

COVIP
COMMISSIONE DI VIGILANZA
SUI FONDI PENSIONE

Camera dei Deputati
Commissione I (Affari Costituzionali,
della Presidenza del Consiglio e Interni)

**Indagine conoscitiva sul sistema
delle Autorità Amministrative Indipendenti**

Audizione del Presidente della COVIP

Antonio Finocchiaro

Roma, 30 giugno 2010

Ringrazio la I Commissione permanente della Camera dei Deputati per l'opportunità offerta alla COVIP di fornire il proprio contributo nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle Autorità Amministrative Indipendenti.

Si tratta di un tema di grande rilevanza e che ha già formato oggetto di iniziative a livello parlamentare in vista di possibili interventi di razionalizzazione: un obiettivo senz'altro utile in considerazione del notevole grado di disomogeneità che si registra nell'attuale assetto delle varie Autorità Amministrative Indipendenti (AAI).

Lo sviluppo delle Autorità Amministrative Indipendenti in Italia

La nascita delle AAI in Italia è stata caratterizzata dall'assenza di un disegno organico, ma può comunque essere ricondotta a una comune esigenza: individuare diverse soluzioni nell'organizzazione dei pubblici poteri, capaci di meglio rispondere ai nuovi bisogni di regolazione e garanzia emersi negli ultimi decenni.

Sulla scia di quanto avvenuto nei principali Paesi, si è progressivamente consolidata la consapevolezza che taluni diritti, riconosciuti a livello costituzionale, necessitassero di forme di tutela nuove.

La realizzazione di tale istanza è stata affidata a organismi collocati in posizione di terzietà e di rafforzata imparzialità nei confronti degli interessi in campo, dotati di specifiche professionalità e ampie prerogative, esercitabili attraverso formule più snelle e incisive rispetto a quelle in precedenza conosciute.

Soprattutto a partire dagli anni novanta, l'affidamento alle AAI di siffatto ruolo è avvenuto in un contesto nel quale sono emerse istanze di regolazione di settori

sociali ed economici in cui era ormai superata un'impostazione di tipo dirigista, affermandosi sempre più il principio della libera concorrenza di mercato.

Nel contempo, il libero esplicarsi del mercato richiede più rapidi e incisivi strumenti di intervento e di garanzia, a tutela, nei vari settori, dei consumatori, dei risparmiatori, dei lavoratori, dei cittadini. In sostanza, una capacità di regolazione e di controllo capace di assicurare uno sviluppo ordinato del mercato. La recente esperienza della crisi finanziaria ha posto ulteriormente in evidenza l'importanza di tali interventi.

Il diritto comunitario ha fornito un ulteriore impulso sia alla costituzione di nuove Autorità indipendenti, sia al rafforzamento dei poteri di quelle già esistenti. Ciò non è avvenuto per effetto di obblighi in tal senso imposti dall'ordinamento comunitario, che non determina, di regola, gli strumenti istituzionali preordinati dai singoli Stati membri al perseguimento degli obiettivi prefissati; ma piuttosto per la tipologia di materie e di iniziative coinvolte nell'attuazione delle politiche comunitarie, che hanno sovente reso necessario il ricorso a modelli organizzativi e funzionali diversi da quelli tipici delle pubbliche amministrazioni tradizionali.

E' stato osservato – negli anni in cui le AAI venivano a essere costituite, una dopo l'altra, in assenza di un preciso schema di riferimento - che le stesse si sarebbero collocate in una zona di confine tra pubblico e privato, in cui la presenza di apparati amministrativi tradizionali sarebbe risultata eccessivamente invasiva; dove il lasciare libero spazio alla pura logica competitiva avrebbe determinato il rischio di una prevalenza dei “soggetti forti” a discapito di quelli più deboli e, più in generale, delle esigenze della generalità dei cittadini.

Oggi appare consolidato il riconoscimento del ruolo che le AAI hanno svolto e dovranno svolgere nel nostro Paese per accompagnare la corretta evoluzione del

sistema economico nazionale. Un ruolo che unisca alla capacità di regolazione, affidata sempre più a interventi di indirizzo, quella di controllo, da realizzare mediante l'applicazione di criteri tecnici e imparziali in quanto, anche nel giudizio degli operatori di mercato, affrancati dalle decisioni o dai condizionamenti di natura politica.

Considerazioni evolutive sull'assetto delle Autorità Amministrative Indipendenti

Proprio in ragione di quanto in precedenza rilevato, emerge l'esigenza di una più compiuta collocazione delle AAI nel contesto dei pubblici poteri: una definizione sistemica e razionale delle stesse, attraverso la creazione di una cornice normativa nella quale possa, con certezza, inserirsi l'azione di tali Istituzioni; attraverso, in definitiva, l'individuazione di regole comuni.

Dirò, in prosieguo, che qualche passo avanti sulla strada della disciplina dell'assetto delle AAI è stato compiuto negli ultimi anni, seppure limitato ad alcuni contesti e con riguardo a talune specifiche finalità. Continua tuttavia a mancare un quadro normativo comune.

Si discute da anni, a tal riguardo, della possibile esigenza di dare alle AAI un radicamento costituzionale. Tale istanza viene ricollegata, da un lato, alla utilità di un riscontro – in termini di diritto positivo – della legittimazione a operare a tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, dall'altro all'opportunità di ricondurre le Autorità al livello più alto del sistema costituzionale, come punto di riferimento in termini di equilibrio tra i poteri pubblici (ad esempio, anche sotto il profilo dei possibili conflitti di attribuzione).

A parere della COVIP, la “costituzionalizzazione” delle AAI non rappresenta, allo stato attuale, una priorità; soprattutto se l’inserimento di tale elemento nel dibattito dovesse comportare la posposizione nel tempo della soluzione normativa, in chiave di regole comuni e omogenee, che potrebbe probabilmente essere realizzata attraverso una legge ordinaria.

Non sembra invece procrastinabile l’esigenza di addivenire a un quadro regolatorio completo e ordinato, che investa tutte le più rilevanti questioni che afferiscono all’operatività delle AAI: dalla loro esatta individuazione, alla definizione delle regole per la nomina e la durata in carica dei componenti le Autorità, alle modalità di esercizio dei relativi compiti, sotto il profilo normativo e provvedimentale, alla configurazione delle prerogative di autorganizzazione, alla disciplina dei rapporti di lavoro del relativo personale, alle modalità di finanziamento e di gestione delle spese, al sistema dei controlli.

Quanto all’esatta individuazione delle AAI, è interessante rilevare che in vari atti legislativi, di normazione secondaria e di carattere amministrativo, sia ormai ampiamente diffuso l’utilizzo del termine “Autorità Amministrative Indipendenti”, senza che peraltro sia stato preliminarmente definito, con chiarezza e in via generale, l’ambito di riferimento. Occorre dunque, in primo luogo, che a livello legislativo sia esattamente precisato quali siano le Istituzioni ricondotte al novero delle AAI.

Per gli organismi qualificati come Autorità Amministrative Indipendenti bisognerebbe quindi mettere mano alla definizione di un nucleo di regole comuni, volto a disciplinare i principali profili di funzionamento, potendo poi essere rimesse alcune ulteriori specificazioni all’autonomia organizzativa delle singole Autorità.

In primo luogo, i meccanismi di nomina dell’organo di vertice delle Autorità.

Le soluzioni adottate nel tempo sono state molteplici, volta per volta ponendo maggiore enfasi sull'esigenza di rimarcare l'autonomia dagli organi di governo (così riconducendo la nomina alle competenze parlamentari) o piuttosto la connessione funzionale con l'apparato esecutivo (nomine di provenienza governativa).

Ritengo possa essere condivisa l'ipotesi che privilegia l'affidamento al Governo della scelta dei componenti le Autorità, collegandola al parere vincolante e a maggioranza qualificata delle competenti Commissioni parlamentari. Peraltro, è importante che la scelta dei soggetti cui affidare i compiti istituzionali sia sempre accompagnata dalla documentata individuazione dei profili di competenza tecnica e indipendenza di giudizio, in funzione degli specifici settori di riferimento. In ciò potrebbe risultare utile la fissazione di più chiari e univoci requisiti per la nomina, in luogo dei criteri di ordine generale oggi esistenti.

Al fine di rafforzare la posizione di autonomia e indipendenza potrebbe risultare utile ampliare e uniformare per tutte le Autorità la durata del mandato (ad esempio, quinquennale o settennale), senza possibilità di rinnovo. Si può convenire, inoltre, con quanti hanno rilevato che, al fine di assicurare un giusto temperamento tra le esigenze di continuità ed evoluzione dell'attività dell'organo di vertice, potrebbe essere utile configurare dei meccanismi di scadenza scaglionata dei mandati dei singoli componenti. La previsione relativa al Direttorio della Banca d'Italia, contenuta nella legge 28 dicembre 2005, n.262, può costituire un utile punto di riferimento in tal senso.

Perplessità suscita l'ipotesi, in passato prospettata in progetti di legge, di prevedere un potere di revoca del collegio da parte del Consiglio dei Ministri, al di fuori della specifica ipotesi di impossibilità di funzionamento o continuata inattività.

Alla nomina negli organi di vertice delle Autorità si accompagna, di regola, un rigoroso regime di incompatibilità che esclude, sostanzialmente, la possibilità di esercitare qualsivoglia altra attività professionale (tale è il caso dei componenti la COVIP). E' dunque necessario, al fine di acquisire professionalità di livello elevato, che il trattamento economico dei componenti, onnicomprensivo, sia adeguato all'impegno richiesto e alle connesse responsabilità.

Al riguardo, va rilevato che oggi per i membri delle diverse Autorità sono previsti compensi assai variegati, che non richiamo espressamente perché già riportati nel corso di altre audizioni nell'ambito della presente indagine conoscitiva. L'ampiezza delle differenziazioni non è giustificata. Ad integrazione delle informazioni già disponibili, aggiungo che i compensi dei componenti della Commissione di vigilanza sui fondi pensione sono largamente inferiori a quelli previsti per le altre Autorità: l'indennità onnicomprensiva annua lorda risale al 1997 e non è stata mai aggiornata.

Analogamente, notevoli disuguaglianze si registrano nel trattamento economico del personale; ciò, oltre a non essere giustificato dalle competenze professionali richieste e dai profili di responsabilità, sovente assimilabili, ostacola percorsi di mobilità tra le varie Autorità, che invece potrebbero risultare per molti aspetti auspicabili.

E' pertanto opportuno l'avvio di un processo finalizzato alla creazione di un vero e proprio comparto per il personale delle Autorità, che gradualmente consenta di definire in modo omogeneo il relativo trattamento giuridico ed economico, pur potendosi ammettere margini di autonomia per le singole Istituzioni.

Sotto il profilo dell'assetto organizzativo, risulta poi fondamentale preservare – e anzi ampliare laddove necessario – l'autonomia organizzativa, contabile e

amministrativa delle Autorità. Anche in questo ambito si rilevano, nell'attuale normativa, differenziazioni che non trovano giustificazione nella conformazione dei compiti e dei poteri delle diverse AAI.

Nel caso della COVIP, ad esempio, alle previsioni di legge che esplicitano il principio dell'autonomia organizzativa, si accompagnano due disposizioni che mal si coniugano con il ruolo riconosciuto alla Commissione, e appaiono piuttosto il retaggio di un assetto iniziale nel quale non risultavano ancora pienamente messe a fuoco ed esplicitate le caratteristiche di Autorità Amministrativa Indipendente.

Si tratta della disposizione che, come per la CONSOB, prevede che i regolamenti della COVIP in materia di organizzazione e funzionamento, di personale e di contabilità vengano sottoposti a una previa verifica di legittimità del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, chiamati a renderli esecutivi. Non sembra coerente con la natura dell'Istituzione mantenere tale meccanismo, posto anche che sussiste uno specifico compito di controllo generale della Corte dei Conti sulla COVIP, volto alla verifica della "legalità ed efficacia" del suo funzionamento.

Parimenti appare utile il superamento della disposizione dell'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n.252, che prevede la vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali sulla COVIP, mentre può risultare coerente con il ruolo di AAI la possibilità per il predetto Ministero, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, di dettare direttive generali volte a determinare le linee di indirizzo in materia di previdenza complementare.

Di rilievo è poi l'aspetto relativo al reperimento delle risorse finanziarie per l'esercizio dell'attività. Anche su tale tematica gli ordinamenti delle AAI sono estremamente variegati: in taluni casi il finanziamento è sostanzialmente ricondotto al

bilancio pubblico, in altri è prevalente la contribuzione a carico dei soggetti operanti nei mercati vigilati o regolamentati, in altri casi ancora vi è un *mix* delle due componenti.

La COVIP reputa che possa essere condivisa l'impostazione tendente ad una progressiva estensione del cosiddetto "autofinanziamento", ossia quello a carico del settore di riferimento. Anche coloro che hanno evidenziato alcune preoccupazioni circa l'estensione di questi meccanismi di prelievo "parcellizzato" - che potrebbe rompere il principio di unitarietà della finanza pubblica e indurre a qualche timore circa il rischio di "cattura" dell'AAI da parte dei suoi vigilati - concludono nel senso che l'autonomia finanziaria sia un fondamentale indice di indipendenza.

Anche in questa materia, dunque, vi può essere lo spazio e l'utilità di una regolamentazione comune, nel cui ambito si iscrivano poi le iniziative di autodeterminazione demandate alle singole Autorità.

Non si può, peraltro, non cogliere l'occasione per esprimere forti perplessità su meccanismi di carattere, per così dire, solidaristico posti in essere con l'ultima legge finanziaria, che ha previsto, seppure in via temporanea (con riferimento al prossimo triennio), un trasferimento di risorse finanziarie dall'una all'altra Autorità, in funzione della situazione di bilancio delle stesse.

Con specifico riferimento alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione, ciò comporterà il trasferimento, per i prossimi tre anni, di 1 milione di euro all'anno dalla stessa COVIP alla Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Non si ritiene che l'adozione di siffatti meccanismi possa prescindere da una preliminare verifica – e, per quanto possibile, omogeneizzazione – dei singoli sistemi

delle entrate e delle spese. Condotte virtuose da parte di alcune Autorità, che hanno limitato al minimo le spese di funzionamento, ovvero, come in precedenza rilevato, notevoli sperequazioni sotto il profilo delle remunerazioni del personale, finiscono così per finanziare Istituzioni che hanno effettuato diverse scelte di bilancio o hanno previsto più elevati livelli retributivi.

La suddetta impostazione non appare in linea con una prospettiva di razionalizzazione della spesa pubblica in senso equitativo. Eventuali decisioni in tale direzione presuppongono, come detto, un più complessivo processo di armonizzazione, del quale possono poi diventare una componente.

L'auspicata omogeneità in ordine agli assetti organizzativi delle AAI deve trovare esplicazione anche per quanto attiene alle modalità di esercizio delle funzioni istituzionali, pur nella diversità delle "missioni" proprie delle varie Autorità.

Al riguardo, va peraltro evidenziato che, almeno con riferimento ad alcune Autorità, già esiste una normativa che fissa tratti comuni. La legge 28 dicembre 2005, n.262, recante disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari, contiene infatti una serie di statuizioni volte a regolare l'attività delle Autorità di vigilanza in essa indicate: Banca d'Italia, CONSOB, COVIP, ISVAP e Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

In primo luogo è prefigurato un coordinamento nell'attività di tali Autorità, chiamate a collaborare nell'esercizio delle rispettive funzioni anche mediante scambio di informazioni e senza che possa reciprocamente operare il segreto d'ufficio.

Sono poi dettate regole comuni per quanto attiene ai procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali:

- rispetto del principio di proporzionalità nella regolamentazione, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari;
- esplicitazione di procedure di preliminare consultazione degli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori;
- revisione periodica del contenuto degli atti di regolazione, per adeguarli all'evoluzione delle condizioni del mercato e degli interessi degli investitori e dei risparmiatori.

Quanto ai procedimenti per l'adozione di provvedimenti individuali, è prevista l'applicazione dei principi sull'individuazione e sulle funzioni del responsabile del procedimento, sulla partecipazione al procedimento stesso e sull'accesso agli atti amministrativi di cui alla legge 241/1990.

Nei procedimenti di controllo a carattere contenzioso e in quelli sanzionatori è richiesto il rispetto dei principi della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie rispetto all'irrogazione della sanzione.

E' stato uniformato anche il regime conseguente alla proposizione di ricorsi avverso gli atti adottati dalle Autorità di vigilanza in questione e sono stati meglio precisati i profili di responsabilità per gli eventuali danni cagionati dai componenti gli organi di vertice e dai dipendenti nell'esercizio delle funzioni di controllo.

Tale pacchetto normativo potrebbe costituire un utile punto di riferimento anche con riguardo ad altre Autorità, attualmente non ricomprese nel perimetro di applicazione della legge citata.

Va colto con favore anche l'intervento operato con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, che ha espressamente previsto l'applicazione alle Autorità Amministrative Indipendenti di alcune disposizioni del decreto legislativo n.165 del 2001, dedicate all'organizzazione dei pubblici uffici.

Si tratta di norme che sono volte soprattutto a regolare – in materia di organizzazione e gestione degli uffici - il rapporto tra le competenze degli organi di vertice (atti di “alta organizzazione”) e quelle riconducibili alle prerogative dei dirigenti delle Istituzioni. Tale materia ha sempre rivestito una particolare delicatezza nello svolgimento dell'attività delle AAI, anche per le peculiarità dell'organo di vertice, che sovente riassume in sé caratteristiche composite, unendo prerogative di indirizzo generale a competenze più marcatamente tecniche.

L'attività di razionalizzazione e omogeneizzazione nella regolamentazione complessiva delle AAI può dunque trovare nella disciplina in essere già alcuni riferimenti positivi, da sviluppare e implementare in chiave sistematica.

L'evoluzione del ruolo della COVIP quale Autorità di vigilanza sul settore della previdenza complementare

Dopo aver tracciato un quadro delle principali problematiche afferenti al generale tema delle Autorità Amministrative Indipendenti e aver evidenziato l'utilità di un approccio volto alla costruzione di un disegno tendenzialmente unitario e sistemico dell'ordinamento delle stesse, desidero soffermarmi sul ruolo della COVIP quale Autorità di vigilanza sul settore della previdenza complementare e sull'esigenza che tale ruolo venga non solo salvaguardato, ma anzi ulteriormente rafforzato.

Il "percorso di avvicinamento", per così dire, della COVIP alla nozione di Autorità Amministrativa Indipendente è stato più frastagliato rispetto ad altre Istituzioni. Ciò ha comportato, nella concreta operatività, dubbi, ostacoli, indesiderabili riflessi sotto il profilo dell'azione amministrativa, che non ne hanno certamente facilitato l'attività.

E ciò benché, dal punto di vista delle funzioni, la COVIP presentasse sin dalle origini, in maniera sostanzialmente non difforme da altre Istituzioni di cui non veniva affatto messa in discussione la qualità di AAI, entrambe le prerogative - di regolazione e di vigilanza - che tipicamente caratterizzano tali organismi; e fosse chiamata a esercitarle a tutela di interessi indiscutibilmente di rilevanza costituzionale, quali quelli ascrivibili all'articolo 38, comma 2, della Costituzione, come la stessa Corte Costituzionale ha più volte avuto modo di evidenziare.

Nella recente relazione della Corte dei Conti sull'attività della COVIP, si dà conto dell'evoluzione del ruolo della stessa con riguardo al progressivo consolidamento della qualità di Autorità Indipendente.

Esponenti di altre Autorità, anche in questa sede istituzionale, hanno evidenziato l'utilità di un intervento di razionalizzazione nel sistema di vigilanza sul mercato finanziario attualmente vigente in Italia, che tenda a privilegiare il modello di ripartizione delle competenze per finalità (stabilità, trasparenza, concorrenza), con il superamento della specificità dei controlli nei settori assicurativo e previdenziale, per i quali, si afferma, sarebbe venuta meno la ragione di una differenziazione.

Tale valutazione, che già parte da un assunto non condivisibile quale quello della riconduzione della previdenza complementare, *sic et simpliciter*, al settore dei mercati finanziari, appare in controtendenza anche rispetto al nuovo modello organizzativo e regolamentare in corso di definizione a livello europeo.

Il nuovo assetto della vigilanza sui sistemi finanziari, assicurativi e di previdenza complementare prevede la creazione, accanto ad una Autorità centrale per la vigilanza macroprudenziale contro il rischio sistemico, di tre Organismi per la vigilanza microprudenziale. Uno di essi, l'*EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority)*, sarà specificamente dedicato all'ambito assicurativo e dei fondi pensione e dovrà interagire direttamente con le Autorità nazionali dei relativi settori e, quindi, anche con la Commissione di vigilanza sui fondi pensione.

La COVIP accoglie con favore il nuovo impianto di vigilanza microprudenziale.

La scelta mantiene l'attuale tripartizione dei Comitati di terzo livello: essa garantisce a ciascun settore analisi e decisioni adeguate alle rispettive peculiarità. Rispondendo ad una distinzione della vigilanza per soggetti e non per finalità è sostanzialmente in linea con l'attuale modello italiano di supervisione sui mercati creditizi, finanziari, assicurativi e della previdenza complementare.

Il *Joint Committee of European Supervisory Authorities*, che costituirà un forum di confronto e cooperazione, avrà il compito di assicurare la coerenza delle pratiche di vigilanza tra settori contigui, ma differenziati.

Vale inoltre la pena di sottolineare che a livello comunitario la materia della previdenza complementare è caratterizzata da un'attribuzione di competenze riconducibili anche all'ambito del diritto sociale e del lavoro.

D'altronde, la specificità della previdenza complementare rispetto ai mercati finanziari e assicurativi e la connessa esigenza di individuare, in tale ambito, un'Autorità di vigilanza unica e specializzata sono stati ben evidenti al legislatore nazionale sin dal momento in cui si è ritenuto, alla metà degli anni '90, di procedere alla definizione di un vero e proprio ordinamento del settore della previdenza complementare. Ciò, in considerazione della peculiarità dello scopo che si andava a perseguire e della rilevanza sociale dello stesso.

Al riguardo, è utile ripercorrere brevemente i tratti salienti del percorso evolutivo delle funzioni assegnate alla COVIP sino al riconoscimento, con il decreto legislativo 5 dicembre 2005, n.252, attuativo della riforma della previdenza complementare, del pieno ruolo di Autorità unica sul settore.

La COVIP nasce nell'ambito della riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (decreto legislativo 21 aprile 1993, n.124, come modificato dalla legge 8 agosto 1995, n. 335) con lo scopo di perseguire la corretta e trasparente amministrazione e gestione dei fondi pensione per la funzionalità del sistema di previdenza complementare.

L'organo di vertice è formato dal Presidente e 4 Commissari, scelti tra persone con riconosciuta competenza e specifica professionalità nelle materie di pertinenza, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, a seguito di delibera adottata dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del Lavoro, di concerto con il Ministro dell'Economia. I componenti l'organo collegiale durano in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta. Ad essi si applica un rigoroso regime di incompatibilità, che vieta sostanzialmente lo svolgimento di qualsiasi altra attività di lavoro autonomo o dipendente.

Il ruolo e le funzioni della Commissione sono sin dall'inizio incisivi: alla stessa sono attribuiti compiti di normazione secondaria e di attuazione della normativa primaria, di autorizzazione all'esercizio dell'attività dei fondi pensione e di approvazione degli atti adottati dai soggetti vigilati nell'esercizio della loro autonomia negoziale e, più in generale, di controllo dei fondi medesimi sia sotto il profilo ordinamentale che gestionale mediante vigilanza cartolare ed ispettiva.

Circa la trasparenza, i compiti della COVIP risultavano inizialmente ampi con riguardo ai fondi pensione negoziali, più limitati per i fondi pensione aperti, per i quali l'attività di vigilanza relativa alla fase di raccolta delle adesioni era sostanzialmente ricondotta alla competenza della CONSOB.

Con una serie di interventi normativi tra la fine degli anni '90 e l'inizio del 2000, i compiti e l'attività della COVIP sono stati progressivamente sviluppati, in uno con il riconoscimento di una sempre maggiore autonomia funzionale. Ciò in coerenza con l'accresciuta consapevolezza dell'importanza del risparmio previdenziale per la realizzazione delle finalità di tutela dell'età anziana, al fine di compensare la riduzione delle prestazioni pensionistiche di base.

Con la legge delega 23 agosto 2004, n.243, recante un nuovo e ampio disegno di riforma della previdenza complementare, viene chiaramente affermato il ruolo della COVIP come unica Autorità di vigilanza sul settore della previdenza complementare.

Tale ruolo viene espressamente qualificato dal legislatore come principio fondamentale per assicurare *“l’omogeneità del sistema di vigilanza sull’intero settore della previdenza complementare, con riferimento a tutte le forme pensionistiche collettive e individuali previste dall’ordinamento”*. In particolare viene posto l’accento sul compito fondamentale della COVIP di impartire disposizioni volte a garantire la trasparenza delle condizioni contrattuali tra tutte le diverse forme pensionistiche complementari e di vigilare anche sulle modalità di offerta al pubblico, al fine di tutelare l’adesione consapevole dei lavoratori.

Siffatta impostazione trova piena realizzazione nel decreto legislativo 5 dicembre 2005, n.252, di attuazione della predetta legge delega, che accresce e implementa le funzioni della COVIP, concentrando presso di essa tutte le attribuzioni in materia di previdenza complementare mediante il trasferimento dei residui compiti sino a quel momento assegnati ad altre Autorità.

L’articolo 18, comma 2, del predetto decreto legislativo identifica la finalità istituzionale della COVIP con lo *“scopo di perseguire la trasparenza e la correttezza dei comportamenti e la sana e prudente gestione delle forme pensionistiche complementari, avendo riguardo alla tutela degli iscritti e dei beneficiari e al buon funzionamento del sistema di previdenza complementare”*.

Tale attribuzione si collega con tutta evidenza all’obiettivo dichiarato dal citato articolo 38, comma 2, della Costituzione di prevedere e assicurare ai lavoratori mezzi adeguati alle loro esigenze di vita anche nell’età anziana, consentendo loro, così come ai lavoratori attivi, un’esistenza libera e dignitosa.

L'esigenza di una Autorità specifica e dedicata è dunque connessa alle peculiarità dei fondi pensione e del sistema di previdenza complementare nel suo insieme. L'obiettivo dei fondi è quello di assicurare, attraverso investimenti di lungo periodo, il perseguimento della finalità previdenziale: una prestazione pensionistica integrativa della rendita offerta dalla previdenza di base.

Nell'ambito dei fondi pensione negoziali, attraverso metodi largamente partecipativi con il concorso delle associazioni di rappresentanza, gli stessi lavoratori determinano le condizioni per il conseguimento di tale obiettivo: gli organi dei fondi, rappresentativi dei lavoratori e dei datori di lavoro interessati, esprimono le funzioni di indirizzo sull'utilizzo delle risorse attraverso la definizione di politiche di investimento che tengono conto delle caratteristiche e delle esigenze dei destinatari; è poi demandata agli intermediari finanziari e assicurativi, sulla base delle linee di indirizzo ricevute, l'attività di gestione delle risorse stesse.

Il riconoscimento alla COVIP, quale Autorità di settore, di un ruolo essenziale di garanzia, nel contesto di un sistema di previdenza complementare in cui è stato accresciuto il grado di concorrenza tra le varie forme pensionistiche, è stato uno dei passaggi fondamentali per raggiungere un punto di equilibrio tra le diverse sensibilità presenti in una realtà assai articolata anche dal punto di vista della tipologia di operatori.

L'ordinamento di settore contempla infatti forme pensionistiche con caratteristiche strutturalmente diverse, seppure accomunate dalla medesima finalità.

I fondi di nuova istituzione sono tutti a contribuzione definita e, per essi, l'obiettivo finale, per il perseguimento di una rendita pensionistica adeguata, si traduce, sostanzialmente, nell'ottimizzazione dei rendimenti. Peraltro, all'interno di

tali tipologie di fondi vi sono comunque differenze significative, se si pensa che alcuni (i fondi pensione negoziali) sono associazioni *non profit*, la cui istituzione è ricondotta ad accordi posti in essere dalle relative rappresentanze datoriali e dei lavoratori, mentre altri (fondi pensione aperti e PIP – piani individuali pensionistici) sono promossi da banche, intermediari finanziari e assicurativi e contemperano dunque la finalità previdenziale con lo scopo di lucro tipico di tali entità.

I fondi pensione preesistenti, ossia istituiti prima del 15 novembre 1992, presentano natura e articolazione differenziata: possono essere anche a prestazione definita, in taluni casi prevedono l'erogazione diretta delle rendite, in altri sono costituiti all'interno di entità bancarie e assicurative. Emergono quindi ulteriori e differenti tipologie di rischio, connesse ai fattori demografici e attuariali, che impongono profili di vigilanza diversi e peculiari, volti ad assicurare l'equilibrio di lungo periodo.

I rischi che gravano sul sistema di previdenza complementare, data la specifica finalità del risparmio previdenziale, non si esauriscono in quelli tipici dei mercati finanziari. Il rischio finanziario, che pure è presente, rappresenta infatti soltanto uno dei fattori che possono mettere in pericolo la funzione di integrazione delle prestazioni previdenziali affidata ai fondi. Ulteriori profili di rischio meritano di essere evidenziati. In primo luogo, quello di una inadeguata diffusione delle adesioni alla previdenza complementare in tutti i settori del mondo del lavoro e di un insufficiente finanziamento delle forme pensionistiche.

Sul punto vanno in particolare evidenziate le peculiari modalità di raccolta delle adesioni, che, per i fondi negoziali, vedono un ampio coinvolgimento delle articolazioni organizzative delle fonti istitutive (imprese e sindacati). Si tratta di canali

di “collocamento” assolutamente dissimili rispetto a quelli propri della sollecitazione al pubblico risparmio che caratterizza l’operato degli intermediari finanziari.

Occorre poi ricordare i peculiari problemi che, soprattutto nel comparto del lavoro dipendente, pone il monitoraggio sulla contribuzione, che da una parte richiede una costante attenzione all’evoluzione della contrattazione collettiva e dall’altra determina l’esigenza di fronteggiare tempestivamente l’inadempienza contributiva. Elementi, questi, che richiedono grande attenzione anche alla luce della possibilità di devoluzione del TFR alla previdenza complementare.

Gli ambiti sopra descritti renderebbero anzi utile e opportuna l’attribuzione all’Autorità di settore di poteri di controllo e di intervento nei confronti dei datori di lavoro tenuti alla contribuzione (impostazione peraltro già seguita nel Regno Unito). E’ evidente che si tratta di profili del tutto estranei all’esperienza di supervisione sul risparmio finanziario.

Emerge, dunque, come un’eventuale ripartizione di competenze della vigilanza in base ai profili della stabilità e della trasparenza si porrebbe in palese contrasto con i principi sui quali è basata la riforma del sistema della previdenza complementare, che prevede tra i suoi capisaldi una vigilanza unitaria in chiave omogenea di forme aventi la medesima finalità ma caratteristiche strutturali significativamente diverse, allo scopo di assicurarne la confrontabilità.

L’obiettivo di perseguire la confrontabilità tra le diverse forme pensionistiche complementari passa necessariamente anche attraverso la possibilità di fissare regole unitarie e omogenee; con riferimento, ad esempio, ai documenti (contrattuali e informativi) che definiscono il rapporto con gli aderenti, così da garantire al lavoratore un’informazione più semplice, ordinata e priva di duplicazioni e perciò maggiormente accessibile e tale da favorire l’assunzione di scelte di partecipazione consapevoli.

A tale obiettivo la COVIP ha guardato e guarda con particolare attenzione, cercando di porre in essere un intervento integrato, che sia rivolto contestualmente a più profili (organizzativi, gestionali, di trasparenza). Ciò consente inoltre di realizzare un'opera importante di semplificazione amministrativa, con un impatto positivo in termini di chiarezza e coerenza della documentazione e di celerità nella definizione dei procedimenti: risultati apprezzati dagli operatori e che producono, ciò che più rileva, un beneficio anche per gli utenti finali.

L'attività di controllo sui fondi pensione, per essere efficace, deve poter monitorare in modo unitario i profili organizzativi, gestionali e finanziari dei fondi pensione e le modalità attraverso le quali i fondi si rapportano ai potenziali aderenti e agli iscritti, al fine di valutare la loro capacità di assicurare ai lavoratori, così come previsto dalla legge, una copertura previdenziale aggiuntiva a quella di base.

Nell'ultimo periodo, tale attività di controllo si è intensificata con particolare attenzione ai profili della sana e prudente gestione, della trasparenza e della correttezza dei comportamenti, sia sotto il profilo della vigilanza cartolare sia attraverso l'incremento degli accertamenti ispettivi.

Particolare attenzione è stata posta ai profili riguardanti la gestione del rischio finanziario e l'adozione di adeguati modelli di valutazione dello stesso, nonché alla verifica dei comportamenti dei fondi rispetto agli iscritti, soprattutto in chiave di trasparenza, al fine di accrescere la tutela degli aderenti e renderne sempre più consapevole la partecipazione alle forme pensionistiche prescelte.

Molto intensa continua ad essere l'attività in ambito internazionale della COVIP. Esponenti della Commissione partecipano, spesso anche ricoprendo ruoli di rilievo, a tutti gli organismi operanti nel settore. Il contributo della COVIP ai lavori a

livello europeo è riconosciuto e apprezzato, anche in questa delicata fase di passaggio al nuovo sistema di supervisione di cui si è detto.

Più in generale, la partecipazione della COVIP ai lavori di vari organismi internazionali consente di raccogliere informazioni e dati, nonché di effettuare utili confronti con la situazione della previdenza complementare di altri Paesi.

Considerazioni conclusive

In conclusione, desidero riepilogare sinteticamente le ragioni che inducono la COVIP a ritenere necessario il mantenimento dell'attuale sistema di vigilanza unitaria e specifica sulla previdenza complementare e non appropriata un'ipotesi di separazione delle competenze sulla base dei criteri della finalità:

- l'assetto attuale è del tutto coerente con il progressivo percorso che ha caratterizzato, a partire dagli anni novanta, l'evoluzione del sistema della previdenza complementare; tale sistema si è infatti venuto via via connotando come vero e proprio ordinamento di settore, per effetto di interventi legislativi successivi e univoci, che hanno parimenti riconosciuto l'esigenza di una supervisione unica e specializzata;
- l'esigenza di un ordinamento di settore e di un'autorità dedicata è in funzione dello scopo specifico della previdenza complementare, individuato nell'obiettivo, prefigurato dall'articolo 38, comma 2, della Costituzione, e più volte richiamato dalla Corte Costituzionale, di prevedere mezzi adeguati alle esigenze dei lavoratori nell'età anziana, assicurando loro una vita libera e dignitosa;

- in attuazione di tale disposizione di rango costituzionale, la legge ha chiaramente definito il compito istituzionale dell’Autorità di settore: perseguire la trasparenza e la correttezza dei comportamenti e la sana e prudente gestione delle forme pensionistiche complementari, avendo riguardo alla tutela degli iscritti e dei beneficiari e al buon funzionamento del sistema di previdenza complementare;
- l’esistenza di un’Autorità di controllo dedicata e specializzata costituisce inoltre l’attuazione di uno dei principi cardine sui quali è basata la riforma del sistema della previdenza complementare, che richiede un governo unitario in chiave omogenea di forme aventi la medesima finalità ma caratteristiche significativamente diverse; scelte differenti richiederebbero un complessivo ripensamento dell’intera normativa di settore, proprio nel momento in cui si cerca di dare nuovo impulso allo sviluppo della previdenza complementare in Italia;
- sarebbe un errore ricondurre la vigilanza sui fondi pensione e per la tutela del risparmio previdenziale al novero della vigilanza sugli intermediari finanziari e assicurativi e per la tutela del risparmio in genere; sono diversi sia la natura e le finalità del risparmio (appunto previdenziale) sia gli strumenti attraverso i quali si tende ad assicurare la realizzazione della predetta finalità previdenziale (i prodotti di previdenza complementare non sono e non devono essere assimilati ai prodotti finanziari);
- inoltre, l’ordinamento di settore chiaramente scandisce la distinzione di compiti e funzioni tra fondi pensione e intermediari finanziari e assicurativi incaricati della gestione delle risorse, con un’obbligata ripartizione delle attribuzioni, cui è logico e coerente faccia riscontro una distinzione anche sotto il profilo del sistema di controllo e vigilanza;

- infine, l'evoluzione dell'assetto di vigilanza a livello europeo risulta sostanzialmente in linea con l'attuale modello italiano di supervisione sui mercati finanziari, assicurativi e della previdenza complementare e, pertanto, un eventuale mutamento di rotta risulterebbe ingiustificatamente in controtendenza.