

L'EVOLUZIONE DELL'ATTIVITA' DI VIGILANZA E LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA¹

Contestualmente all'adozione dei nuovi regolamenti disciplinanti alcune procedure amministrative di competenza della COVIP in un'ottica di complessiva semplificazione, si ritiene opportuno dare diffusione al presente documento, che fornisce un'illustrazione degli obiettivi e delle motivazioni del progetto di semplificazione inquadrato nella generale evoluzione dell'attività di vigilanza della COVIP e che contiene alcune indicazioni atte ad orientare il comportamento dei fondi pensione nell'attuazione delle nuove linee operative.

* * *

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

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

Occorre inoltre ricordare che il ruolo del sistema previdenziale privato e i termini in cui è concretamente definita la "promessa" previdenziale sono fissati dall'art.1 del decreto legislativo n.124 del 1993 che prevede come finalità delle forme di previdenza complementari quella di assicurare livelli di copertura previdenziale tali da compensare la diminuzione della rendita pensionistica pubblica a seguito dell'introduzione del metodo di calcolo contributivo.

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

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

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

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

Da una parte, quindi, risulta essenziale che i fondi pensione tendenzialmente si strutturino in modo da consentire agli iscritti una sufficiente possibilità di scelta riguardo alle caratteristiche del proprio piano previdenziale. Dall'altra, è di grande importanza una particolare cura nell'informazione fornita agli iscritti attuali e potenziali, unita allo sviluppo di strumenti di supporto alle decisioni e di servizi *ad hoc* che mettano in condizione gli iscritti stessi di effettuare scelte consapevoli.

Nella prospettiva descritta, la COVIP intende aggiornare le proprie modalità di controllo sull'operato dei fondi pensione. Difatti, ponendo l'enfasi sui profili sostanziali sopra evidenziati devono trovare una più appropriata collocazione gli strumenti di tipo autorizzativo, che sono finalizzati in primo luogo a controlli di legittimità e non di merito e risultano di natura essenzialmente reattiva (in quanto attivati su istanza di parte).

¹ Il documento è stato approvato dalla Commissione in data 4 dicembre 2003

Al contempo, risulta valorizzato un approccio orientato alla valutazione dei fattori di rischio, nel quale il campo di osservazione si sposta dal piano della legittimità a quello della ragionevolezza e dell'efficacia sostanziale e che si propone, in modo "proattivo", di fungere da stimolo nei confronti degli organi dei fondi per l'adozione delle migliori pratiche del settore.

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

All'attenzione per gli aspetti formali, che risulta inevitabile nell'ambito di procedimenti formali di approvazione di specifici atti, si sostituisce quindi progressivamente l'impegno teso a formulare un giudizio complessivo circa l'adeguatezza delle strutture dei fondi pensione a svolgere le proprie funzioni.

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

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

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

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

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

Anche questo secondo tema è da tempo oggetto di attenzione presso la COVIP, che ha anche promosso l'inserimento nell'ambito del disegno di legge delega in materia previdenziale (attualmente in sede parlamentare) di una norma specificamente diretta alla generale semplificazione dei procedimenti amministrativi di autorizzazione e approvazione di sua competenza².

Nelle more della definizione dell'*iter* parlamentare per l'approvazione del citato disegno di legge, la COVIP ha condotto un'analisi per verificare le iniziative di snellimento procedurale che possono essere immediatamente adottate, sulla base della normativa vigente, fermi restando gli ulteriori spazi di semplificazione che saranno resi possibili a seguito della definitiva approvazione della legge delega e del conseguente decreto legislativo delegato.

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

La COVIP ha inteso dunque dare attuazione a un progetto avente come finalità quella di consentire una progressiva riduzione, nel quadro della complessiva attività di vigilanza, dei controlli di carattere

² Il disegno di legge delega in materia previdenziale (AS 2058) contiene, tra l'altro, norme volte alla *semplificazione delle procedure di autorizzazione all'esercizio, di riconoscimento della personalità giuridica dei fondi pensione e di approvazione degli statuti e dei regolamenti dei fondi e delle convenzioni per la gestione delle risorse, prevedendo anche la possibilità di usare strumenti quali il silenzio assenso e di escludere l'applicazione di procedure di approvazione preventiva per modifiche conseguenti a sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari*

preventivo, più strettamente ancorati ai profili procedurali, fermo restando che, a prescindere dall'adozione di atti provvedimenti di tipo preventivo, la COVIP mantiene comunque il potere/dovere di intervento su profili anche di carattere ordinamentale, particolarmente laddove si riscontrino anomalie nell'ambito dell'attività di monitoraggio dei fondi.

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

Il progetto di semplificazione prevede due distinte fasi di attuazione:

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

La prima fase di attuazione ha natura in parte sperimentale: prima del passaggio alla seconda fase potranno essere valutati gli eventuali correttivi da apportare.

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

In ordine ai predetti procedimenti si forniscono alcune sintetiche indicazioni e alcune linee operative.

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

Si è inoltre ritenuto di configurare una procedura semplificata per le decisioni di trasformazione dei fondi in parola dalla struttura monocomparto a quella multicomparto, nonché, più in generale, per la variazione del numero o della tipologia delle linee di investimento. Infatti, è immaginabile che, nel prossimo periodo, la maggior parte dei fondi negoziali procederà in questa direzione. Al fine di agevolare l'attuazione delle determinazioni dei competenti organi dei fondi, si è prevista una semplificazione anche sotto tale profilo, ferma restando l'esigenza che l'organo di amministrazione del fondo illustri le valutazioni compiute anche in ordine alle caratteristiche della popolazione di riferimento e ai relativi bisogni previdenziali e la politica di investimento prefigurata per ogni linea.

LA COVIP collaborerà allo sviluppo da parte degli operatori del settore di criteri e modalità operative da seguire nel passaggio al multicomparto. La tematica generale del passaggio dei fondi pensione alla struttura multicomparto rimane, quindi, all'attenzione della COVIP, alla quale i competenti organi dei fondi potranno opportunamente rivolgersi, anche in via preventiva, per acquisire le indicazioni ritenute utili per la proficua realizzazione delle relative operazioni.

Sempre per quanto attiene ai fondi negoziali, con riferimento al procedimento di autorizzazione alla stipula delle convenzioni di gestione, si è ritenuta utile una revisione dell'ambito oggettivo dell'esame preventivo della Commissione, che non riguarderà più l'analisi preventiva del contratto di gestione finanziaria, bensì la verifica che le previsioni alle quali la convenzione stessa sarà improntata siano in linea con i criteri di cui all'art.6 del decreto legislativo n.124 del 1993.

Conseguentemente, l'organo di amministrazione del fondo, una volta completata la procedura di selezione dei gestori finanziari e avendo definito gli indirizzi gestionali da attuare con lo strumento convenzionale, dovrà trasmettere alla COVIP una relazione illustrativa delle scelte compiute, nella quale vengono indicate le linee di indirizzo della gestione che saranno riportate nella convenzione, evidenziandone la coerenza rispetto alla complessiva politica di investimento del comparto, unitamente ad una dichiarazione

di impegno a definire la convenzione tenendo presenti le indicazioni contenute nello schema-tipo di convenzione di cui alla lett. e) del comma 2 dell'art.17 del decreto legislativo n.124 del 1993.

Verificata l'assenza di previsioni in contrasto con le norme in materia, la COVIP darà il proprio assenso preventivo alla stipula delle convenzioni di gestione, fermo restando poi l'obbligo dei fondi di trasmettere i relativi contratti una volta stipulati.

In ordine alla procedura concernente le modifiche dei regolamenti dei fondi pensione aperti, si è rivista l'attuale disciplina secondo le seguenti linee sostanziali:

- accentuazione del ruolo del responsabile del fondo pensione aperto, cui, in particolare, viene chiesta una relazione di accompagnamento che evidenzii motivazioni ed effetti delle modifiche deliberate, con specifico riguardo alle ricadute sugli iscritti; in particolare, il responsabile del fondo è chiamato ad illustrare, con propria relazione da trasmettere unitamente al verbale dell'organo di amministrazione del soggetto promotore, oltre alle motivazioni di ordine generale che sono alla base della determinazione di procedere alle modifiche, le ricadute delle stesse sugli iscritti e gli eventuali presidi a tutela degli stessi anche in ordine alle modalità di attuazione delle modifiche deliberate;
- eliminazione dell'approvazione preventiva per le modifiche consistenti nell'adeguamento a disposizioni di legge e normativa secondaria o istruzioni della COVIP (ad analogia di quanto rappresentato in precedenza per i fondi negoziali). Si ricorda inoltre che, per siffatte ipotesi di modifica - nonché per quelle conseguenti a variazioni della denominazione o della sede legale della società istitutrice del fondo, della banca depositaria ovvero dell'impresa assicuratrice incaricata dell'erogazione delle prestazioni - rimane ferma la possibilità di utilizzo di procedure interne abbreviate da parte di fondi pensione aperti mediante decisioni assunte dal presidente dell'organo di amministrazione ovvero da un amministratore delegato, portate a conoscenza dell'organo di amministrazione della società nella prima riunione successiva;
- adozione di una procedura semplificata anche per quanto attiene alla variazione delle condizioni e delle modalità di erogazione delle rendite (*allegati assicurativi*), per le quali non risulta più prevista una approvazione preventiva della COVIP.

In relazione agli allegati assicurativi, l'eliminazione della loro formale approvazione da parte della COVIP (da intendersi anche in sede di autorizzazione all'esercizio dell'attività) è peraltro accompagnata da una rafforzata attenzione circa i loro effettivi contenuti.

Si evidenzia, infatti, l'esigenza che il responsabile del fondo effettui una valutazione complessiva, sulla base di adeguate verifiche di mercato, che le condizioni offerte e la scelta del soggetto cui affidare l'incarico siano nel migliore interesse degli iscritti. Tale valutazione dovrà essere compiuta, oltre che all'atto della stipula delle convenzioni di rendita (o, comunque, alla definizione delle condizioni di rendita) e ad ogni variazione significativa delle condizioni stesse, anche al mutare nel tempo delle condizioni di mercato, al fine di monitorare periodicamente la congruità delle condizioni medesime rispetto all'interesse degli iscritti. In tal modo, si ritiene di favorire anche lo sviluppo di un mercato delle rendite pensionistiche, di cui i fondi pensione possano beneficiare.

Coerentemente con quanto in precedenza evidenziato, si è inoltre ritenuto di integrare il regolamento inerente alle procedure di autorizzazione alla costituzione e all'esercizio dei fondi pensione aperti, prevedendo che le istanze di autorizzazione siano anche corredate da una relazione nella quale siano fornite indicazioni circa il programma di attività del fondo, eventualmente anche con riferimenti alla tipologia di adesioni alle quali si intende maggiormente mirare e, con specifico riguardo al tema delle adesioni collettive, ai meccanismi e agli strumenti di informativa e partecipazione che si intendono promuovere.

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

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

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

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

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

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

Infine, anche nel caso dei fondi preesistenti gli attuali procedimenti di approvazione non prevedono una sufficiente assunzione di responsabilità (ad esempio in forma di relazione da trasmettere alla COVIP che contenga le motivazioni delle modifiche) da parte dell'organo di amministrazione dei fondi, in relazione alla congruenza delle modifiche proposte con la situazione del fondo e la normativa vigente: il che tende a sminuire le responsabilità tipiche dell'organo di gestione.

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

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

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

- a) per i fondi di maggiori dimensioni (individuabili nei fondi con più di 5.000 iscritti) e per quelli costituiti come soggetti dotati di personalità giuridica, si mantiene la procedura di approvazione delle modifiche statutarie, inserendo tuttavia la previsione che la modifica statutaria si intende approvata e diviene efficace in assenza di un provvedimento di diniego esplicito adottato dalla COVIP entro il termine previsto, e con esclusione comunque delle modifiche effettuate in adeguamento a norme di legge, regolamentari o istruzioni COVIP (per le quali si deve dar luogo ad una mera comunicazione, ad analogia di quanto previsto per i fondi di nuova istituzione); inoltre, così come per i fondi di nuova istituzione, viene comunque richiesta una relazione illustrativa dell'organo di amministrazione;
- b) per tutti gli altri fondi, le modifiche statutarie formano solo oggetto di una comunicazione, accompagnata da una relazione dell'organo di amministrazione, e risultano pertanto immediatamente efficaci senza esigenza di un provvedimento (esplicito o implicito) di approvazione; rimane, naturalmente, ferma la possibilità dell'organo di amministrazione del fondo, nel caso in cui ravvisi elementi di particolare delicatezza o problematicità, di interessare preventivamente la COVIP al progetto di modifica al fine di ricevere le opportune indicazioni.

Infine, per tutte le categorie di fondi pensione sono previste norme transitorie relative ai procedimenti amministrativi in corso e finalizzate a rendere immediatamente operativa la semplificazione, pur con la possibilità per la COVIP di richiedere le eventuali integrazioni documentali che fossero ritenute necessarie.