quegli Stati che continuino a prevedere ingiustificate discriminazioni, tutte le misure, compreso il ricorso alla Corte di Giustizia, necessarie per garantire l'effettiva conformità della disciplina fiscale ai principi del trattato.

Successivamente alla sopra citata Comunicazione, a seguito delle discussioni sviluppatesi in ordine alle proposte ivi contenute nell'ambito del Gruppo "Problemi fiscali", operante all'interno del Consiglio, e nell'ambito del Coreper, il Consiglio Ecofin di Lussemburgo dell'ottobre 2001 ha, quindi, adottato alcune conclusioni con specifico riferimento allo scambio di informazioni e all'esigenza di trattare i casi

derivanti dalla diversità dei regimi fiscali applicabili negli Stati membri per la tassazione delle pensioni aziendali e professionali.

Quanto allo scambio di informazioni, il Consiglio, dopo aver sottolineato l'importanza che lo strumento riveste per la salvaguardia del gettito fiscale degli Stati membri in un mercato unico in cui si registra una maggiore mobilità transfrontaliera della forza lavoro, ha approvato la proposta della Commissione di tenere consultazioni per l'attuazione dello scambio di informazioni in seno al Comitato previsto dalla direttiva sulla reciproca assistenza, chiedendo a detto Comitato di riferire in merito agli esiti delle discussioni.

Circa, poi, i casi di duplice imposizione e non imposizione risultanti dalle diversità dei regimi fiscali applicabili negli Stati membri per la tassazione della previdenza complementare il Consiglio ha dato incarico al Coreper di elaborare misure per l'eliminazione, in detto settore, dei predetti fenomeni.

Nel corso del 2002, le tematiche di cui sopra hanno formato oggetto di esame anche da parte, rispettivamente, dei predetti Comitato consultivo di cui alla direttiva sulla reciproca assistenza e del Gruppo "Problemi fiscali".

Una prima informativa sulle discussioni svoltesi in seno al Comitato consultivo in merito allo scambio di informazioni è stata, quindi, inserita dal Consiglio Ecofin nell'ambito del documento dal titolo *Cooperazione amministrativa nel settore dell'imposizione fiscale* portato all'attenzione del Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002. Le linee operative e di intervento per il prosieguo dei lavori ivi rappresentate sono state approvate dal predetto Consiglio europeo.

Quanto alla questione della doppia imposizione e non imposizione, le riunioni sinora tenutesi del Gruppo "Problemi fiscali" hanno messo in luce le vischiosità della problematica e la difficoltà di trovare una soluzione comune, considerato anche che una più estesa applicazione del principio EET, come suggerito dalla Commissione, potrebbe soltanto ridurre la portata della doppia imposizione e non imposizione, ma non riuscirebbe a eliminare del tutto il fenomeno, dato che il modello sarebbe comunque suscettibile di diverse applicazioni da parte degli Stati membri. Al momento risultano, pertanto, allo studio eventuali soluzioni alternative per ovviare ai predetti inconvenienti.

Iniziative sono state intraprese, a livello comunitario, anche nel senso della revisione dei sistemi fiscali discriminatori dell'affiliazione a enti pensionistici stranieri, che costituiscono un ostacolo di natura fiscale all'erogazione transfrontaliera di prestazioni pensionistiche e alla libera circolazione dei lavoratori.

Un significativo impulso in tale direzione è stato dato, innanzitutto, dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee, la quale ha, in più occasioni, avuto modo di chiarire la illegittimità rispetto al trattato CE delle normative fiscali pregiudizievoli degli interessi delle forme pensionistiche non nazionali, di secondo e terzo pilastro, e dei

relativi iscritti. Utili indicazioni sono state fornite dalla predetta giurisprudenza anche in merito alle ragioni che possono giustificare e legittimare eventuali differenziazioni.

Nella causa Bachmann (C-240/90) è stata esaminata la normativa fiscale belga la quale prevedeva che i premi di assicurazione sulla vita non potevano essere detratti dal reddito imponibile qualora fossero versati all'estero. La Corte ha affermato che un tale regime era compatibile con il diritto comunitario in quanto esisteva un nesso diretto tra la detraibilità dei contributi e l'imponibilità delle pensioni. Infatti, nel sistema belga, la riduzione del gettito fiscale risultante dalla detrazione dei contributi assicurativi veniva compensata dall'imponibilità delle pensioni, rendite o capitali versati dagli assicuratori; al contrario, tali importi erano esentati qualora i contributi non fossero detraibili.

Nella sentenza dell'aprile 1998 inerente al caso Safir (C-118/96) la Corte ha, invece, dichiarato l'incompatibilità con il diritto comunitario di una legge svedese che istituiva per le assicurazioni sulla vita un regime fiscale diverso a seconda che fossero concluse presso compagnie stabilite o meno in Svezia. Più precisamente, in tale occasione, è stata ritenuta non conforme alla libera prestazione di servizi la previsione normativa che sottoponeva a prelievo fiscale i premi versati dagli assicurati che avessero stipulato contratti di assicurazione sulla vita con compagnie non stabilite in Svezia, atteso che una siffatta normativa può dissuadere i contraenti dalla conclusione di contratti di assicurazione sulla vita presso compagnie stabilite in altri Stati membri oltre che dissuadere tali compagnie di assicurazioni dall'offrire i loro servizi sul mercato di quello Stato membro.

Tra le pronunce recenti è da citare, poi, la sentenza dell'ottobre 2002 riguardante il caso Danner (C-136/00) che ha ritenuto incompatibile con il trattato la normativa finlandese che esclude la deduzione dei contributi versati ad assicurazioni volontarie contro la vecchiaia stipulate con enti previdenziali stranieri, concedendo, invece, la facoltà di dedurre tali contributi qualora essi siano versati a enti ivi stabiliti.

In particolare, la sentenza di cui sopra ha escluso che la normativa controversa possa essere giustificata dalla necessità di assicurare la coerenza del sistema fiscale finlandese. Ad avviso della Corte, infatti, affinché risulti invocabile la giustificazione della "coerenza fiscale" occorre che vi sia, a livello di uno stesso soggetto, una correlazione rigorosa tra la deducibilità dei contributi e l'assoggettamento ad imposta delle pensioni versate. Una normativa fiscale di uno Stato membro che limiti o precluda la deducibilità ai fini dell'imposta sul reddito dei contributi versati a soggetti erogatori di prestazioni pensionistiche stabiliti in altri Stati membri sarebbe, così, legittima a condizione che la stessa escluda, nel contempo, il carattere imponibile delle pensioni erogate.

E', inoltre, al momento pendente presso la Corte una causa (C-422/01), vertente sul regime fiscale di un'assicurazione integrativa sulla pensione di vecchiaia sottoscritta nell'interesse di un dipendente svedese presso assicuratori stabiliti in Stati membri diversi dalla Svezia. Nel caso di specie, un cittadino svedese aveva, infatti, convenuto con il suo datore di lavoro, l'impresa svedese Skandia, di attivare una forma di

previdenza integrativa mediante sottoscrizione di un'assicurazione integrativa sulla pensione di vecchiaia con imprese non stabilite in Svezia.

Relativamente a tale causa, sono state presentate nell'aprile 2003 le conclusioni dell'Avvocato Generale, le quali evidenziano alla Corte la illegittimità della legge svedese nella misura in cui nega la detraibilità immediata dal reddito imponibile dei contributi pagati dal datore di lavoro per un assicurazione integrativa sulla pensione di vecchiaia qualora l'assicuratore risulti stabilito in uno Stato membro diverso dalla Svezia.

Altre potenziali controversie sono, comunque, all'orizzonte, come è ad esempio il caso sollevato dal *Pan-European Pensions Group* (*PEPGO*), attraverso una sua associata, alla *Inland Revenue* del Regno Unito per l'ottenimento degli stessi benefici fiscali previsti a livello nazionale anche per le contribuzioni versate a forme occupazionali dei Paesi Bassi.

Di rilievo, sono infine, le recentissime procedure di infrazione intraprese dalla Commissione europea nei confronti di quegli Stati che risulterebbero limitare l'agevolazione fiscale della deducibilità ai soli contributi versati ai fondi pensione nazionali. Nel mese di febbraio 2003, la Commissione ha infatti deciso l'inoltro alla Danimarca di una richiesta formale di modificazione del relativo sistema fiscale e l'invio di una richiesta di chiarimenti ad altri cinque Stati, tra cui anche l'Italia.

L'azione di cui sopra costituisce solo il primo passo di un processo più ampio di approfondimento delle discipline fiscali nazionali e di lotta avverso le discriminazioni riscontrate. Come precisato nella Comunicazione della Commissione del maggio di questo anno, contenente le priorità 2003-2006 della strategia del mercato interno, è infatti intenzione della Commissione di proseguire nell'azione di contrasto alle discriminazioni fiscali, data l'essenzialità della stessa per la costruzione di un autentico mercato della previdenza complementare.

* * *

Al di là degli aspetti fiscali, la tematica della mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione e della portabilità delle posizioni individuali di previdenza complementare è da tempo all'attenzione delle Istituzioni europee atteso che la mobilità costituisce un fattore determinante per lo sviluppo delle potenzialità di crescita dei livelli occupazionali. La questione è, inoltre, all'esame anche di altre Istituzioni internazionali (si veda il successivo paragrafo 2.4).

A livello europeo, tra i primi interventi adottati al riguardo va segnalata la Direttiva 49/98/CE, del 29 giugno 1998, relativa alla salvaguardia dei diritti a pensione complementare dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno della Comunità europea. La direttiva enuclea alcune misure minime di protezione quali la parità di trattamento nel mantenimento dei diritti pensionistici acquisiti anche in caso di spostamento in altro Stato membro, il pagamento

transfrontaliero delle pensioni, la tutela dei lavoratori distaccati ed il mantenimento dell'iscrizione e dei connessi flussi contributivi allo schema di origine e l'informativa agli iscritti.

La direttiva in questione, da recepirsi entro il 25 luglio 2001, non ha, peraltro, introdotto principi particolarmente innovativi ed è risultata di fatto già recepita in molti degli Stati membri tra i quali l'Italia, il cui ordinamento risulta già allineato alla stessa.

Sul tema specifico della portabilità si ha presente che il Consiglio europeo di Stoccolma del marzo 2001 ha preso in esame la problematica della mobilità dei lavoratori evidenziando l'esigenza di provvedere all'eliminazione delle barriere che ne ostacolano lo sviluppo. A tale fine, il Consiglio ha invitato la Commissione a creare una *task force* di alto livello per un approfondimento della questione nonché a formulare proposte, anche in tema di portabilità delle pensioni complementari.

Nella relazione congiunta del Comitato per la Protezione Sociale e del Comitato di Politica Economica sulle pensioni del novembre 2001 era, tra l'altro, indicato l'obiettivo di *assicurare che la mobilità professionale in ambito nazionale e transfrontaliero e le forme d'impiego atipiche non penalizzino in alcun modo i diritti alla pensione* e l'obiettivo di *assicurare che i regimi di pensione pubblici e privati siano in grado di provvedere all'erogazione di pensioni trasferibili.*

Un invito alle parti sociali, agli Stati membri e alle istituzioni comunitarie ad intensificare gli sforzi volti ad assicurare la portabilità dei diritti pensionistici complementari dei lavoratori migranti è stato, quindi, formulato nel Piano di azione della Commissione sulla mobilità del febbraio 2002.

Conformemente agli esiti del Consiglio europeo di Stoccolma, la Commissione Europea, con decisione del luglio 2001, ha proceduto all'istituzionalizzazione di un Comitato consultivo permanente denominato "*Forum delle pensioni*". A tale Comitato, composto da esperti delle amministrazioni nazionali, dalle parti sociali e dagli schemi pensionistici complementari, è stato, tra l'altro, attribuito il compito di assistere la Commissione per trovare soluzioni ai problemi e agli ostacoli legali alla mobilità transfrontaliera dei lavoratori nel quadro nelle pensioni integrative.

La Commissione ha inteso, così, organizzare una gestione "concertata" tra gli Stati membri di un tema peculiare, come quello della portabilità delle pensioni integrative, con la partecipazione delle parti sociali. Ciò, in considerazione delle previsioni contenute negli articoli 138 e 140 del trattato che istituzionalizzano il cosiddetto "dialogo sociale" prevedendo, da un lato, che la Commissione promuova la consultazione delle parti sociali prima di presentare proposte nel settore della politica sociale e, dall'altro, che incoraggi la cooperazione tra gli Stati membri in materia di sicurezza sociale anche attraverso l'organizzazione di studi, pareri e consultazioni.

In tale contesto, il Comitato ha effettuato taluni approfondimenti in ordine alla predetta tematica, prendendo in considerazione i principali ostacoli alla mobilità dei

lavoratori posti dai sistemi di previdenza complementare ed esplorando possibili soluzioni che potrebbero essere promosse a livello comunitario. L'esame è stato compiuto nell'ambito di tre gruppi di lavoro riguardanti, rispettivamente, l'acquisizione ed il mantenimento dei diritti pensionistici complementari, la trasferibilità degli stessi e l'adesione transfrontaliera agli schemi di previdenza complementare.

In particolare, nel rapporto elaborato nel corso del 2002 dal gruppo sulla trasferibilità dei diritti pensionistici complementari, è, in generale, evidenziato come gli schemi occupazionali siano andati via via sempre più perdendo la loro precedente configurazione di strumenti di fidelizzazione dei lavoratori al datore di lavoro, in un mercato del lavoro, come quello attuale, che travalica i confini nazionali e che tende alla piena mobilità dei soggetti tra gli Stati membri.

Quanto al diritto di trasferimento, il gruppo ha sottolineato l'esistenza di alcuni prerequisiti per il suo esercizio, specie se correlato al passaggio ad altro datore di lavoro: l'esistenza, cioè, di determinati diritti acquisiti e la garanzia della conservazione degli stessi, la configurazione del diritto di trasferimento come un'opzione e non come un obbligo, potendo il lavoratore mantenere la posizione maturata presso lo schema di origine, la sussistenza di un obbligo in capo al nuovo schema cui accede il lavoratore di accettare le posizioni trasferite, la predisposizione di informative dettagliate sulle condizioni e sui costi correlati all'esercizio del diritto di trasferimento.

E' stato, inoltre, precisato che la garanzia dell'effettivo esercizio del diritto di trasferimento deve essere soggetta a determinate condizioni: il trasferimento può essere invocato a condizione che sia decorso il periodo di permanenza minimo previsto dai singoli ordinamenti, che sia effettuato esclusivamente per finalità pensionistiche, e, se si tratta di trasferimenti tra schemi con sede in Stati diversi, che lo schema di destinazione sia stato debitamente autorizzato allo svolgimento di attività transfrontaliera. Al fine, poi, di garantire l'equità del sistema occorrerebbe, ad avviso del gruppo, pervenire alla fissazione, a livello europeo, di omogenei metodi e criteri di calcolo dell'ammontare economico oggetto di trasferimento; l'utilizzo di un identico tasso tecnico di interesse o delle stesse tavole di mortalità potrebbe, infatti, agevolare i trasferimenti circoscrivendo il pericolo di eventuali penalizzazioni.

Sulla base dei risultati emersi dai lavori del Forum delle pensioni sulla portabilità delle posizioni di previdenza complementare è stata, quindi, avviata, nel giugno 2002, la prima fase della consultazione delle parti sociali europee, ai sensi dell'art.137 del trattato.

Infine, nella Comunicazione della Commissione del maggio di quest'anno contenente le priorità 2003-2006 della strategia del mercato interno, la Commissione ha manifestato l'intenzione di avviare la seconda fase di consultazione delle parti sociali sulle misure idonee ad assicurare che coloro che cambiano attività lavorativa fra gli Stati membri non subiscano indebite perdite dei diritti pensionistici complementari acquisiti, prefigurando la possibilità che, ad esito della stessa, sia proposta una direttiva sulla portabilità delle pensioni occupazionali.

2.4 Altre iniziative in ambito internazionale

Tra le Istituzioni internazionali, l'OCSE si è da tempo distinto per l'impegno riposto nell'analisi degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulle economie e le società dei Paesi aderenti. Al fine di dare impulso a tale analisi con specifico riferimento alla crescente importanza attribuita alle pensioni private nell'adeguamento dei sistemi pensionistici, nel 1999 l'OCSE ha provveduto a istituire un apposito Gruppo di lavoro (*Working Party on Private Pensions*).

Il Gruppo, cui partecipano esponenti delle Autorità di regolamentazione e di vigilanza dei diversi Paesi operanti nella previdenza complementare, si riunisce con cadenza semestrale e ha rappresentato fin dalla sua istituzione una sede importante, in precedenza mancante, dove realizzare su base internazionale lo scambio di informazioni circa gli assetti strutturali della previdenza complementare e le pratiche di regolamentazione e di vigilanza. Nel dicembre 2002 è stato eletto a presiedere il Gruppo un dirigente della COVIP.

I lavori del Gruppo si sono di recente soffermati sulla definizione di linee guida per la *governance* dei fondi pensione, diffuse lo scorso mese di ottobre.

Tali linee guida, che si ispirano ai principi di *corporate governance* già adottati per gli investitori finanziari, riguardano, in generale, le modalità di interazione fra le diverse entità o soggetti coinvolti nel funzionamento del fondo pensione, di definizione degli obiettivi del fondo e di verifica del perseguimento di tali obiettivi. I principi, che non hanno un contenuto prescrittivo, rappresentano un utile quadro di riferimento per i diversi Paesi nella definizione delle relative normative. L'applicazione di tali principi dovrà tenere conto della finalità previdenziale dei fondi pensione, ovvero dell'obiettivo da questi perseguito di offrire una sicura fonte di finanziamento alle prestazioni previdenziali.

In particolare, i principi relativi alla struttura della *governance* prevedono che le responsabilità operative e di controllo nella *governance* del fondo pensione siano precisamente identificate dalla legge, dallo statuto, o dal contratto. Ogni fondo dovrebbe avere un organismo responsabile di assicurare il rispetto delle previsioni del piano pensionistico e la protezione degli iscritti e dei beneficiari. I componenti del predetto organismo dovrebbero soddisfare requisiti minimi di professionalità ed integrità.

Alcune attività operative possono essere delegate a professionisti (ad esempio, la gestione finanziaria del fondo e il pagamento delle prestazioni), ma rimane in capo all'organo di amministrazione il compito di verificare l'operato di tali soggetti. Non potrebbero invece essere delegate le responsabilità relative alla definizione della politica di investimento del fondo e al monitoraggio del rischio.

L'organo di amministrazione dovrebbe dar conto del proprio operato nei confronti degli iscritti e dei beneficiari del fondo nonché dell'autorità di vigilanza competente (*accountability*). A tale scopo l'organo di amministrazione sarebbe tenuto a svolgere regolari riunioni, ad informare in modo appropriato gli aderenti sulle proprie decisioni riguardanti, in particolare, la politica di investimento del fondo.

I principi relativi ai meccanismi di *governance* prevedono, poi, che i fondi pensione predispongano adeguati meccanismi di controllo, di comunicazione e di incentivo al fine di rendere maggiormente efficace il processo decisionale, appropriata e tempestiva l'esecuzione dei mandati e costante l'attività di supervisione.

L'attività di controllo dovrebbe riguardare sia la verifica del rispetto delle previsioni normative e degli obiettivi fissati dalle fonti istitutive, sia il controllo delle generali procedure organizzative ed amministrative. Particolare rilevanza riveste la verifica della gestione del rischio da parte del fondo.

E' inoltre rilevata l'opportunità di instaurare idonei canali di comunicazione tra i soggetti coinvolti nell'amministrazione del fondo, allo scopo di assicurare che le rispettive responsabilità siano esercitate in modo efficace, e tra le parti interessate, con particolare riferimento agli aderenti, ai beneficiari dei fondi pensione e alle autorità di vigilanza.

L'interesse per la *governance* dei fondi pensione e, in generale, degli investitori istituzionali, ha assunto particolare rilevanza nella discussione avviata, sempre in ambito OCSE, dal Comitato Mercati Finanziari, nell'ambito delle misure che potrebbero essere adottate dalle istituzioni finanziarie, dalle autorità di regolamentazione e dai governi al fine di ricostituire la fiducia dei risparmiatori nei mercati finanziari.

Altra rilevante iniziativa del Gruppo di lavoro "Pensioni private" è quella della definizione di alcune linee guida per la protezione dei principali diritti degli iscritti e dei beneficiari degli schemi pensionistici occupazionali. L'intenzione è quella di sviluppare ulteriormente ed in modo più dettagliato due dei principi già contenuti nei *Quindici principi per la regolamentazione dei fondi pensione complementari di tipo occupazionale,* approvati dal Gruppo di lavoro nel novembre 2000 e dall'*International Network of Pensions Regulators and Supervisors* nell'aprile 2001 (cfr. Relazione COVIP sul 2001): si tratta del terzo e del quarto principio relativi, rispettivamente, ai "Diritti dei beneficiari" e all'"Adeguatezza degli schemi privati".

Le linee guida, ancora in corso di studio e di perfezionamento, riguardano principalmente i diritti degli iscritti e dei beneficiari connessi alle seguenti aree tematiche: accesso agli schemi, parità di trattamento e tutela dei diritti acquisiti; protezione delle posizioni individuali; portabilità delle posizioni individuali; informativa; diritti addizionali connessi all'adesione agli schemi in regime di contribuzione definita; procedure per il riconoscimento dei diritti accumulati e per il risarcimento dei danni eventuali.

Sotto il profilo dell'accesso, si vorrebbe ribadire l'esigenza che siano evitate esclusioni dalla partecipazione agli schemi pensionistici fondate su criteri privi di giustificazione ed indicare, altresì, alle Autorità di regolamentazione e vigilanza il comportamento da tenere rispetto a tali esclusioni a seconda della tipologia delle stesse e delle diverse peculiarità degli schemi. Sotto il profilo, poi, delle posizioni individuali si vuole segnalare l'opportunità di vietare talune clausole che possono comportare l'annullamento o la riduzione delle posizioni accumulate e precisare le forme di tutela che l'ordinamento deve prevedere, a fronte di determinati rischi, a garanzia delle posizioni stesse.

Il tema della portabilità delle posizioni dovrebbe includere il diritto al trasferimento delle posizioni in tempi rapidi e senza costi eccessivi ed il diritto ad un'adeguata informativa preventiva sulle regole applicabili. Sempre in tema di informativa, le linee guida dovrebbero fornire, inoltre, indicazioni utili in ordine alle principali informazioni che gli schemi devono assicurare agli iscritti e ai beneficiari nonché alle diverse modalità di attuazione.

Di particolare interesse, per le considerazioni che se ne possono trarre a livello domestico, è poi la linea guida concernente i diritti addizionali degli iscritti agli schemi a contribuzione definita. In siffatti schemi, nei quali il rischio degli investimenti ricade sul soggetto iscritto, vi è, infatti, l'esigenza di dotare l'iscritto di una serie di tutele ulteriori quanto alla sussistenza di una varietà di opzioni di investimento diversificate, alla disponibilità di informazioni adeguate sulle alternative previste e sui relativi costi, all'esecuzione tempestiva e corretta delle decisioni di investimento ed alla possibilità di acquisire cognizioni in materia finanziaria ovvero di disporre di forme di consulenza adeguata. Infine, il documento dovrebbe contenere una linea guida dedicata alle procedure di risoluzione di eventuali controversie aventi per oggetto il riconoscimento dei diritti accumulati e la richiesta di risarcimento dei danni eventuali.

* * *

Altre attività del Gruppo di lavoro, condotte anche in collaborazione con l'*International Network of Pensions Regulators and Supervisors* (INPRS), sono relative alle strutture di vigilanza sui fondi pensione operanti nei diversi Paesi e ai metodi e tecniche di vigilanza. La collaborazione con il *Network* rende possibile l'estensione dello scambio di informazioni e della cooperazione anche al di là dei Paesi OCSE, comprendendo così Paesi, in particolare dell'Europa centrale e orientale e dell'America latina, caratterizzati da interessanti e innovative esperienze nel campo della previdenza complementare.

Rinnovata attenzione per il ruolo che i fondi pensione possono svolgere nel favorire lo sviluppo e la stabilità dei sistemi economici e sociali è dedicata anche da parte della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale. La Banca, in effetti, aveva svolto già all'inizio degli anni '90 il ruolo di pioniere nell'indirizzare la riforma dei sistemi pensionistici nella direzione di una struttura a più pilastri, in cui il ruolo svolto dai fondi pensione occupazionali fosse di rilievo. Più di recente, nell'ambito del

proprio programma congiunto di valutazione su base volontaria della stabilità finanziaria (*Financial Stability Assessment Program*) dei diversi Paesi, la Banca e il Fondo hanno ricompreso la valutazione della struttura di regolamentazione e del funzionamento dei fondi pensione accanto a quella dei settori dell'intermediazione finanziaria in senso stretto (banche, assicurazioni, ecc.). La relativa metodologia di valutazione è in corso di sviluppo in collaborazione con l'OCSE e l'INPRS.

* * *

Nel settore della previdenza complementare, altra rilevante iniziativa in sede OCSE è quella in materia statistica.

Allo scopo di raccogliere informazioni statistiche sui fondi pensione in modo esauriente e su basi omogenee, lo scorso anno è stata istituita la *Taskforce on Pension statistics*, sotto l'egida del Gruppo di lavoro sulle Pensioni private, in collegamento con il Comitato Statistiche Finanziarie e in collaborazione con l'Eurostat.

La *Taskforce*, cui la COVIP presta il proprio contributo, ha ricevuto il mandato di sviluppare una metodologia statistica sui fondi pensione comune ai 30 paesi, migliorare la comparabilità delle statistiche a livello internazionale e raccogliere informazioni statistiche più dettagliate.

Le statistiche che si intendono osservare sono più complete sia rispetto a quelle incluse nel database "*Istitutional Investors*" dell'OCSE, che riguardano esclusivamente l'ammontare complessivo delle attività dei fondi pensione, sia rispetto a quelle rilevate dall'Eurostat, che si riferiscono ai fondi pensione autonomi dei paesi dell'Unione Europea (cfr. Oltre).

Nell'ambito della prima riunione della *Taskforce* è stata prevista la rilevazione delle informazioni strutturali (numero di piani e numero di iscritti) e finanziarie (composizione del portafoglio, contributi raccolti e prestazioni erogate) sulla base della tassonomia delle diverse tipologie di piani pensionistici sviluppata, sempre in ambito OCSE, dal Gruppo di lavoro Pensioni private. Secondo tale approccio le statistiche verranno raccolte distinguendo per le differenti tipologie di fondo pensione (autonomo, non autonomo o assicurativo), di piano (occupazionale o personale, a contribuzione definita o a prestazione definita) e di natura giuridica del fondo pensione (entità legale specifica o gestione separata).

La *Taskforce* ha, inoltre, predisposto e sottoposto ai Paesi membri un questionario dal quale sarà possibile verificare, per le diverse informazioni statistiche richieste, la disponibilità dei dati e il termine entro cui tali statistiche sono rese note a livello nazionale. Sulla base dei risultati ottenuti, e una volta predisposto il manuale metodologico e definita la frequenza delle informazioni da osservare, verrà avviata la rilevazione delle statistiche su un numero selezionato di Paesi e, in un secondo tempo, verrà estesa in modo sistematico ai fondi pensione di tutti i Paesi aderenti all'OCSE.

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

Il Regolamento SBS, le cui modifiche sono state recentemente approvate dal Parlamento e dal Consiglio Europeo, entrerà in vigore una volta completato il processo legislativo di approvazione dei regolamenti attuativi. Il lavoro istruttorio è condotto dalla *Taskforce "Pension Fund Statistics"* dell'Eurostat, cui la COVIP partecipa.

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

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

2.5 La previdenza privata negli Stati Uniti e nel Regno Unito

2.5.1 La congiuntura internazionale e i sistemi dei due Paesi

La robusta crescita dei fondi pensione registratasi nei principali Paesi industrializzati, tra il 1980 e il 2000, è avvenuta in parallelo ad un'ascesa altrettanto significativa dei mercati finanziari dovuta, quest'ultima, ad un concorso di fattori positivi quali la discesa dei tassi di interesse sui titoli obbligazionari, l'aumento del volume delle emissioni azionarie e l'apprezzamento consistente degli indici azionari.

Durante tale periodo, la *performance* dei fondi pensione di tali Paesi è stata oltremodo positiva, soprattutto in conseguenza delle politiche di investimento da essi perseguite e caratterizzate da un netto sbilanciamento verso i titoli azionari e le emissioni obbligazionarie private.

Dall'anno 2000 in poi, i mercati dei capitali hanno registrato una consistente flessione. Il valore dei principali indici borsistici si è ridotto del 35-50 per cento, mentre gli indici del comparto tecnologico hanno sofferto perdite anche superiori. Nei mercati obbligazionari si è assistito, da un lato, alla discesa dei tassi d'interesse dei titoli governativi e, dall'altro, al fallimento di numerose società o al declassamento a titoli "*junk*" di titoli societari con un precedente rating di *investment grade*.

Quanto accaduto nei mercati finanziari mondiali ha avuto un impatto considerevole sulle *performance* dei fondi pensione operanti nel mondo anglosassone. Peraltro, l'andamento dei mercati ha avuto una ricaduta rilevante anche sulla struttura dei sistemi di previdenza complementare vigenti negli Stati Uniti e nel Regno Unito.

In entrambi i Paesi, i fondi pensione a prestazione definita (*defined benefit*) sono stati particolarmente colpiti dalla congiuntura negativa: per effetto dello sbilanciamento dei portafogli verso gli investimenti azionari, tali fondi si sono, infatti, trovati in condizioni di squilibrio rispetto agli impegni assunti verso i beneficiari (*underfunding*). Molti datori di lavoro, al fine di ridurre i maggiori costi sostenuti per riportare i fondi da essi promossi in condizioni di equilibrio, sono stati costretti a chiuderli ai nuovi iscritti, offrendo loro i meno costosi piani a contribuzione definita. In altri casi, le aziende *sponsor* hanno provveduto ad integrare le proprie contribuzioni ai fondi, ovvero a ridurre le prestazioni pensionistiche promesse ai nuovi iscritti. Paradossalmente, negli anni ottanta e novanta si era verificato il fenomeno opposto. Infatti, per effetto dell'andamento positivo dei mercati azionari, i fondi pensione registravano un surplus (*overfunding*); in luogo di accantonare i *surplus* a riserva, un numero rilevante di imprese *sponsor* sospese o ridusse la contribuzione ai fondi e utilizzò le risorse liberatesi per incrementare gli investimenti aziendali.

Negli Stati Uniti i piani a prestazione definita costituiscono il nucleo centrale del sistema previdenziale privato sia perché è intorno ad essi che si è sviluppata in fasi successive l'intera industria dei fondi pensione sia perché, in una certa misura, essi sono strutturalmente necessari, stante la bassa copertura offerta dalla previdenza pubblica ai lavoratori con reddito medio-alto. L'onere contributivo ricade quasi esclusivamente sul datore di lavoro, mentre la stabilità finanziaria, nonché l'erogazione delle prestazioni, sono garantite, in ultima istanza dalla *Pension Benefit Guaranty Corporation* (*PBGC*, una Agenzia del Governo federale) che risponde delle obbligazioni contratte unicamente con il proprio patrimonio (essenzialmente costituito dai premi versati dalle aziende *sponsor* dei piani).

Alla fine dell'anno 2002, i fondi pensione a prestazione definita, promossi da singole aziende e riassicurati dalla *PBGC*, registravano una situazione di *underfunding* per un ammontare stimato dall'Agenzia in 300 miliardi di dollari.