

potranno svolgere in futuro nell'affiancare i sistemi di base e assicurare ai cittadini europei pensioni di ammontare adeguato a costi sostenibili.

Il Libro Verde non mette in discussione le prerogative degli stati membri e il ruolo delle parti sociali e non intende suggerire che esista un modello ideale di sistema pensionistico. Esso adotta un approccio integrato e guarda ai sistemi previdenziali nella loro interezza, con la volontà di aprire e porre sulle giuste basi un ampio dibattito sul loro futuro, e valutare come le società europee possano meglio realizzare gli obiettivi di sostenibilità e adeguatezza, visti come facce di una stessa medaglia (*cf. supra* paragrafo 1.1).

In particolare il Libro Verde, pur considerando sempre essenziale, anche in prospettiva, la componente pubblica e obbligatoria dei sistemi previdenziali, rende chiara l'importanza dei fondi pensione a capitalizzazione per il futuro sviluppo dei sistemi pensionistici dedicando a essi nove delle quattordici domande cui i partecipanti alla procedura di consultazione sono chiamati a rispondere.

Le domande poste dal Libro Verde in relazione agli schemi pensionistici complementari si collocano lungo tre direttrici:

- l'eliminazione degli ostacoli al funzionamento del mercato interno, sia per quanto riguarda la libera circolazione dei lavoratori, sia in relazione all'attività svolta dai fondi pensione su base transfrontaliera;
- il rafforzamento e l'ammodernamento del quadro di riferimento europeo in materia di regolamentazione e di vigilanza per quanto riguarda la solvibilità finanziaria e il controllo dei rischi;
- la più attenta considerazione degli schemi in cui i rischi di investimento e di altra natura sono a carico degli iscritti, tramite il miglioramento dell'informazione a loro rivolta e la definizione di meccanismi automatici di adesione e di partecipazione (opzioni di *default*) con lo scopo di aiutare nelle scelte i soggetti meno consapevoli.

Le risposte fornite dai partecipanti alla consultazione hanno testimoniato un generale apprezzamento per l'approccio unitario e integrato che la Commissione europea ha mostrato di voler assumere per l'analisi dei sistemi pensionistici e per la definizione degli interventi in materia. Tuttavia, essi hanno anche confermato che le differenze strutturali tra i sistemi dei diversi paesi e gli interessi di cui sono portatori i diversi corpi intermedi competenti in materia previdenziale non renderanno agevole procedere con speditezza nella direzione di una maggiore omogeneità.

Sulla base della consultazione, la Commissione europea sta procedendo a definire la propria linea di azione in materia previdenziale, che si prevede verrà resa nota nel prossimo autunno, con la pubblicazione di un apposito Libro Bianco. Nel frattempo, essa ha già definito le ipotesi di partenza sulle quali basare una revisione della vigente Direttiva europea sui fondi pensione (Direttiva 2003/41/CE, cosiddetta *IORP*, da *Institutions for Occupational Retirement Provision*). Tali ipotesi hanno ispirato la

recente richiesta di parere formale (cosiddetta *Call for Advice*) rivolta dalla Commissione europea all'*EIOPA* (cfr. *infra* paragrafo. 8.2).

* * *

Al fine di dare conto in modo più completo dell'evoluzione della previdenza complementare in ambito europeo, appare utile fare riferimento ad alcune tendenze a livello di singoli paesi, che possono risultare rilevanti su un piano più generale ovvero in quanto presentano alcuni elementi in comune con l'esperienza italiana.

Si tratta da una parte dell'introduzione dell'adesione automatica su base nazionale prevista per il prossimo anno nel Regno Unito e, dall'altra, dalle difficoltà riscontrate in alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale, con particolare riferimento all'Ungheria, nel contribuire a sostenere lo sviluppo di sistemi previdenziali complementari, a seguito della crisi finanziaria e della ingente crescita dei disavanzi pubblici determinata dagli interventi atti a contenere gli effetti della crisi e a scongiurare il fallimento di importanti istituzioni finanziarie.

L'introduzione dell'adesione automatica su base nazionale nel Regno Unito. All'inizio dell'anno in corso il nuovo Governo inglese ha confermato che diverrà operativo a partire dal 2012 il programma, già definito dal precedente Governo, che prevede su base nazionale l'adesione automatica a un piano previdenziale complementare per i lavoratori dipendenti che ne siano ancora sprovvisti. La platea dei lavoratori coinvolti è stimata tra i sei e gli otto milioni, gran parte dei quali con redditi bassi e medio-bassi; per la partecipazione al programma è peraltro prevista una soglia minima di salario, ora innalzata a circa 7.500 sterline rispetto alle 5.000 originariamente previste.

Il programma prevede l'obbligo a carico dei datori di lavoro di iscrivere i propri dipendenti a un piano pensionistico complementare; tale obbligo decorre a partire dal 2012 per i datori di lavoro di dimensioni maggiori, ovvero a partire da date successive per i datori di lavoro di dimensioni via via minori. Il versamento minimo da effettuare è pari all'otto per cento della retribuzione, di cui almeno il tre per cento a carico del datore di lavoro, con l'uno per cento a carico dello Stato (sotto forma di agevolazioni fiscali) e la quota restante a carico del lavoratore. I singoli lavoratori sono iscritti automaticamente al piano indicato dal datore di lavoro, salvo il loro dissenso da esprimersi entro una breve finestra temporale; essi possono comunque interrompere la propria partecipazione al programma anche successivamente.

Un elemento centrale del programma è l'istituzione del *National Employment Savings Trust (NEST)*, organismo di emanazione pubblica che ha il compito di istituire e gestire un numero limitato di piani a contribuzione definita, caratterizzati da costi il più possibile contenuti. Si prevede che tali piani siano destinati ad accogliere la grande maggioranza dei lavoratori, visto che risulteranno molto competitivi rispetto a quelli offerti da operatori privati. Per i lavoratori che non intendano scegliere uno specifico profilo di investimento, saranno applicati meccanismi di *default* ispirati a una

particolare logica *life-cycle*: la quota investita in azioni sarebbe in una fase iniziale molto bassa, si eleverebbe in modo sostanziale dopo pochi anni e resterebbe poi elevata per due-tre decenni, fino a ridursi progressivamente con l'avvicinarsi dell'età di pensionamento.

La nazionalizzazione dei fondi pensione complementari in Ungheria. Ad esito di un acceso dibattito, condotto principalmente in ambito nazionale ma con profili che hanno coinvolto anche le istituzioni europee e internazionali, alla fine del 2010 il nuovo Governo ungherese ha adottato e immediatamente reso operativo un drastico provvedimento, con il quale i fondi pensione di natura obbligatoria istituiti all'inizio degli anni 2000 sono stati sostanzialmente nazionalizzati, pur sulla base di un meccanismo che formalmente offriva agli aderenti un possibilità di scelta.

Le attività finanziarie corrispondenti alle posizioni individuali maturate nei fondi pensione sono state trasferite in proprietà all'organismo pubblico che gestisce le pensioni di base; presso quest'ultimo sono stati aperti conti individuali intestati ai singoli lavoratori interessati, che d'ora in poi verranno rivalutati in modo virtuale. Agli interessati è stata concessa la possibilità di dissentire e di mantenere quindi le posizioni accumulate presso i fondi pensione, ma al costo di perdere ogni diritto alla propria pensione di base.

Le ragioni per le quali il Governo ungherese ha ritenuto di pervenire alle descritte determinazioni sono legate ai difficili colloqui che si sono sviluppati tra l'Ungheria e istituzioni quali il Fondo monetario internazionale (FMI) e la Commissione europea, riguardo alla valutazione degli effetti delle riforme previdenziali effettuate nello scorso decennio.

Anche con l'incoraggiamento di tali istituzioni, l'Ungheria aveva riformato il proprio sistema previdenziale introducendo un secondo pilastro di tipo obbligatorio, costituito da fondi pensione gestiti a capitalizzazione da istituzioni finanziarie private, e dirottando a favore di tale pilastro parte dei contributi fino allora versati al sistema pubblico di base. L'effetto di tale riforma è stato quello di diversificare e rendere più robusto il sistema previdenziale ungherese, oltre che di stimolare lo sviluppo del settore finanziario; d'altra parte, i contributi dirottati sui mercati finanziari ovviamente hanno determinato una diminuzione delle entrate previdenziali pubbliche e, per le vigenti regole Eurostat, l'ampliarsi del disavanzo e del debito pubblico.

La situazione è divenuta difficilmente sostenibile con la crisi finanziaria divampata nel 2008; pertanto il governo ungherese, insieme a quelli di alcuni altri paesi dell'Europa centrale e orientale, ha interessato le istituzioni europee, peraltro senza successo, richiedendo di tenere conto, nella valutazione dei parametri di disavanzo pubblico, della peculiare circostanza che una riforma previdenziale vista con favore dalle stesse istituzioni determinasse ora difficoltà aggiuntive di bilancio.

Determinazioni quali quella descritta, che hanno l'effetto di rinunciare ai vantaggi propri di un sistema previdenziale a più pilastri, sono certamente controverse.

Suscitano perplessità anche le pur meno drastiche decisioni di altri paesi, quali la Polonia, dove i fondi pensione complementari sono stati mantenuti in vita ma sono stati ridotti i contributi obbligatori a loro destinati.

Risulta peraltro da giudicare con favore la circostanza che altri paesi europei, dove pure simili decisioni sono state ipotizzate, vi abbiano rinunciato.

E' d'altra parte auspicabile che le regole di contabilizzazione dei contributi previdenziali, applicate in sede europea per la valutazione dei saldi di bilancio pubblico, non contengano disincentivi all'ipotesi di allocare alla previdenza complementare contributi previdenziali in precedenza utilizzati per il finanziamento della previdenza di base.

8.2 Il nuovo assetto della vigilanza europea e l'attività dell'EIOPA

La struttura del nuovo assetto della vigilanza europea. Dal 1° gennaio 2011 è stato reso operativo in Europa un nuovo assetto di vigilanza finanziaria. Esso ha l'obiettivo di rafforzare il sistema di supervisione a livello comunitario e nei singoli stati nazionali, inserendo le autorità di vigilanza di ciascun paese in una rete integrata, e in tale ambito istituendo, al posto dei preesistenti Comitati, vere e proprie autorità europee di supervisione dotate di poteri autonomi.

La nuova architettura di supervisione ha preso le mosse dal Rapporto “*de Larosière*”, presentato alla Commissione europea nel febbraio 2009 ed elaborato da un gruppo di saggi incaricato dalla stessa Commissione europea di formulare raccomandazioni su come rafforzare i meccanismi di vigilanza al fine di meglio proteggere i cittadini e di ripristinare la fiducia nel sistema finanziario, messa duramente alla prova dalla crisi finanziaria.

La concreta attuazione del nuovo sistema di vigilanza è stata realizzata in tempi brevi grazie all'intensa attività di negoziazione a livello comunitario; nel novembre 2010 sono stati formalmente emanati i Regolamenti che istituiscono i nuovi organismi di supervisione. La COVIP ha partecipato attivamente al dibattito contribuendo alle discussioni sia tramite la partecipazione al *Committee of Insurance and Occupational Pensions Supervisors* (di seguito *CEIOPS*), sia nello svolgimento del negoziato in sede di Consiglio, sotto la guida del Ministero dell'economia e delle finanze e in coordinamento con l'ISVAP (*cf.* Relazione COVIP 2009).

Sulla base della nuova normativa comunitaria, la vigilanza europea si fonda oggi sul Sistema europeo di vigilanza finanziaria (*European System of Financial Supervisors*

– *ESFS*), costituito da una rete integrata di autorità di vigilanza nazionali e di tre autorità di vigilanza europee, competenti nella supervisione rispettivamente del settore bancario (*European Banking Authority - EBA*), degli strumenti e dei mercati finanziari (*European Securities and Markets Authority - ESMA*) e delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (*European Insurance and Occupational Pensions Authority - EIOPA*). Esse si coordinano attraverso un comitato congiunto elaborando, se del caso, posizioni comuni al fine di assicurare la coerenza intersettoriale delle attività esplicitate.

Le tre autorità europee sono nate dalla trasformazione dei precedenti comitati di terzo livello (*CEBS, CESR, CEIOPS*) e ne hanno assunto tutti i compiti esistenti. L'*EIOPA*, pertanto, con Regolamento UE n. 1094/2010, pubblicato il 15 dicembre 2010, ha sostituito il *CEIOPS*.

Accanto alle tre autorità di vigilanza è stato inoltre istituito il Comitato europeo per il rischio sistemico (*European Systemic Risk Board - ESRB*), cui è stata affidata la vigilanza macroprudenziale, volta ad affiancare quella microprudenziale al fine di prevenire il rischio di crisi sistemiche.

Compiti, poteri e governance dell'EIOPA. Ai sensi dell'art. 8 e seguenti del Regolamento che istituisce l'*EIOPA*, all'autorità europea sono assegnati nuovi compiti oltre quelli precedentemente assegnati al *CEIOPS*.

L'*EIOPA* è, pertanto, chiamata a elaborare norme e buone pratiche comuni di regolamentazione e di vigilanza, in particolare predisponendo progetti di norme tecniche di regolamentazione e di attuazione da emanarsi con atto della Commissione europea; coopera con le istituzioni europee presentando propri pareri; contribuisce all'applicazione uniforme degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, in particolare contribuendo a una cultura comune della vigilanza, mediando e risolvendo direttamente controversie tra autorità competenti e assumendo provvedimenti, anche in situazioni di emergenza; coopera strettamente con l'*ESRB*, fornendo i necessari contributi per l'esercizio dei compiti di vigilanza sul rischio sistemico di quest'ultimo organismo.

Tutto ciò, ferma restando la vigilanza ordinaria su base corrente, rimessa alle autorità di vigilanza nazionali.

Con riguardo alla *governance* della nuova autorità, il *Board of Supervisors* costituisce il principale organo decisionale dell'*EIOPA*; ne fanno parte i rappresentanti delle autorità di vigilanza di ogni Stato membro dell'Unione. Nel disegnare concretamente l'*EIOPA*, si è posta tuttavia attenzione sull'esigenza di garantirne incisività e snellezza procedurale, attribuendo poteri di indirizzo e coordinamento al *Management Board* e poteri decisionali più ampi ai gruppi di lavoro, che possono riferire allo stesso *Management Board*. Le procedure di funzionamento del *Board of Supervisors* e del *Management Board* sono state oggetto di negoziato tra i delegati delle autorità nazionali e approvate nella prima riunione plenaria dell'*EIOPA* del 2011.

La COVIP fa parte, assieme all'ISVAP, del *Board of Supervisors* dell'*EIOPA*. La partecipazione italiana all'assemblea plenaria dell'*EIOPA* risente tuttavia del nuovo Regolamento UE n. 1094/2010 che richiede la nomina di un rappresentante comune da parte delle autorità non integrate che rappresentino separatamente il settore assicurativo e quello dei fondi pensione nell'ambito di un singolo Stato membro.

La COVIP, anche congiuntamente all'ISVAP, ha rappresentato in più sedi le problematiche connesse con queste modalità di partecipazione, prima fra tutte la mancanza di effettiva e paritetica rappresentatività di ciascuno dei due settori nell'ambito della nuova autorità. Si auspica che al più presto le competenti istituzioni comunitarie procedano ad una revisione del testo normativo e, nel frattempo, consentano in via interpretativa la piena e paritaria partecipazione nella *governance* dell'*EIOPA* di tutte le autorità di vigilanza che fanno parte della rete integrata dei supervisor nazionali ed europei nel settore delle assicurazioni e dei fondi pensione.

Processo di transizione del CEIOPS verso l'EIOPA. Nel corso del 2010 l'attività del *CEIOPS* per assicurare l'efficace transizione del Comitato verso la nuova autorità di vigilanza è stata intensa. Nel corso della fase transitoria sono state oggetto di attento esame le modalità di finanziamento della nuova autorità, in parte a carico del bilancio dell'Unione, e la connessa questione dell'indipendenza dei supervisor rispetto alla Commissione europea.

Pur nella tendenziale continuità con i lavori portati avanti in sede *CEIOPS*, dimostrata dalla permanenza dei gruppi di lavoro alle cui attività partecipano delegati nazionali, le dinamiche esistenti tra le autorità nazionali e l'*EIOPA* sono state oggetto di attenzione e saranno ulteriormente valutate nei prossimi mesi.

La COVIP ha partecipato all'intensa attività in ambito *CEIOPS* volta a liquidare il Comitato e a gestire la transizione verso la nuova autorità. Il Direttore generale della COVIP, presidente del *Convergence Committee*, ha partecipato a tutte le riunioni del *Managing Board* del *CEIOPS* volte a discutere le tematiche della transizione all'*EIOPA*.

Le attività in ambito CEIOPS/EIOPA. La fase di transizione non ha interrotto le attività svolte dai diversi Gruppi di lavoro, coinvolti in numerosi e complessi progetti.

Fino al mese di dicembre 2010, il *Convergence Committee* ha continuato a riunirsi al fine di presentare ai membri del *CEIOPS* e al livello politico europeo il *CEIOPS Report on Convergence 2010*, comprendente tutti i risultati in tema di convergenza delle pratiche di vigilanza raggiunti dal *CEIOPS* nel corso dell'ultimo anno di attività. Il *Report* è stato pubblicato sul sito *web* del *CEIOPS* nel dicembre 2010.

In seno al *CEIOPS Review Panel*, la COVIP ha partecipato all'esercizio di *Peer Review* riguardante la prima applicazione del Protocollo di Budapest, che disciplina la collaborazione delle autorità competenti degli stati membri sulla supervisione dei fondi pensione operanti su base transfrontaliera. In particolare, la fase di *self-assessment* è

stata seguita da una verifica dell'autovalutazione e dalla redazione di un rapporto finale, pubblicato sul sito *web* del *CEIOPS* nel dicembre 2010.

In ambito assicurativo, i lavori del *CEIOPS* sono stati prevalentemente concentrati sugli approfondimenti richiesti dalla Commissione europea con riguardo alle nuove regole di calcolo dei requisiti patrimoniali per compagnie di assicurazione (*Solvency II*) che dovranno essere applicate a partire dal 2013.

La Commissione europea ha inoltre coinvolto il *CEIOPS* in un altro importante approfondimento. La valutazione ha riguardato la possibilità e le problematiche derivanti dall'introduzione di una regolamentazione europea più uniforme in materia di informativa precontrattuale agli aderenti e di collocamento dei prodotti finanziari cosiddetti *PRIPs* (*Packaged Retail Investment Products*), ovvero i prodotti di investimento destinati al pubblico dei singoli risparmiatori, costruiti mettendo insieme prodotti elementari (azioni, obbligazioni) in un veicolo di investimento collettivo (ed esempio fondi comuni di investimento, polizze assicurative di tipo *unit-linked*).

Una *Task Force* composta da rappresentanti dei tre comitati di terzo livello, *CEIOPS*, *CEBS* e *CESR* (cosiddetta "*3L3 Task Force*"), è stata incaricata di effettuare la complessa valutazione, dalla quale sono stati esclusi i prodotti pensionistici, oggetto di un separato approfondimento in ambito *Occupational Pensions Committee (OPC)*, il comitato permanente che si occupa dei temi relativi alle pensioni.

Con particolare riferimento all'informativa agli iscritti prima dell'adesione, la *3L3 Task Force* ha esaminato, tra l'altro, la prospettiva di prendere a riferimento il cosiddetto *KIID* (*Key Investment Information Document*), documento di poche pagine introdotto dalla Direttiva *UCITS IV* per il settore dei fondi comuni di investimento. L'approfondimento della *3L3 Task Force* si è concluso lo scorso settembre con la trasmissione alla Commissione europea di una propria valutazione; in novembre la Commissione ha sottoposto a pubblica consultazione, conclusasi lo scorso gennaio, un documento nel quale sono indicati i passi legislativi per l'iniziativa *PRIPs*.

Con riguardo ai prodotti pensionistici, la Commissione europea ha ritenuto di escluderli dall'iniziativa e disciplinarli separatamente, tenendo conto della loro peculiare natura. A tale orientamento hanno anche contribuito gli approfondimenti sullo specifico tema dei *PRIPs* svolti in ambito *OPC* e coordinati da un esponente della *COVIP*, vice-presidente del Comitato.

Il primo contributo ha riguardato la discussione in un "*policy options paper*" circa la possibilità o meno di includere i piani pensionistici complementari nell'iniziativa *PRIPs*. Il documento è stato finalizzato e inviato alla Commissione europea nei primi mesi del 2010. È stata inoltre sviluppata una banca dati contenente l'elenco e le principali caratteristiche di tutte le tipologie di piani pensionistici complementari esistenti nei paesi europei; la banca dati, per ora peraltro di utilizzo riservato alle autorità di vigilanza europee, costituisce un'iniziativa nuova nel panorama europeo e

rappresenta un utile punto di riferimento per i futuri lavori in materia di pensioni complementari.

E' inoltre stato avviato un approfondimento in tema di informativa agli iscritti prima dell'adesione alle forme pensionistiche, analogo a quello svolto per i prodotti non pensionistici in ambito della menzionata *3L3 Task Force*. Nell'ambito dei paesi europei, la normativa vigente in materia è molto differenziata: solo alcune forme pensionistiche ricadono nel campo di applicazione della Direttiva sui fondi pensione; altre sono sottoposte alla disciplina assicurativa o a quella dei fondi comuni; inoltre, diverse forme pensionistiche non sono soggette ad alcuna disciplina comunitaria e quindi, con riguardo ai requisiti informativi, non hanno un quadro di regole di riferimento comune.

Si è pertanto reso necessario sottoporre ai paesi europei un questionario per rilevare i requisiti normativi e le pratiche in essere nei diversi stati membri in materia di informativa precontrattuale. A livello comunitario l'informativa ai potenziali iscritti è fornita secondo approcci differenti che variano sia fra paesi sia per le diverse forme pensionistiche. Diverse sono le ragioni: oltre a quella della mancanza di un quadro di regole comuni a livello comunitario, sono da ricordare le differenze strutturali tra i diversi sistemi e forme previdenziali, e la diversa ampiezza della gamma di scelte che è offerta agli aderenti.

Il tema dell'informativa agli aderenti ai fondi pensione sarà oggetto di diverse iniziative regolamentari a livello comunitario. I requisiti informativi delle forme occupazionali formeranno oggetto della revisione della Direttiva sui fondi pensione, mentre la regolamentazione relativa alle forme pensionistiche individuali dovrebbe essere invece demandata a un successivo, distinto intervento.

A partire dalla primavera del 2011, l'attività dell'*OPC* si sta concentrando sul lavoro istruttorio relativo alla revisione della Direttiva menzionata. Sulla base delle linee tracciate nel Libro Verde sulle pensioni (*cf. supra par. 8.1*), pubblicato lo scorso luglio, la Commissione europea ha, infatti, formalmente presentato lo scorso aprile all'*EIOPA* una richiesta di parere tecnico (cosiddetta *Call for Advice*) per la revisione della citata Direttiva. Il rilascio del parere dovrà avvenire in tempi molto brevi, entro la fine dell'anno corrente, prevedendo anche la sottomissione a pubblica consultazione del parere dell'*EIOPA*.

Le aree sulle quali viene richiesta una valutazione sono riconducibili a 5 filoni di approfondimento: il primo si focalizza su questioni definitorie della regolamentazione e sui rapporti tra regole prudenziali e la cosiddetta *social and labour law*; il secondo riguarda le problematiche relative alla solvibilità, inclusa la tematica degli investimenti dei fondi a prestazione definita; la terza valutazione fa riferimento a questioni attinenti prevalentemente alla *governance* e all'organizzazione interna dei fondi pensione; il quarto all'informativa agli iscritti, insieme alle regole di investimento per i fondi a contribuzione definita. Infine, sono previsti approfondimenti specifici in merito all'esercizio della vigilanza, da valutare una volta che siano state delineate le regole di funzionamento delle forme pensionistiche.

Infine, all'*EIOPA* sono assegnati maggiori compiti in materia di vigilanza sul rischio sistemico. L'autorità è, infatti, chiamata a verificare l'andamento dei settori vigilati e gli eventuali rischi sistemici alla stabilità finanziaria dei settori vigilati. L'*EIOPA* dovrà cooperare strettamente con l'*ESRB* partecipando, come membro, ai lavori dell'*ESRB* e fornendo i contributi necessari; anche la collaborazione con le altre autorità di settore sarà più intensa.

Il *Financial Stability Committee (FSC)*, il Comitato permanente dell'*EIOPA* cui sono formalmente assegnati i compiti di analisi dei rischi di stabilità finanziaria, dovrà sviluppare il quadro concettuale per l'identificazione e la misurazione dei rischi afferenti le compagnie di assicurazione e i fondi pensione, evidenziando gli eventuali rischi alla stabilità finanziaria che possono derivare o coinvolgere altri settori finanziari.

A tale fine l'organizzazione e l'ambito delle attività del *FSC* sono state oggetto di revisione. Sono state previste *task force* cui sono assegnati specifici ambiti di lavoro. La *Task force on stress test* si occuperà di sviluppare la metodologia per eseguire *stress test* sulle compagnie di assicurazione, nell'ambito del nuovo quadro regolamentare (*Solvency II*); di effettuare i futuri *stress test* richiesti *ad-hoc* dall'*Economic and Financial Committee (EFC)* e dall'*ESRB*, anche in cooperazione con l'*EBA*.

La *Task force on risk assessment* dovrà sviluppare, in cooperazione con l'*ESRB*, la *BCE* e le altre autorità europee, il quadro concettuale di riferimento per l'analisi dei rischi sistemici, mentre la *Task force on statistics and structural analyses* sarà impegnata nella definizione di una banca dati che conterrà le principali informazioni strutturali sulle assicurazioni e sui fondi pensione.

Il *FSC* continuerà a riferire all'*EFC* regolarmente o in risposta a specifiche richieste sull'andamento del settore assicurativo e dei fondi pensione con riguardo a profili connessi con la stabilità finanziaria. Due volte l'anno il *FSC* predispone uno specifico approfondimento, *Financial Stability Report*, cui i delegati COVIP contribuiscono per la parte relativa al settore dei fondi pensione.

* * *

Struttura e partecipazione ai lavori dell'ESRB. L'*ESRB* rappresenta una assoluta novità nel panorama europeo della vigilanza. A tale organismo viene affidato il compito di monitorare l'insorgere di rischi alla stabilità del sistema finanziario complessivo o di alcuni settori finanziari. L'organismo ha il compito di segnalare preventivamente l'insorgere di eventuali rischi alla stabilità sistemica (*early warning*) e di emanare raccomandazioni o pareri sulle misure da adottare in caso di crisi. L'*ESRB* non è dotato di poteri giuridicamente vincolanti, ma il ruolo istituzionale dovrebbe comunque permettergli di svolgere una efficace azione di indirizzo.

La struttura dell'*ESRB* è assai articolata. L'organo di governo è il *General Board*, di cui sono membri il Presidente della Banca centrale europea, un rappresentante della Commissione europea, i Presidenti delle nuove autorità europee; i Governatori delle

banche centrali nazionali; ne fanno parte anche le autorità nazionali di vigilanza, tuttavia senza diritto di voto. Per la COVIP vi partecipa il Presidente.

* * *

In ambito europeo assumono inoltre rilievo le rilevazioni statistiche sui fondi pensione compiute dall'Eurostat nell'ambito delle statistiche strutturali delle imprese (cosiddette *Structural Business Statistics, SBS*), secondo quanto previsto nell'appendice 7 del Regolamento del Consiglio europeo 58/97. La COVIP contribuisce a tali rilevazioni nel quadro del Programma Statistico Nazionale in collaborazione con l'ISTAT.

Le informazioni, rilevate con cadenza annuale, riguardano le principali variabili strutturali dei fondi pensione autonomi afferenti il numero dei fondi e degli iscritti e le variabili economico-finanziarie, quali l'ammontare delle risorse destinate alle prestazioni, la ripartizione delle attività per tipologia di strumento finanziario, i contributi raccolti e le pensioni erogate.

8.3 Le iniziative in ambito OCSE e IOPS

In sede OCSE è operativo il Gruppo di lavoro in materia di pensioni private (*Working Party on Private Pensions – WPPP*). L'organismo, al quale partecipano i rappresentanti dei governi e delle autorità di vigilanza nazionali competenti in materia, si riunisce di norma su base semestrale; dal 2003 è presieduto da un esponente della COVIP.

Il *WPPP*, che agisce in modo sostanzialmente autonomo nell'ambito del Comitato assicurazioni e pensioni private (*Insurance and Private Pensions Committee – IPPC*), opera in stretto raccordo con l'Organizzazione internazionale delle autorità di supervisione sui fondi pensione (*International Organization of Pension Supervisors – IOPS – cfr. infra*). In ambito OCSE, è inoltre attiva la cooperazione con il Comitato mercati finanziari (*Committee on Financial Markets – CMF*) e con il Gruppo di lavoro sulle politiche sociali (*Working Party on Social Policy – WPSP*).

Nel corso del 2010 sono state definite, in collaborazione con lo *IOPS*, le “Buone pratiche per la gestione del rischio nei fondi pensione” (*OECD Good Practices on Pension Fund Risk Management*). La finalità delle medesime consiste nell'individuazione delle caratteristiche essenziali che dovrebbe avere un sistema di *risk management* di un fondo pensione, sotto i diversi profili dell'identificazione, dell'analisi e del controllo dei fattori di rischio rilevanti. La gestione del rischio postula

la realizzazione di adeguati processi interni, commisurati al grado di complessità della gestione finanziaria; le stesse autorità di supervisione assegnano ai sistemi di gestione del rischio un'importanza crescente nell'ambito dell'approccio di vigilanza *risk-based*.

Sempre in collaborazione con lo *IOPS* è stata avviata la redazione delle “Buone pratiche per l'investimento dei fondi pensione in strumenti alternativi e derivati” (*Good Practices on Pension Fund Investments in Alternatives and Derivatives*). Pur sussistendo problemi definatori e regole differenti applicate nei vari paesi, idonei presidi di controllo dei rischi insiti in tali strumenti appaiono indispensabili anche alla luce delle carenze nella valutazione che sono emerse in occasione della recente crisi finanziaria.

Di rilievo è risultata l'attività di analisi e ricerca su importanti temi di *policy*. In particolare, è stato oggetto di approfondimento il tema dell'incertezza della prestazione pensionistica offerta dagli schemi a contribuzione definita. L'argomento è di interesse per la COVIP che sta valutando l'opportunità di introdurre misure di incertezza nelle simulazioni condotte per il Progetto esemplificativo (*cfr. supra paragrafo 3.2*).

I lavori condotti dal Segretariato su questo tema hanno riguardato: a) la metodologia di stima dell'incertezza mediante un approccio integrato che considera non solo i rischi di investimento, inflazione e longevità ma anche quelli legati al capitale umano, quali ad esempio i rischi relativi a possibili interruzioni nella carriera lavorativa degli individui; b) alcune ipotesi preliminari di rappresentazione dell'incertezza nelle comunicazioni agli aderenti, con l'intento di coniugare la completezza dell'informazione con la semplicità del messaggio.

Nel 2010 è proseguito l'esame dei sistemi pensionistici complementari di paesi candidati a divenire membri dell'Organizzazione, dopo l'esito favorevole che si era già determinato per quanto riguarda le candidature di Cile e Israele. Il Gruppo ha valutato i sistemi pensionistici complementari della Slovenia e dell'Estonia, rispetto al cosiddetto *acquis*, il quadro di principi in materia di previdenza complementare già approvati dall'OCSE e quindi ormai dati per acquisiti dai paesi membri. Ad esito della procedura di ammissione condotta dai diversi comitati interni all'OCSE, i due Paesi sono entrati a far parte dell'Organizzazione nel maggio del 2010. E' invece ancora in esame la candidatura della Federazione Russa. Allo scopo, un seminario tecnico di approfondimento sarà tenuto nel giugno del 2011 a Mosca.

Un filone di lavoro che riveste particolare importanza è costituito dall'attività statistica curata dalla *Task force on pension statistics*, istituita sotto l'egida del *WPPP* e alla quale la COVIP partecipa. Oltre all'ordinaria rilevazione dei dati annuali, è stata avviata la raccolta di informazioni quali-quantitative su un gruppo di fondi pensione di grandi dimensioni (nel primo esercizio sono stati inseriti anche due fondi pensione italiani). E' stato dato impulso alla costituzione di gruppi di lavoro volti al miglioramento della qualità e della comparabilità dei dati, specie con riferimento alla definizione di indicatori di rendimento e all'individuazione delle voci di costo.

Le informazioni quantitative raccolte confluiscono come di consueto nella newsletter *Pension markets in focus* che, a livello internazionale, costituisce la fonte statistica principale sulla previdenza complementare; informazioni di maggiore dettaglio sui singoli paesi sono disponibili nell'apposita sezione statistica del sito web dell'OCSE.

In ambito OCSE è, infine, da segnalare l'attività svolta in tema di educazione finanziaria, ivi inclusa quella in materia previdenziale, dall'*International Network on Financial Education (INFE)*. Il network, promosso dall'OCSE nel 2008 per favorire la cooperazione internazionale sul tema dell'educazione finanziaria anche al di fuori dell'area OCSE, raccoglie oggi l'adesione di oltre 160 istituzioni di 80 paesi. La COVIP partecipa ai lavori dell'*INFE*, insieme all'ISVAP, alla CONSOB, al Ministero dell'economia e finanze e alla Banca d'Italia, con un esponente di quest'ultima che svolge la funzione di coordinatore nazionale.

Per favorire lo scambio di informazioni ed esperienze in ambito di educazione finanziaria e previdenziale è attivo il portale dedicato *International Gateway for Financial Education*. Nel portale sono disponibili contributi di ricerca, materiali didattici nonché i link ai siti web delle istituzioni coinvolte in attività di educazione finanziaria e previdenziale.

L'*INFE* si riunisce normalmente su base semestrale. Nel 2010 una riunione si è tenuta presso la Banca d'Italia, che ha inoltre organizzato, in collaborazione con l'OCSE, la conferenza "*Improving Financial Education Efficiency*", nella quale si sono confrontati accademici e *policy makers* di numerosi paesi sul tema dell'educazione finanziaria nonché sul ruolo da essa svolto nell'ambito di sistemi previdenziali.

Nel corso del 2010 sono proseguiti gli approfondimenti avviati nell'anno precedente relativi alla misurazione della *financial literacy* e alla ricognizione delle iniziative di educazione finanziaria nelle scuole. Con riguardo al primo progetto sono state elaborate alcune "Raccomandazioni per la valutazione dei programmi di educazione finanziaria" (*Recommendations on Principles for Evaluation of Financial Education Programmes*).

In merito agli approfondimenti relativi all'educazione finanziaria nelle scuole, sono state raccolte in una banca dati le informazioni relative alle numerose iniziative diffuse nei diversi paesi. Ad esito di tale approfondimento viene prevista la redazione di linee guida per la definizione e la diffusione di programmi di educazione finanziaria nelle scuole. Sempre su tale tema, di rilievo risulta l'iniziativa promossa dall'OCSE finalizzata a misurare la "*financial literacy*" di studenti di 19 paesi, compresa l'Italia. Si tratta della prima iniziativa promossa in tale ambito su larga scala a livello internazionale. Le informazioni raccolte formeranno una base dati che potrà essere utilizzata per svolgere approfondimenti ed elaborare scelte di *policy* indirizzate ad accrescere le conoscenze finanziarie degli studenti.

Nel corso del 2010 sono stati inoltre avviati due nuovi approfondimenti aventi come oggetto la ricognizione dei programmi di strategia nazionale in materia di educazione finanziaria e di quelli di educazione previdenziale. Con riferimento a quest'ultimo progetto, è stato sottoposto un questionario alle istituzioni aderenti all'*INFE* per raccogliere le esperienze finora maturate, ad esito del quale viene prevista l'elaborazione di "Buone pratiche per la definizione di programmi nazionali di educazione previdenziale" nonché la pubblicazione di un *policy handbook*.

* * *

La cooperazione internazionale in materia di fondi pensione viene svolta, oltre che in ambito europeo e in sede OCSE, anche tramite l'*International Organisation of Pensions Supervisors (IOPS)*, l'organismo associativo indipendente che raccoglie su scala mondiale le autorità di vigilanza sulle forme di previdenza complementare.

Lo *IOPS* trae origine nell'ambito del *WPPP* dell'OCSE e, rispetto a quest'ultimo, garantisce una rete di raccordo che da una parte è più ampia, in quanto include a pieno titolo anche i paesi non aderenti all'OCSE, dall'altra è più specifica, in quanto è limitata alle autorità di vigilanza. Nei suoi primi cinque anni di attività, lo *IOPS* ha progressivamente ampliato la propria base associativa: attualmente le autorità aderenti sono oltre 60 e rappresentano 50 paesi di tutti i continenti.

Scopo dello *IOPS* è di contribuire al miglioramento della qualità e dell'efficacia dei sistemi di vigilanza sui fondi pensione nei diversi paesi promuovendo, tra le autorità di vigilanza competenti, lo scambio di informazioni e di ricerche riguardanti i sistemi previdenziali privati e le pratiche di vigilanza. Lo *IOPS* opera curando il dialogo e il coordinamento con altre organizzazioni internazionali: oltre all'OCSE, con il quale i rapporti sono molto stretti, la Banca Mondiale, il Fondo monetario internazionale (FMI), lo *IAIS*, l'*ISSA* e la stessa *EIOPA*.

Gli organi di governo dello *IOPS* sono costituiti dall'Assemblea generale, da un Comitato esecutivo, di cui fanno parte 10 autorità (tra le quali attualmente anche la *COVIP*), nonché da un Comitato tecnico, cui possono invece partecipare rappresentanti di tutti gli organismi aderenti allo *IOPS*.

Nel 2010, l'Assemblea generale si è tenuta in novembre a Sydney. Essa ha approvato una revisione dei "Principi per la vigilanza sui fondi pensione" (*Revised IOPS Principles for Private Pension Supervision*), che costituiscono il documento di base sul quale si sviluppa l'attività di definizione di standard internazionali da parte dello *IOPS*. L'assemblea ha anche approvato un documento che definisce una metodologia per la valutazione del grado di rispondenza di un particolare paese ai principi *IOPS*. Tale metodologia è stata in alcuni casi adottata dal FMI, su base informale, nell'ambito dell'esame della solidità delle strutture finanziarie di alcuni paesi.

Nell'ultima Assemblea, è stato inoltre formalmente approvato il “*Toolkit*” per la vigilanza cosiddetta *risk-based* dei fondi pensione, secondo la quale le risorse disponibili vengono allocate nell'attività di controllo in relazione al diverso grado di rischio delle forme pensionistiche vigilate e delle attività da esse svolte. Tra i paesi aderenti allo *IOPS*, numerosi sono quelli che hanno già introdotto o stanno introducendo tale approccio, che trae origine nella vigilanza bancaria e assicurativa e che sta ora assumendo anche nel settore fondi pensione un ruolo centrale per l'attività di vigilanza. Lo strumentario ora approvato è un utile riferimento soprattutto per i paesi che stanno reimpostando i rispettivi sistemi di controllo, ovvero che solo da poco hanno avviato sistemi di previdenza complementare e stanno quindi strutturando i propri sistemi di vigilanza.

Nel corso del 2010, lo *IOPS* ha anche proseguito nell'attività di predisposizione e pubblicazione dei così detti *working papers*, documenti che – pur non avendo valore di linee guida – contribuiscono anch'essi alla diffusione delle informazioni e delle buone pratiche di vigilanza.

9. La gestione interna

9.1 L'attività amministrativa e le risorse umane

Il 2010 è stato caratterizzato dalla prosecuzione dell'attività volta a rafforzare la struttura e le dotazioni della COVIP.

Si è concluso il concorso pubblico relativo all'assunzione di un impiegato con esperienza di programmazione informatica, il cui bando era stato pubblicato nell'ottobre 2010. Per altri due concorsi – per l'assunzione di ulteriori impiegati – nel 2010 si sono svolte le prove scritte, mentre la loro effettiva conclusione è avvenuta nel primo trimestre del 2011 con l'assunzione di quattro nuove risorse.

A fine 2010 risultavano in servizio 73 elementi (come nel 2009): 64 a ruolo, dei quali uno in posizione di comando presso altra Amministrazione, 7 con contratto di lavoro a tempo determinato e uno in posizione di comando da altra Amministrazione. Alle risorse con contratto a tempo determinato si aggiunge il Direttore generale. I compiti istituzionali assorbono 47 unità.

Nell'anno in esame è stata data attuazione alla previsione normativa dell'art. 5 del Decreto lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 34 del Decreto lgs. 150/2009, che prevede l'applicazione, anche alle autorità amministrative indipendenti, delle disposizioni in base alle quali le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.

Con talune modifiche al “Regolamento disciplinante il trattamento giuridico ed economico e l'ordinamento delle carriere del personale della COVIP”, sono stati, conseguentemente, rivisti i criteri di ripartizione delle competenze tra l'organo di vertice e le strutture di gestione. Le modifiche adottate sono volte a rafforzare, per la Commissione, il potere programmatico e quello di indirizzo nei confronti delle strutture e, nel contempo, ad ampliare la sfera decisionale dei dirigenti in materia di gestione del personale.

Per la prima volta è stato redatto un piano triennale di formazione “a scorrere” annualmente.

L’attuazione del piano nel 2010 ha visto la predisposizione di seminari interni e la partecipazione a corsi organizzati da soggetti terzi.

L’attività organizzata direttamente dalla COVIP ha riguardato l’aggiornamento sull’utilizzazione di alcuni applicativi informatici e una serie di seminari sulle attività delle varie strutture organizzative.

Per quanto riguarda i corsi organizzati da terzi l’attenzione è stata focalizzata su iniziative, relative alle attività istituzionali della COVIP, che permettessero la partecipazione del maggior numero possibile di dipendenti, con una maggiore prevalenza del personale destinato al diretto svolgimento dei compiti istituzionali.

Il numero di dipendenti partecipanti a corsi di lingua inglese è raddoppiato rispetto all’anno precedente (da 12 a 24 dipendenti).

Per quanto riguarda il rafforzamento delle dotazioni, è stato avviato l’iter volto a trasferire la sede della COVIP presso un immobile di proprietà del Fondo Immobili Pubblici. A seguito dell’intervenuta autorizzazione del Ministero dell’economia e delle finanze sono in via di definizione gli accordi per l’assegnazione e la consegna degli spazi da parte dell’Agenzia del Demanio.

9.2 Il sistema informatico

Nel 2010 ha assunto particolare rilievo la pubblicazione del nuovo sito *internet* della COVIP.

Il sito è stato sviluppato con l’obiettivo di costruire un portale partendo da un sistema di *web content management* i cui contenuti risiedono su un *database* e sono dinamicamente relazionati fra loro e aggiornabili in tempo reale. Con questo prodotto si utilizzano metodi e tecniche per automatizzare i processi di creazione, pubblicazione e aggiornamento dei contenuti attraverso il *web* facilitandone l’inserimento. Per garantire una maggiore fruizione dei contenuti pubblicati, il nuovo sito è stato sviluppato nel rispetto delle indicazioni del *World Wide Web Consortium (W3C)* con tecnologie standard compatibili con i navigatori *web* più diffusi.