

Secondo tale approccio, le analisi di vigilanza di tipo “cartolare” e gli interventi di tipo ispettivo devono infatti focalizzarsi sulle forme previdenziali ritenute potenzialmente più “pericolose”.

Sulla base dell’esperienza passata sono stati quindi individuati i fattori di rischio, raggruppati per macro categorie riconducibili ai principali profili gestionali di una forma pensionistica complementare: rischio di *governance*; operativo; informativo; di condotta scorretta; di costi elevati; di investimento; di squilibrio attuariale.

Alcuni di questi fattori entrano a far parte del modello di selezione automatica, ossia di un modello volto a selezionare le forme ritenute più rischiose, da sottoporre agli approfondimenti di vigilanza attraverso l’analisi cartolare e, se del caso, le verifiche ispettive.

I fattori che entrano a far parte di tale modello si caratterizzano, oltre che per la loro significatività come indicatori di possibili malfunzionamenti, per il fatto di poter essere calcolati automaticamente sulla base delle informazioni derivanti dalle segnalazioni periodiche, da altre banche dati presenti nel sistema informativo della Commissione o rilevate attraverso appositi questionari.

Il modello prevede che venga assegnato un punteggio a ciascuno degli indicatori che lo compongono, a seconda della rischiosità che si deduce dal valore assunto dall’indicatore.

A partire dal punteggio assegnato a ciascun indicatore vengono ricavate due misure di sintesi:

- a) il punteggio globale, ovvero la media semplice dei punteggi assegnati ai diversi fattori;
- b) il giudizio di selezione automatica, che rappresenta l’indicatore di sintesi della rischiosità della forma. Tale giudizio viene calcolato correggendo il punteggio globale sulla base di un “albero decisionale” che attribuisce rilevanza particolare a pochi fattori di rischio, valutati come dominanti.

I risultati del modello vengono rappresentati su una tavola di sintesi che riporta, per ciascuna forma pensionistica interessata, i punteggi assegnati ai diversi fattori di rischio, il punteggio globale e quello derivante dalla valutazione dei soli fattori dominanti.

Il modello di selezione non rappresenta l’unico criterio per individuare i soggetti rispetto ai quali effettuare gli approfondimenti di vigilanza. Tali soggetti possono essere infatti scelti anche sulla base del criterio dimensionale o sulla base di eventuali informazioni di rilievo che vengano all’attenzione della Commissione e che determinino la necessità di attivare con tempestività interventi di vigilanza.

Allo stato attuale il modello è in corso di definizione; in particolare sono stati individuati gli indicatori necessari alla sua costruzione, è stato verificato che le informazioni quantitative necessarie alla costruzione siano rilevate nell'ambito dei nuovi schemi di segnalazione in corso di predisposizione e sono stati preparati gli schemi di questionario per rilevare le informazioni di tipo qualitativo.

Il ruolo dei fattori di rischio non si esaurisce nella costruzione del modello di selezione automatica. Essi dovranno guidare tutti i processi di vigilanza, nell'ambito di un quadro concettuale di riferimento unitario.

In particolare le analisi di vigilanza dovranno integrare le valutazioni che derivano dal modello di selezione con quelle provenienti da indicatori ricavabili sia dall'elaborazione di altri dati rilevati dalle forme sia dall'analisi della documentazione a disposizione.

I fattori di rischio e gli indicatori del modello di selezione automatica, gli ulteriori indicatori di rischio, i giudizi dell'analista e le relative spiegazioni troveranno quindi la loro collocazione in una scheda relativa al soggetto vigilato. Nel caso in cui parte delle indagini siano avvenute mediante ispezioni, ai giudizi dell'analista si affiancheranno quelli del gruppo ispettivo.

Il giudizio sulla singola forma derivante da tali analisi costituirà la base per definire gli interventi di vigilanza.

Considerati congiuntamente tali giudizi, insieme ad altri indicatori ritenuti particolarmente significativi, consentiranno di avere una visione unitaria della rischiosità complessiva del sistema della previdenza complementare.

### **3.5 L'attività di vigilanza**

#### **3.5.1 La vigilanza cartolare**

Nel corso del 2011 l'attività di vigilanza è proseguita secondo le due direttrici che connotano da tempo l'azione della COVIP. Da una parte, la ricerca di spazi e soluzioni di intervento volti a supportare l'attività degli operatori sotto il profilo dell'organizzazione, dell'economicità, della trasparenza e dell'efficacia nel perseguimento della finalità previdenziale; dall'altra, la verifica della correttezza e della adeguatezza delle scelte gestionali e dei comportamenti dei fondi, effettuando interventi volti a correggere le anomalie o le irregolarità riscontrate, così da tutelare l'interesse dei

partecipanti e presidiare il buon funzionamento del sistema della previdenza complementare.

L'anno è stato caratterizzato da un sostanziale consolidamento del settore, reso evidente dalla presenza di operazioni di razionalizzazione, che hanno riguardato in special modo il comparto dei fondi pensione aperti.

Per tali forme, accanto a operazioni di fusione, è stato necessario mettere a punto procedure in grado di consentire la cessazione dell'attività relativa al fondo aperto da parte di società per le quali la stessa si rivelava non più interessante. Ciò in particolare quando non risultava possibile assicurare la continuità dell'offerta previdenziale tramite la cessione del fondo stesso ad altra società. Al riguardo, si è escluso che la cessazione dell'attività del fondo aperto costituisca evento al verificarsi del quale l'iscritto possa optare per il riscatto della posizione individuale, uscendo dal sistema di previdenza complementare. L'attenzione si è pertanto concentrata sulle modalità e sui presidi da adottare al fine di operare il trasferimento delle posizioni degli iscritti ad altre forme pensionistiche.

In tale quadro, sono venuti in considerazione, da una parte, evidenti esigenze di corretta informativa circa le decisioni che gli iscritti sono chiamati a prendere per il trasferimento delle posizioni e i relativi tempi; dall'altra, è stato necessario individuare meccanismi di *default* in grado di consentire, previa informativa agli aderenti, il trasferimento anche delle posizioni di coloro che non indicassero espressamente la forma di destinazione.

Si è inoltre ritenuto che in queste operazioni, da considerarsi comunque eccezionali, una particolare cautela debba essere riservata alle adesioni su base collettiva eventualmente raccolte dal fondo. In proposito, è necessario un preliminare interessamento delle realtà aziendali interessate, per offrire ai soggetti competenti la possibilità di individuare una nuova forma previdenziale di riferimento, anche al fine di garantire la continuità dell'impegno contributivo del datore di lavoro.

In un caso, in cui la cessazione dell'attività del fondo aperto ha coinciso con un periodo di particolare criticità dei mercati finanziari (seconda metà dell'anno), è stato richiesto al soggetto promotore del fondo aperto di intensificare le attività di supporto agli iscritti, anche al fine di promuovere una maggiore consapevolezza di quanti, avendo aderito a comparti più dinamici (e dunque maggiormente esposti agli andamenti altalenanti del mercato), rischiavano un consolidamento delle eventuali perdite laddove il trasferimento fosse avvenuto verso fondi o comparti con un differente profilo di rischio.

La razionalizzazione delle forme pensionistiche continua a interessare anche il comparto dei fondi preesistenti. E' utile rilevare che, anche in prospettiva, si rafforza la tendenza alla concentrazione delle forme nei grandi gruppi bancari e assicurativi, mediante operazioni di fusione di dimensioni complessive anche molto rilevanti. Tali iniziative, sotto un primo profilo, producono spesso un'armonizzazione dei regimi

previdenziali già operanti per le diverse collettività di lavoratori all'interno di uno stesso gruppo e, sotto altro profilo, determinano il superamento di alcune forme complementari spesso di dimensioni ridotte, talvolta già in fase di esaurimento o comunque con modelli organizzativi e gestionali meno efficienti.

Per tali operazioni, l'attività di vigilanza persegue sostanzialmente due finalità: da una parte, assicurare la correttezza delle scelte di riorganizzazione adottate dai soggetti competenti in termini di coerenza con la normativa di settore e con gli assetti interni dei fondi interessati; dall'altra, promuovere soluzioni operative che, nell'irrinunciabile obiettivo di tutela degli interessi degli iscritti, consentano l'effettiva realizzazione dell'operazione, valutando comunque prevalente l'interesse della collettività rispetto alle eventuali preferenze dei singoli per l'assetto previgente.

Nel 2011 anche il comparto dei fondi pensione negoziali ha registrato casi di consolidamento, essendo state superate, mediante la confluenza delle relative collettività di iscritti in un fondo di maggiori dimensioni, alcune esperienze – già oggetto di costante monitoraggio negli anni passati – per le quali si è dovuto riscontrare il permanere di difficoltà nel raggiungimento di dimensioni adeguate ad assicurare la sostenibilità dell'iniziativa previdenziale.

Con riferimento alla vigilanza sugli assetti organizzativi e funzionali dei fondi, continua a essere rilevante l'attività di verifica degli ordinamenti interni. Nell'anno appena trascorso sono stati conclusi, nel complesso, 40 procedimenti di approvazione di modifiche statutarie (per le forme pensionistiche dotate di soggettività giuridica) e regolamentari (per le forme prive di soggettività) (contro i 46 del 2010) mentre risultano in totale 91 le comunicazioni ricevute e pure oggetto di verifica da parte degli uffici (contro le 164 del 2010, anno in cui hanno pesato in particolare gli interventi di revisione della disciplina dell'organismo di sorveglianza, a seguito della Deliberazione COVIP del 28 ottobre 2009).

### Tav. 3.1

#### Forme pensionistiche complementari. Modifiche statutarie e regolamentari.<sup>(1)</sup>

(anni vari)

	Procedimenti di approvazione		Comunicazioni di modifiche non soggette ad approvazione	
	2010	2011	2010	2011
Fondi pensione negoziali	14	15	4	10
Fondi pensione aperti	10	7	111	30
PIP	5	2	1	1
Fondi pensione preesistenti	17	13	48	50
<b>Totale</b>	<b>46</b>	<b>40</b>	<b>164</b>	<b>91</b>

(1) I dati tengono anche conto dell'approvazione degli statuti e dei regolamenti di forme pensionistiche complementari di nuova istituzione. In particolare, tale situazione ha riguardato due nuovi fondi pensione negoziali (nel 2011) e due PIP (uno nel 2010 e uno nel 2011).



Al riguardo, è utile ricordare che per la generalità delle forme pensionistiche è necessario acquisire la preventiva approvazione delle modifiche statutarie o regolamentari da parte della COVIP. Infatti, relativamente ai fondi pensione negoziali, ai fondi aperti, ai PIP e ai fondi preesistenti di maggiori dimensioni, la comunicazione delle stesse è ritenuta sufficiente soltanto in limitate specifiche situazioni, espressamente richiamate nelle apposite sezioni del Regolamento COVIP del 15 luglio 2010.

Diversamente, la comunicazione della variazione statutaria o regolamentare costituisce la procedura ordinaria per i fondi preesistenti di limitate dimensioni (numero di iscritti e pensionati inferiore a 4.000 unità alla fine dell'anno precedente; soglia che, antecedentemente all'entrata in vigore del Regolamento COVIP appena richiamato, era fissata a 5.000 unità). Anche per questi ultimi si dà tuttavia luogo a una verifica della legittimità e della coerenza dell'assetto ordinamentale, la quale può intervenire in un qualunque successivo momento, a seconda delle modalità con cui tempo per tempo la relativa attività di controllo viene organizzata (ad esempio, ove venga effettuato un esame trasversale su diverse forme al fine di verificare e confrontare specifici profili di funzionamento) o nel caso in cui vengano in evidenza situazioni particolari relative al singolo fondo (ad esempio, si riscontrino anomalie di funzionamento o pervengano esposti che richiedano di verificare anche l'assetto ordinamentale); detta attività assume diversa intensità, alla luce della situazione del fondo e della natura delle modifiche effettuate.

In questi casi, l'esame viene normalmente esteso a tutte le modifiche effettuate dal momento dell'ultimo controllo e può dare luogo a interventi presso il fondo volti a rappresentare l'esigenza di apportare al testo statutario o regolamentare - con maggiore o minore urgenza o, talvolta, entro un termine prefissato - le variazioni necessarie ad assicurare la coerenza dello stesso con la normativa vigente e/o con i principi di buon funzionamento del fondo.

Per questi fondi di dimensioni più contenute, dalle verifiche effettuate nel corso dell'anno è emersa con particolare evidenza la necessità che lo statuto contenga, tra le competenze del consiglio di amministrazione, il potere di modificare l'assetto ordinamentale nel caso in cui ciò venga richiesto dall'Autorità di vigilanza. Tali richieste non riguardano interventi che, presupponendo la valutazione di più soluzioni alternative, sono di norma rimesse all'assemblea.

Richieste in tal senso sono state pertanto indirizzate ad alcuni fondi. Si è peraltro dato luogo a un più rigoroso intervento di vigilanza nei confronti di una forma pensionistica nella quale, per effetto di tensioni nel rapporto tra il fondo e l'azienda istitutrice, era stato rimosso dallo statuto il principio di pariteticità nella composizione degli organi di amministrazione e di controllo ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Decreto lgs. 252/2005 senza che tale aspetto avesse costituito oggetto di un accordo tra le fonti istitutive. L'intervento si è reso necessario in quanto l'assemblea degli iscritti, convocata per il ripristino della previsione, non era riuscita ad assumere la relativa deliberazione.

Nel corso del 2011, in relazione alle incertezze indotte dalla particolare situazione dei mercati finanziari e dall'andamento dei titoli del debito sovrano dell'area euro, gli operatori hanno rappresentato l'esigenza di valutare l'utilità di detenere transitoriamente una maggiore liquidità, in attesa di una più chiara definizione del quadro di riferimento.

Tale circostanza ha riguardato sostanzialmente tutte le tipologie di linee di investimento, non ultime le linee con garanzia.

A fronte di questa situazione, con Circolare del 5 ottobre 2011, è stata confermata la possibilità dei fondi di detenere in liquidità una quota maggiore rispetto a quella prevista contrattualmente e anche oltre il limite del 20 per cento del patrimonio fissato dal DM Tesoro 703/1996. Al riguardo sono stati richiamati alcuni presidi già richiesti dalla Commissione in un analogo precedente intervento (cfr. Circolare del 26 settembre 2008), in termini di assunzione della decisione circa l'opportunità della deroga da parte dei competenti organi dei fondi, di informativa agli iscritti e di valutazioni riguardo a eventuali modifiche delle convenzioni di gestione ove esistenti. Quanto alla possibile durata della deroga, in considerazione delle incertezze circa il prolungarsi della situazione di difficoltà, a differenza del precedente intervento si è ritenuto preferibile non fissare un termine massimo, demandando ai fondi la relativa valutazione.

La situazione economica dell'area dell'euro determinatasi, in particolare, tra la seconda parte del 2011 e i primi mesi del 2012, ha inoltre indotto a valutare le conseguenze sulla gestione finanziaria dei fondi del *downgrade* di alcuni paesi europei da parte delle agenzie specializzate nella valutazione del merito di credito. In particolare, la questione si è posta a seguito dell'abbassamento del livello di *rating* dei titoli dello Stato italiano, consistentemente presenti nei portafogli, in rapporto al livello minimo di *rating* contrattualmente previsto da alcuni fondi per l'investimento in titoli di debito.

Al riguardo, si è ritenuto opportuno riconoscere ai fondi margini di flessibilità nella gestione delle conseguenze del *downgrading* al fine, da una parte, di salvaguardare l'operatività in titoli del nostro debito sovrano e, dall'altra, di scongiurare il rischio di un consolidamento delle perdite laddove tali titoli fossero stati dismessi, rimettendo entrambi i profili a una valutazione degli organi dei fondi.

La situazione appena ricordata ha anche costituito l'occasione per suggerire ai fondi (e, più in generale, ai soggetti incaricati della gestione delle risorse) di rafforzare i margini di autonomia nella valutazione di affidabilità degli emittenti titoli di debito. A tale stregua, è stata rappresentata l'utilità che i *rating* assegnati dalle agenzie specializzate costituiscano solo uno dei fattori impiegati al fine del giudizio sul merito di credito dell'emittente.

Il deprezzamento dei titoli di Stato europei presenti nei portafogli dei fondi ha contribuito a una contrazione del valore del patrimonio di pressoché tutte le forme pensionistiche che detengono tali strumenti. Ciò quale automatico effetto del criterio di valutazione di cui all'art. 6, comma 9, del Decreto lgs. 252/2005, che impone ai gestori

la contabilizzazione a valori correnti. La circostanza ha reso di maggiore attualità il dibattito, già da qualche tempo avviato tra gli operatori, circa l'opportunità che, per taluni strumenti, possa essere impiegato il criterio del costo storico. Sul punto la COVIP ha espresso il proprio favore per una eventuale modifica legislativa dei criteri contabili dei fondi pensione con particolare riguardo all'introduzione di una deroga al criterio del *mark to market* per attività che sono destinate a permanere stabilmente nel patrimonio del fondo.

Ancora con riguardo alla gestione finanziaria, nei primi mesi del 2012 si è ritenuto utile definire la modalità che i fondi devono seguire al fine del calcolo del *turnover* del portafoglio (cfr. Circolare del 17 febbraio 2012). Ciò in quanto i dati di *turnover* riportati nelle note informative risultavano tra loro eterogenei, con il risultato di rendere faticosa la lettura da parte dei destinatari dell'informazione ma anche con difficoltà in termini di possibile comparazione. Considerando la capacità informativa di tale indice al fine dell'attività di vigilanza, ad esempio sulla presenza di maggiori o minori oneri di negoziazione o sullo stile gestionale effettivamente seguito, è stato chiarito che il *turnover*, comunque riferito alla parte mobiliare del portafoglio, deve essere calcolato come rapporto tra il minor valore tra quello degli acquisti e quello delle vendite effettuati nell'anno e il patrimonio medio. Così costruito, l'indicatore finisce anche per esprimere più chiaramente il numero di volte in cui il portafoglio è stato "ruotato" in un determinato arco temporale.

A seguito dell'intervento appena richiamato, con Circolare del 2 marzo 2012, è stata avviata, per l'anno 2011, una apposita rilevazione relativa al *turnover* e ad altre informazioni finanziarie a esso direttamente collegate, così da poter disporre di una più immediata e completa informazione su tale aspetto (cfr. *supra* paragrafo 2.2).

Nell'anno trascorso hanno costituito oggetto di particolare attenzione alcuni fondi preesistenti, in regime di prestazione definita o comunque eroganti direttamente le prestazioni in rendita, caratterizzati da una situazione di squilibrio tecnico-attuariale di rilevante dimensione. In tale ambito, vengono in evidenza in primo luogo i tre fondi ammessi dal Ministro del lavoro nel 1995 allo speciale regime di deroga previsto dal Decreto lgs. 124/1993 in quanto all'epoca operanti in via prevalente secondo il sistema tecnico-finanziario della ripartizione. La situazione complessiva di detti fondi, con particolare attenzione alle condizioni necessarie per assicurarne l'equilibrio attuariale e allo stato di allineamento dell'assetto ordinamentale all'attuale quadro normativo, è stata analizzata anche al precipuo fine di trasmettere al Ministro del lavoro il parere di cui all'art. 20, comma 8, del Decreto lgs. 252/2005 (cfr. *infra* paragrafo 7.1).

E' stato inoltre valutato il piano di riequilibrio presentato da un importante fondo bancario per il quale persiste una grave situazione di *deficit*. Al riguardo, ritenendo che le iniziative adottate non risultassero sufficienti ad assicurare in tempi ragionevoli la soluzione del problema del fondo e tenendo anche conto del fatto che nella specie non è prevista la garanzia da parte del datore di lavoro, la Commissione ha chiesto di interessare le fonti istitutive al fine di valutare gli ulteriori interventi necessari (con



particolare riferimento all'incremento dei flussi contributivi e/o alla riduzione delle prestazioni).

Guardando più in generale al comparto dei fondi che coprono rischi attuariali, andranno tenuti presenti gli effetti che sull'equilibrio tecnico degli stessi ha prodotto, oltre alla particolare situazione dei mercati e all'andamento dei titoli del debito sovrano, la riforma delle pensioni introdotta con Decreto legge 201/2011, convertito dalla Legge 214/2011, che ha disposto l'innalzamento dell'età pensionabile già a partire dal 1° gennaio 2012. Valutazioni al riguardo saranno peraltro possibili solo a partire dai prossimi mesi, quando inizieranno a pervenire i bilanci tecnici aggiornati.

In attuazione del Protocollo d'intesa stipulato tra la COVIP e la Guardia di Finanza, alla fine del 2011 è stato richiesto l'intervento di quest'ultima al fine di svolgere taluni controlli e acquisire, eventualmente, ulteriori documenti presso un fondo in relazione al quale erano state rilevate alcune anomalie nella gestione delle risorse.

L'anno 2011 ha segnato un importante passo in avanti sotto il profilo dello sviluppo della trasparenza delle forme pensionistiche complementari. Da una parte, infatti, le comunicazioni periodiche annuali trasmesse agli iscritti nei primi mesi dell'anno (riferite al 2010) hanno seguito le nuove disposizioni di cui alla Deliberazione COVIP del 22 luglio 2010, con le quali si è inteso realizzare un migliore coordinamento con le altre fonti di informazione oramai messe a disposizione degli aderenti, semplificando i contenuti del documento e focalizzando l'attenzione sui profili più strettamente legati alla singola posizione.

Dall'altra, le medesime disposizioni, oltre a imporre ai fondi di accompagnare con specifiche comunicazioni l'erogazione delle prestazioni (riscatti, trasferimenti, anticipazioni) eventualmente effettuate nel corso dell'anno, hanno introdotto l'obbligo della comunicazione periodica annuale per tutti i fondi pensione preesistenti che gestiscono regimi a contribuzione definita.

Nel corso dell'anno è stato dunque effettuato un primo riscontro degli esemplari di comunicazione pervenuti, al fine di verificarne le modalità di compilazione seguite dai fondi. Tale analisi, condotta su un ampio campione di forme pensionistiche, ha dato luogo a contatti con i singoli fondi per i quali erano stati rilevati errori di impostazione. L'esame dei documenti, tuttora in corso e nel frattempo esteso agli esemplari di comunicazione periodica relativa al 2011, è condotto anche al fine di individuare eventuali esigenze di modifica, integrazione o precisazione delle Disposizioni emanate.

E' stato inoltre dato avvio al sistema di segnalazione relativo ai reclami pervenuti ai fondi, in linea con quanto previsto nelle "Istruzioni in materia di trattazione dei reclami" di cui alla Deliberazione COVIP del 4 novembre 2010. A regime tali informazioni, fornite secondo i criteri fissati nella Circolare del 2 dicembre 2010, consentiranno in primo luogo di verificare l'efficacia dei processi di trattazione dei reclami da parte dei fondi interessati. L'esame, anche comparativo, di dette segnalazioni permetterà altresì di riscontrare eventuali punti di debolezza nell'operatività delle forme



pensionistiche, considerandone nel tempo la natura strutturale o contingente, in un approccio di vigilanza che intende muovere dalla identificazione dei fattori di rischio effettivo, oltre che potenziale, degli operatori.

Nei primi mesi dell'anno corrente sono state acquisite segnalazioni riguardanti i reclami pervenuti ai fondi nel corso del 2011, con informazioni di dettaglio su quelli relativi al periodo aprile-dicembre.

Tav. 3.2

**Forme pensionistiche complementari. Trattazione dei reclami.**

(periodo aprile - dicembre 2011)

	Fondi pensione negoziali <sup>(1)</sup>	Fondi pensione aperti	Fondi pensione preesist.	PIP "nuovi"	Totale
Reclami pervenuti	356	584	168	1.325	2.433
di cui: Reclami trattabili <sup>(2)</sup>	354	547	168	1.316	2.385
Reclami evasi	347	514	166	1.172	2.199
di cui: accolti	110	166	58	552	886
di cui: respinti	237	348	108	620	1.313
Reclami in istruttoria alla fine del 2011	7	33	2	144	186
<i>Per memoria:</i>					
Reclami accolti su reclami evasi (%)	31,7	32,3	34,9	47,1	40,3
Reclami in istruttoria su reclami pervenuti nell'intero anno (%)	1,6	4,4	0,9	8,1	5,8

(1) I dati includono FONDINPS.

(2) Reclami che presentano gli elementi essenziali per essere trattati.

Da una prima analisi delle informazioni pervenute, i fondi risultano aver complessivamente ricevuto nell'anno 3.200 reclami, con un'incidenza media sul numero di iscritti pari allo 0,6 per mille. L'incidenza media dei reclami è più elevata per i PIP, nei quali risulta circa il doppio.

Dei circa 2.450 reclami pervenuti ai fondi nel periodo aprile-dicembre 2011, quasi il 2 per cento è stato ritenuto carente degli elementi minimi essenziali per consentirne la trattazione. Al netto di tale quota, oltre il 90 per cento dei reclami è stato oggetto di trattazione da parte dei fondi.

Il 40 per cento dei reclami evasi è stato accolto; questo dato può risultare indicativo in quanto un numero elevato di reclami accolti può considerarsi, in prima approssimazione, un indicatore della validità della pretesa del reclamante e, per contro, di comportamenti carenti da parte dei fondi.

Sempre con riferimento ai reclami trattabili, risulta che a rivolgersi direttamente ai fondi sono in assoluta prevalenza gli iscritti (che hanno inviato l'80 per cento dei reclami), seguiti dagli studi legali (circa il 10 per cento); la restante parte dei reclami proviene da aziende, organizzazioni sindacali e associazioni varie.

**Tav. 3.3**

**Forme pensionistiche complementari. Distribuzione dei reclami per tipologia di area di attività interessata.<sup>(1)</sup>**

(periodo aprile - dicembre 2011; valori percentuali)

Area di attività interessata	Fondi pensione negoziali <sup>(2)</sup>	Fondi pensione aperti	Fondi pensione preesistenti	PIP "nuovi"	Totale
Gestione delle risorse in fase di accumulo	3,5	1,4	6,4	3,2	3,1
Funzionamento degli organi	0,3	0,0	0,6	0,4	0,3
Gestione amministrativa	69,0	67,7	73,8	66,4	67,6
Contribuzione	18,4	18,9	8,3	16,2	16,6
Determinazione della posizione individuale	2,5	4,8	11,9	4,6	4,8
Fiscalità	2,2	3,2	16,1	2,4	3,5
Prestazioni pensionistiche	2,0	2,5	21,4	2,3	3,6
Trasferimenti	8,2	12,7	5,4	24,8	18,0
Riscatti e anticipazioni	35,6	25,8	10,7	16,2	21,1
Raccolta delle adesioni	4,5	1,8	0,6	3,9	3,3
Trasparenza	13,1	12,1	5,2	8,5	9,8
Altro	9,6	16,9	13,4	17,5	15,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(1) Si fa riferimento ai reclami che presentano gli elementi essenziali per essere trattati (reclami trattabili).

(2) I dati includono FONDINPS.

Dalla distribuzione dei reclami trattabili in base all'area di attività cui afferiscono risulta che circa il 68 per cento riguarda la gestione amministrativa.

All'interno della gestione amministrativa, le aree maggiormente interessate sono i riscatti e le anticipazioni, i trasferimenti, la contribuzione, sia pure con diversa incidenza nelle differenti forme pensionistiche.

In particolare, per i fondi pensione negoziali risulta più critica l'area dei riscatti e delle anticipazioni (36 per cento). In questa area si concentra anche una rilevante quota di reclami pervenuti ai fondi pensione aperti (26 per cento), seguita dai problemi connessi alla gestione delle contribuzioni (circa il 19 per cento) e al trasferimento delle posizioni (13 per cento). Le medesime aree risultano rilevanti anche per i PIP, sia pure con una diversa distribuzione (circa il 25 per cento dei reclami riguarda i trasferimenti,

il 16 per cento i riscatti e le anticipazioni e un altro 16 per cento la gestione dei contributi).

La rilevanza delle segnalazioni riguardanti i riscatti e le anticipazioni, da una parte, e i trasferimenti, dall'altra, conferma le persistenti difficoltà di gestione di detti processi.

Si distinguono da questa ripartizione i fondi pensione preesistenti, per i quali le problematiche maggiori riguardano le prestazioni pensionistiche. Quote importanti dei reclami sono inoltre relative alla determinazione della posizione individuale, riflettendo anche la maggiore complessità strutturale di questi fondi. Interessante è il dato riguardante l'area "fiscalità", significativamente più elevato rispetto alle altre tipologie (16 per cento contro una percentuale del 2-3 per cento per i fondi negoziali, i fondi aperti e i PIP); circostanza che attesta le difficoltà connesse alla esigenza, per queste forme di più risalente istituzione, di dare applicazione a una normativa fiscale che si è andata stratificando nel tempo.

D'ora in avanti, i dati relativi alla trattazione dei reclami verranno acquisiti con continuità. L'analisi delle grandezze rilevate e dell'andamento delle stesse nel tempo, sia a livello aggregato sia per singolo fondo, costituisce un patrimonio importante di informazione, contribuendo a mettere meglio a fuoco i profili di criticità del sistema.

### **3.5.2 L'attività ispettiva**

L'azione di vigilanza ispettiva ha lo scopo di accertare, mediante controlli in loco, la corretta funzionalità dei soggetti vigilati, nonché di rilevare le problematiche foriere di rischi rilevanti. Nel tempo l'attività ispettiva sulle forme pensionistiche complementari si è evoluta, passando da un approccio iniziale in cui la stessa rivestiva un carattere prevalentemente ricognitivo e informativo a una fase operativa più strutturata, con la definizione di nuove metodologie di indagine e la programmazione sistematica degli interventi da intraprendere.

Nel 2011 la COVIP ha rafforzato la propria attività di controllo ispettivo sia in termini quantitativi, con l'aumento degli accessi effettuati, sia in termini qualitativi con la diversificazione degli ambiti di osservazione indagati. Nel complesso gli accertamenti eseguiti sono stati 9, corrispondenti a 16 forme pensionistiche complementari.

Le forme pensionistiche sottoposte ad attenzione ispettiva sono state selezionate, oltre che su segnalazione di situazioni di criticità emergenti dal controllo cartolare, sulla base di una pianificazione annuale di assoggettamento delle diverse forme



pensionistiche a verifiche cicliche, definendo l'entità degli accertamenti programmati, i tempi e i carichi di lavoro. L'approccio metodologico seguito conferisce all'attività ispettiva maggiore sistematicità e continuità d'azione.

Con l'accrescersi del quadro conoscitivo sulle specificità operative di ciascuna delle tipologie di forme pensionistiche e sul complessivo funzionamento del sistema di previdenza complementare, la COVIP ha affinato gli obiettivi d'indagine individuandone di ulteriori, orientati sempre più alla valutazione dei fattori di rischio insiti nelle gestioni delle forme pensionistiche.

Superata la fase iniziale, dedicata alla valutazione dell'adeguatezza degli assetti organizzativi adottati dai fondi, e perfezionatisi i modelli organizzativi e gestionali degli stessi, l'attività ispettiva ha concentrato l'attenzione sulla verifica del corretto svolgimento dei compiti degli organi statutari e del responsabile del fondo, dei riflessi che ne derivano sulla gestione finanziaria e, più in generale, sull'operatività dei fondi stessi.

Nell'ambito delle indagini ispettive eseguite nel corso dell'anno sono stati quindi analizzati anche i seguenti profili: i presidi di *governance* e organizzativi adottati per il controllo sulla politica di investimento e il monitoraggio del rischio finanziario; la gestione dei processi di lavoro inerenti alle pratiche di trasferimento e riscatto di posizioni individuali; l'osservanza delle disposizioni dettate in materia di trattazione dei reclami, i comportamenti organizzativi e di controllo assunti nell'attività di offerta al pubblico del prodotto previdenziale.

Gli esiti degli accertamenti eseguiti hanno consentito di aggiornare la base dati informativa già a disposizione della COVIP e di integrare la mappatura delle principali criticità che interessano l'attività gestionale delle forme pensionistiche. Di queste, molte hanno formato oggetto di specifico rilievo nella lettera di intervento ai fondi destinatari di accertamento, mentre altre hanno anche costituito il presupposto per l'applicazione di provvedimenti sanzionatori.

Le principali problematiche rilevate nel corso degli accertamenti ispettivi hanno interessato gli aspetti che attengono alla funzionalità degli organi preposti alla gestione e al controllo della forma (*governance*), ai processi che governano le attività operative e amministrative (assetto organizzativo), ai presidi di controllo delle attività di impiego delle risorse finanziarie (gestione finanziaria) e ai profili di trasparenza nei rapporti con gli iscritti e con la COVIP.

Nell'ambito della *governance* si sono osservati comportamenti dei membri degli organi non sempre adeguati alla funzione loro demandata. Le disfunzioni hanno riguardato la non corretta interpretazione della posizione ricoperta e la contenuta partecipazione dialettica alla formazione del processo decisionale sotteso all'adozione di scelte strategiche, che si sono rilevate non pienamente consapevoli e non sempre conformi alle disposizioni normative e regolamentari. Con riferimento alla figura del

responsabile della forma pensionistica, la funzione è risultata talvolta manchevole dell'esecuzione di parte delle attribuzioni conferite.

Per il profilo organizzativo, si sono ravvisate carenze nei presidi di controllo della struttura organizzativa nonché nelle procedure di gestione dei processi di liquidazione delle prestazioni e di trattazione dei reclami.

Quanto agli aspetti finanziari, si è rilevata l'assunzione di scelte di investimento non sempre conformi allo stile di gestione, al dettato statutario e a quello normativo e l'assenza di adeguati presidi di controllo sull'andamento della gestione finanziaria.

In ordine alla trasparenza, le criticità si riferiscono ai difetti di comunicazione verso l'Autorità di vigilanza, per la mancata informativa sulle situazioni attinenti ad aspetti rilevanti di funzionamento dei fondi, e verso gli aderenti alla forma pensionistica, per l'inesattezza o l'incompletezza delle rendicontazioni per essi previste.

Nel corso dell'anno, la COVIP ha ritenuto di mettere a disposizione degli operatori del settore l'ampio patrimonio informativo acquisito in merito alle disfunzioni rilevate rispetto a prescrizioni e principi di buona pratica operativa, predisponendo un documento illustrativo dei principali profili problematici riscontrati nel corso della propria attività di indagine, articolati per tipologia di forma pensionistica e per soggetti responsabili.

Con la diffusione della Circolare del 17 maggio 2011 si è inteso così focalizzare l'attenzione degli organi delle forme vigilate sulle questioni meritevoli di segnalazione in quanto più frequentemente riscontrate, responsabilizzando i fondi a effettuare un processo di revisione interna sull'eventuale presenza di profili di debolezza nei propri assetti operativi e ad accelerare l'adozione di interventi correttivi.

Al riguardo, dai primi riscontri effettuati risulta positivo l'atteggiamento dei fondi verso il processo di autovalutazione richiesto; in generale, è in atto l'avvio dei controlli sui rispettivi sistemi di funzionamento. Le determinazioni che i fondi intenderanno assumere, in piena autonomia, a esito di detta analisi, verranno in prosieguo valutate sia in sede di vigilanza cartolare sia in sede ispettiva.

A fronte del riscontro di violazioni della normativa rilevanti ai sensi dell'art. 19-*quater* del Decreto lgs. 252/2005, si è proceduto all'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie.

Anche in ambito ispettivo, si è ravvisata l'opportunità di assicurare intese con le altre Autorità preposte alla vigilanza sui soggetti gestori delle risorse finanziarie dei fondi, al fine di massimizzare l'efficacia dell'azione di controllo e conseguire il contenimento, per effetto dell'azione sinergica, degli oneri gravanti sui soggetti vigilati. Sono state pertanto avviate forme di collaborazione, diversamente articolate, con Banca d'Italia e ISVAP per accrescere lo scambio reciproco di dati e informazioni desunte

dalle risultanze ispettive e agevolare il monitoraggio degli elementi di interesse per i profili di rispettiva competenza.

Da ultimo, i poteri ispettivi della COVIP sono stati estesi, per effetto dell'art. 14 del Decreto legge 98/2011 convertito, con modificazioni, dalla Legge 111/2011, al controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli enti previdenziali privati, di cui ai Decreti legislativi 509/1994 e 103/1996. In prospettiva potranno quindi essere intrapresi interventi ispettivi anche nei confronti di detti soggetti.

### **3.6 L'avvio dell'attività di vigilanza sugli enti previdenziali privati di base**

L'art. 14 del Decreto legge 98/2011, convertito con modificazioni dalla Legge 111/2011, ha attribuito alla COVIP il controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli enti previdenziali di cui ai Decreti lgs. 509/1994 e 103/1996 (di seguito, enti).

Si tratta di 20 enti di diritto privato, costituiti in forma di associazione o fondazione, che hanno come platea di riferimento varie categorie di liberi professionisti e, in taluni casi, di lavoratori dipendenti. In 16 casi la principale finalità consiste nell'erogazione di prestazioni pensionistiche di base, tre enti hanno quale scopo l'erogazione di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle dell'Assicurazione Generale Obbligatoria, mentre un ente è volto esclusivamente all'erogazione di prestazioni di carattere assistenziale a favore di orfani di alcune categorie di professionisti.

Per quanto riguarda le modalità di calcolo delle prestazioni pensionistiche di base, i 5 enti istituiti ai sensi del Decreto lgs. 103/1996 applicano il sistema contributivo previsto dall'art. 1 della Legge 335/1995. Tale regime caratterizza anche le tre gestioni separate che due enti ex Decreto lgs. 509/1994 rivolti a lavoratori dipendenti hanno costituito al proprio interno per assicurare la tutela previdenziale obbligatoria a specifiche figure di professionisti operanti nel settore di riferimento.

Il predetto sistema contributivo prevede la rivalutazione annua dei montanti contributivi individuali sulla base della variazione media quinquennale del prodotto interno lordo nominale, con riguardo al quinquennio precedente l'anno di riferimento. In alcuni casi, la regolamentazione interna prevede la possibilità di sostituire il suddetto meccanismo con un sistema in cui la rivalutazione dei montanti è legata alla effettiva redditività della gestione. I regimi in questione sono inoltre caratterizzati dall'accumulazione dei contributi versati dagli iscritti quale conseguenza della maggiore



numerosità di questi ultimi rispetto ai pensionati in essere; nel sistema pensionistico pubblico di base i flussi contributivi in entrata vengono invece utilizzati per il pagamento dei trattamenti di quiescenza.

Negli 11 enti privatizzati ai sensi del Decreto lgs. 509/1994 che erogano prestazioni pensionistiche di base risulta invece prevalente il sistema di calcolo retributivo. Il relativo meccanismo prende a riferimento il reddito professionale dichiarato a fini fiscali (per i liberi professionisti) o la retribuzione (per i lavoratori dipendenti). Vi sono anche dei casi in cui la prestazione pensionistica è determinata sulla base di importi in cifra fissa in funzione degli anni di attività lavorativa.

Va peraltro osservato che da qualche tempo alcuni di questi ultimi enti hanno posto in essere operazioni di riforma volte a una progressiva introduzione del sistema di calcolo contributivo. Ciò è avvenuto integrando con una componente a carattere contributivo la prestazione calcolata con il metodo retributivo (a sua volta rideterminata con criteri più restrittivi rispetto ai previgenti) ovvero introducendo *pro rata temporis* il nuovo metodo di calcolo (sicché gli effetti del sistema retributivo sono stati limitati alle sole anzianità maturate alla data della riforma).

Va infine osservato che tutti gli enti che erogano prestazioni previdenziali assicurano ai propri iscritti anche prestazioni di tipo assistenziale, la cui eterogeneità si presenta più accentuata in quelli di cui al Decreto lgs. 509/1994.

\* \* \*

Le competenze di vigilanza affidate alla COVIP si inseriscono in un sistema di controlli molto articolato, in cui sono presenti, con diverse competenze, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'economia e delle finanze (in taluni casi unitamente ad altri Ministeri competenti in funzione delle specifiche platee di riferimento), la Corte dei Conti e il Parlamento (attraverso la competente Commissione bicamerale di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale).

Rispetto al complesso dei poteri assegnati per la vigilanza sui fondi pensione (che in sostanza ricalcano quelli propri delle Autorità di vigilanza nei settori finanziari e assicurativi), le attribuzioni della COVIP relative agli enti previdenziali privati di base risultano circoscritte sia per materia (controllo sugli investimenti e sulla composizione dei patrimoni, anche mediante interventi ispettivi) sia quanto alle iniziative che possono essere poste in essere direttamente dalla Commissione. Non è infatti prevista la facoltà di adottare atti di indirizzo, ad esempio mediante istruzioni e provvedimenti generali di carattere precettivo, né la possibilità di realizzare interventi diretti di vigilanza nei confronti degli enti sulla base dei controlli effettuati. A esito di tale attività, infatti, è solo previsto che la COVIP riferisca ai Ministeri del lavoro e dell'economia.

In altri termini, nello specifico settore la COVIP risulta sprovvista di due strumenti fondamentali per l'efficacia dell'azione di vigilanza: i) la facoltà di svolgere,

a monte, un'adeguata attività di regolazione, integrando la normativa di settore (circostanza che nel comparto dei fondi pensione ha contribuito a chiarire il complessivo quadro di regole anche in materia di investimenti); ii) la possibilità di porre in essere, a valle, interventi volti a favorire la sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, anche imponendo a questi ultimi l'adozione di iniziative correttive di comportamenti non adeguati.

Inoltre, anche con riguardo agli specifici compiti assegnati, il completo esercizio delle funzioni di controllo da parte della COVIP è strettamente collegato all'attuazione di una serie di provvedimenti normativi indicati nell'art. 14, commi 2, 3 e 4, del Decreto legge sopra menzionato. Provvedimenti che al momento non sono ancora stati adottati.

In primo luogo, deve essere definita la normativa secondaria recante la regolamentazione degli investimenti, dei conflitti di interesse e della banca depositaria. Il relativo provvedimento - di competenza del Ministero dell'economia, di concerto con il Ministero del lavoro, sentita la COVIP - deve essere adottato tenendo conto dei principi caratterizzanti in materia il settore dei fondi pensione (artt. 6 e 7 del Decreto lgs. 252/2005), e dell'esigenza che la gestione economico-finanziaria degli enti assicuri l'equilibrio di bilancio coerentemente con le risultanze dei bilanci tecnici (art. 2, comma 2, del Decreto lgs. 509/1994).

L'emanazione del suddetto provvedimento costituisce un presupposto fondamentale per poter disporre di un quadro di regole certe e predeterminate, che, definendo la gamma delle possibili scelte gestionali a disposizione degli organi degli enti, consenta di delineare in termini di maggior chiarezza il perimetro dell'azione di controllo della COVIP. Ciò in analogia con quanto avviene per le forme pensionistiche complementari, per le quali l'analisi della regolarità delle relative gestioni e gli interventi correttivi di vigilanza hanno avuto come presupposto una specifica e dettagliata normativa in materia (DM Tesoro 703/1996, attualmente in corso di revisione).

Inoltre, considerato che, come detto, le competenze della COVIP si inseriscono in un articolato quadro di attribuzioni e prerogative di varie istituzioni pubbliche, assume rilievo l'adozione della normativa regolamentare - da emanarsi a cura del Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero dell'economia, sentita la COVIP - volta a determinare le modalità attraverso le quali la Commissione riferisce ai predetti Ministeri circa gli esiti dei controlli posti in essere. La definizione di una disciplina organica e chiara è importante al fine di integrare i controlli sugli investimenti nel complessivo sistema di vigilanza già in essere sugli enti, nell'ottica di pervenire al rafforzamento e consolidamento di quest'ultimo, evitando anche duplicazioni di oneri a carico dei soggetti vigilati.

A tale riguardo, il tavolo tecnico costituito nella seconda parte del 2011 con gli uffici dei citati dicasteri per la definizione dei contenuti della suddetta normativa è pervenuto alla stesura di uno schema di decreto, attualmente in fase di finalizzazione.