

**Proposte per un migliore accesso e una migliore regolamentazione della
Previdenza Complementare**

Position Paper a cura di

FeBAF – Federazione delle Banche, delle Assicurazioni e della Finanza

Presentato in occasione della Giornata Nazionale della Previdenza

Maggio 2012

Indice

Premessa	2
1. Accrescere la cultura previdenziale dei cittadini	4
2. Razionalizzare la <i>governance</i> dei fondi pensione aperti ad adesione collettiva	6
3. Regole di investimento	9
3.1 <i>Possibilità anche per i fondi pensione negoziali e aperti di investire in contratti assicurativi di ramo I o V collegati a gestioni separate per l'attuazione dei comparti garantiti</i>	9
3.2 <i>La revisione del d.m. 21 novembre 1996, n. 703</i>	12
3.3 <i>Proposta di revisione dello Schema di Regolamento per i fondi pensione aperti e per i PIP approvato dalla COVIP il 31 ottobre 2006</i>	13
4. Semplificazione della documentazione d'offerta	14
5. Semplificazione delle regole di condotta in sede di raccolta delle adesioni individuali a fondi pensione aperti	16
6. Estensione della platea degli aderenti	19
6.1 <i>Piena portabilità del contributo datoriale</i>	19
6.2 <i>Riscatto per perdita dei requisiti di partecipazione nelle adesioni individuali con conferimento di TFR</i>	19

Premessa

È indubbio che la riforma della previdenza complementare attuata dal d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252 in base alla l. 23 agosto 2004, n. 243, abbia introdotto modifiche di rilievo all'originario impianto del 1993 con l'obiettivo di innalzarne la diffusione in termini di livelli di adesione.

Ad alcuni anni di distanza dal varo degli interventi del 2005, resi operativi dal gennaio 2007, tale obiettivo non sembra peraltro raggiunto, né al momento si intravedono segnali perché, anche in via tendenziale, si realizzi completamente lo scenario auspicato.

Resta, infatti, tuttora problematico il quadro complessivo in termini di entità dei tassi di adesione ai fondi pensione, di incremento dei flussi di disponibilità ad essi versati, di livello di parificazione competitiva fra le diverse forme pensionistiche alle quali accedere.

La crisi economico-finanziaria in atto, se da un canto incide sulla quota di risparmio accantonabile per futuri bisogni previdenziali, d'altro canto, a fronte degli interventi di razionalizzazione per la messa in sicurezza della pensione pubblica, accentua la necessità che il cittadino si doti per tempo e in misura congrua, fin dagli inizi dell'esperienza lavorativa, di forme integrative di previdenza.

Banche, assicurazioni e società di gestione del risparmio sono soggetti attivi nel settore della previdenza complementare ove sono coinvolti in qualità di datori di lavoro, istitutori di forme pensionistiche, gestori di risorse previdenziali, collocatori, nonché, depositari delle risorse di fondi pensione. L'esperienza e la competenza maturata nel settore, nonché le ingenti risorse investite in tale ambito stimolano l'industria finanziaria a formulare proposte costruttive e pragmatiche volte a migliorare il funzionamento complessivo del sistema della previdenza complementare al fine di attrarre maggiore adesioni e offrire più elevate prestazioni pensionistiche agli iscritti. E' in questa logica che la Federazione delle banche, delle assicurazioni e della finanza (FeBAF) ha elaborato d'intesa con le associazioni ad essa aderenti, ABI, ANIA e Assogestioni, le proposte avanzate nel presente documento.

Sul fronte dell'educazione finanziaria le proposte si sostanziano nella richiesta alle istituzioni deputate di presidiare una maggiore (e più tempestiva) consapevolezza dei bisogni previdenziali tramite la diffusione ai cittadini di dati prospettici sulla presumibile entità della pensione pubblica al fine di fare emergere il conseguente "gap" da integrare tramite forme di copertura previdenziale privata. A tal proposito si ritiene che

l'elaborazione annuale di un programma coordinato di iniziative di informazione ed educazione previdenziale, prevista dal decreto "Salva Italia" (art. 24, comma 29, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in l. 22 dicembre 2011, n. 214) costituisca un passo importante verso la direzione auspicata.

Sul piano normativo le proposte si sostanziano nella richiesta di alcuni interventi di modifica concepiti in una logica di "manutenzione ordinaria" dell'impianto legislativo e regolamentare, nella convinzione che sia oggi percorribile un approccio pragmatico, basato sull'esperienza operativa, piuttosto che una rivisitazione o ridiscussione di aspetti fondamentali della previdenza (quale quello - assai dibattuto - della volontarietà o meno dell'adesione a forme di previdenza complementare).

Le richieste di modifica normativa riguardano, in primo luogo, la *governance* dei fondi pensione aperti ad adesione collettiva e dei piani individuali pensionistici (PIP) assicurativi. Esse sono volte a superare talune rigidità introdotte con la riforma, le quali hanno di fatto determinato duplicazioni di funzioni tra il responsabile e l'organismo di sorveglianza, nonché reso difficile l'integrazione del responsabile con la struttura organizzativa deputata al funzionamento dei fondi pensione aperti.

Le richieste di modifica normativa riguardano, inoltre, i modelli di gestione delle risorse previdenziali. La crisi dei mercati finanziari ha reso più complesso assicurare la garanzia della conservazione del capitale investito e/o del rendimento minimo. Considerato che le polizze assicurative di ramo I e V offrono taluni vantaggi importanti, consistenti nella garanzia di rendimento minimo, nella stabilità e nel consolidamento dei rendimenti ottenuti si ritiene necessario renderne ammissibile l'utilizzo, per l'attuazione dei comparti garantiti, da parte dei fondi pensione negoziali ed aperti, al pari di quanto già consentito ai PIP e ai fondi preesistenti. La crisi ha, altresì, accentuato l'importanza strategica di ampliare le opportunità di investimento e, più, in generale, di adottare un approccio nella gestione degli investimenti non necessariamente basato sulla previsione di parametri e limiti quantitativi, accelerando dunque il bisogno di rivedere le norme prudenziali di investimento dei fondi pensione a suo tempo fissate dal d.m. 21 novembre 1996, n. 703.

Le richieste di modifica normativa mirano anche ad una semplificazione:

- della documentazione di offerta, al fine di rendere effettivamente fruibile dal potenziale aderente la documentazione necessaria ai fini di trasparenza e di ridurre gli eccessivi oneri a carico delle forme pensionistiche;

- delle regole di condotta da seguire in sede di raccolta delle adesioni individuali ai fondi pensione aperti istituiti da banche, SGR e SIM in un’ottica di semplificazione e di omogeneità con le regole applicabili nella raccolta delle adesioni individuali ai fondi pensione aperti e ai piani pensionistici individuali istituiti da imprese di assicurazione.

Infine, le richieste di modifica puntano a superare le rigidità alla libera scelta degli aderenti connesse sia alle attuali previsioni in tema di portabilità del contributo datoriale, oggi consentita soltanto nell’ambito dei limiti che derivino da contratti o accordi collettivi, sia alle limitazioni al diritto di riscatto per perdita dei requisiti di partecipazione in caso di adesione a forme pensionistiche individuali.

Una riflessione può essere svolta sin d’ora, peraltro, sulla perseguibilità di forme pubbliche di incentivo e di sostegno all’accantonamento previdenziale in un contesto in cui la crisi finanziaria e la difficoltà di accesso al lavoro da parte delle giovani generazioni incidono sulla disponibilità di risorse da destinare a strumenti di previdenza complementare e, in ogni caso, dilazionano i tempi da cui avviare la fase di accumulo. Si ritiene che possa andare in questa direzione la previsione del decreto “Salva Italia” (art. 24, comma 28, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in l. 22 dicembre 2011, n. 214) in cui si stabilisce che la Commissione di esperti e rappresentanti di enti di gestori di previdenza obbligatoria, nonché di Autorità di vigilanza operanti nel settore previdenziale, è incaricata di svolgere un’analisi sull’eventualità che le giovani generazioni possano destinare parte dei contributi della previdenza obbligatoria a schemi previdenziali integrativi.

Si auspica che le proposte formulate potranno costituire, a breve, oggetto di esame e confronto congiunto tra la FeBAF, ABI, ANIA, Assogestioni e le sedi istituzionali competenti, anche attraverso la costituzione di un tavolo di lavoro sulla previdenza complementare.

1. Accrescere la cultura previdenziale dei cittadini

In primis occorre, quindi, gestire attivamente il livello di cultura finanziaria dei cittadini, nello specifico il livello di educazione previdenziale, che si traduce in consapevolezza dei propri bisogni e di sufficiente conoscenza delle possibili risposte offerte dal mercato. Nessun sistema di welfare può reggere senza un adeguato apporto dei fondi pensione.

I livelli di adesione ai fondi pensione segnalano la consistenza del problema. Secondo i dati di fine 2011 il numero dei lavoratori che ha aderito, pari a poco più di 5 milioni e mezzo di iscritti, fatica a raggiungere un quarto del totale. Si registra – è vero – un aumento di risorse patrimoniali gestite (circa 88,5 miliardi) rispetto all'anno precedente, pari al 6,5%, ma siamo ancora in presenza di volumi troppo modesti per garantire integrazioni adeguate. Il contributo medio per iscritto nel 2010 era, per i lavoratori dipendenti di poco inferiore ai 3.000 euro, per lavoratori autonomi di circa 2.300 euro; quasi la metà delle risorse è gestita da fondi preesistenti alla riforma.

La insufficiente “educazione finanziaria” nel nostro Paese si traduce in una scarsa educazione al risparmio, paradossale in una società di “formiche” come quella italiana, e porta le famiglie a prediligere l'investimento in strumenti non finalizzati ad esigenze di lungo termine e a diversificare poco il portafoglio di attività. Ciò fa sì che i giovani trascurino l'assicurazione sul futuro che viene da una corretta percezione della realtà attuale e delle aspettative degli anni a venire.

L'industria finanziaria svolge un'attività intensa sul fronte dell'informazione in merito alle forme di previdenza integrativa disponibili, non solo con riferimento a quelle direttamente offerte ma al più ampio scenario degli strumenti complessivamente accessibili. Banche, assicurazioni e società di gestione intendono continuare ad impegnarsi per una maggiore consapevolezza finanziaria della collettività, collaborando con istituzioni, imprese e lavoratori ad un'iniziativa di sistema diffusa sul territorio.

Le regole e i requisiti che presidiano gli elementi informativi da fornire al potenziale aderente (e nella vita del rapporto) sono molto analitiche, forse anche eccessivamente dettagliate. Ma quello che si ritiene essenziale assicurare non è solo l'informazione sulle caratteristiche e sulla natura degli strumenti previdenziali cui si può aderire, ma anche quella sulla consistenza prospettica dei flussi pensionistici su cui il singolo potrà contare e in base ai quali potrà con sufficiente anticipo misurare le proprie esigenze di integrazione.

Sembra quindi essenziale, al fine di acquisire consapevolezza dei bisogni previdenziali, che le istituzioni pubbliche, in analogia con quanto già avviene in altri Paesi comunitari, forniscano elementi al cittadino (come la cosiddetta busta arancione) che consentano un apprezzamento qualificato della presumibile evoluzione della propria posizione individuale sul fronte della pensione pubblica. Per una maggiore consapevolezza del proprio futuro

previdenziale è indispensabile una graduale operazione di trasparenza che chiediamo all'Inps e agli altri istituti di previdenza obbligatoria.

Su tale punto si ritiene importante quanto stabilito dall'art. 24, comma 29, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in l. 22 dicembre 2011, n. 214, in cui al fine di elaborare un piano di diffusione della cultura previdenziale, si prevede *“la comunicazione da parte degli enti gestori di previdenza obbligatoria circa la posizione previdenziale di ciascun iscritto e le attività di comunicazione e promozione istruite da altre Autorità operanti nel settore della previdenza”*.

2. Razionalizzare la *governance* dei fondi pensione aperti ad adesione collettiva

L'esperienza maturata in sede di applicazione della riforma ha evidenziato le debolezze che caratterizzano il modello di *governance* delle forme pensionistiche complementari delineato dal d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252 (art. 5).

Ci si riferisce, in particolare:

- alla circostanza secondo la quale è previsto un diverso regime, sotto il profilo della indipendenza, tra fondi pensione negoziali e le altre forme pensionistiche: ai primi è, infatti, espressamente consentito di conferire l'incarico di responsabile del fondo anche al direttore generale ovvero ad uno degli amministratori, diversamente, ai fondi pensione aperti e ai PIP è espressamente negata la possibilità di conferire tale incarico ad uno degli amministratori o a un dipendente della società istitutrice della forma stessa, nonché ad un prestatore d'opera continuativa ovvero ad un dipendente di società controllanti la stessa società istitutrice;
- alla sovrapposizione di competenze e funzioni tra il responsabile del fondo e l'organismo di sorveglianza;

Tale impostazione normativa ha prodotto un impatto particolarmente negativo per i fondi pensione aperti ad adesione collettiva, dal momento che:

1. è risultato oggettivamente difficile differenziare i compiti e le attribuzioni del responsabile del fondo rispetto a quelle dell'organismo di sorveglianza. La stessa COVIP:
 - in occasione della consultazione avviata nel luglio 2009 circa le disposizioni in materia di composizione e funzionamento dell'organismo di sorveglianza dei fondi

pensione aperti, ha riconosciuto che: “è inoltre necessario definire con chiarezza le attribuzioni spettanti all’organismo nonché le modalità di svolgimento dell’attività, anche al fine di meglio delinearne gli eventuali ambiti di responsabilità”. L’art. 5, comma 6, del d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, infatti, attribuisce all’organismo sia il compito di rappresentare gli interessi degli aderenti sia quello di verificare che l’amministrazione e la gestione del fondo avvenga nell’esclusivo interesse degli stessi. Nella definizione dei compiti dell’organismo di sorveglianza risulta, pertanto, necessario individuare un adeguato contemperamento dei due obiettivi, tenendo conto anche di quanto essi siano in parte già presenti nella regolamentazione relativa agli altri organi che partecipano alla *governance* dei fondi aperti (in primo luogo, del responsabile del fondo) ;

- nella Circolare del 17 maggio 2011 in tema di autovalutazione delle forme pensionistiche in ragione delle principali criticità rilevate nell’ambito dell’attività ispettiva ha evidenziato problematiche in ordine all’interpretazione del ruolo del responsabile rispetto agli altri organi all’interno della forma pensionistica;
2. la circostanza dell’estraneità e dell’indipendenza del responsabile, unitamente alla presenza dell’organismo di sorveglianza, anch’esso esterno ma con le medesime funzioni e attribuzioni, ha comportato un notevole aggravio di costi e di adempimenti non giustificato dal punto di vista di una più ampia tutela degli aderenti.

Per tali ragioni si ritiene necessario procedere ad una revisione della normativa primaria al fine di consentire in primo luogo, di distinguere in modo efficace il ruolo e le funzioni della figura del responsabile rispetto a quelle dell’organismo, tramite una disciplina ben differenziata dei compiti sottesi alle rispettive attività. In particolare, si ritiene corretto modificare l’art. 5, comma 6, del d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252 assegnando all’organismo di sorveglianza la funzione di rappresentanza diretta degli aderenti ai fondi pensione aperti, che viene ad integrare quella indiretta propria del responsabile del fondo.

Ciò al fine di far sì che l’organismo di sorveglianza non debba avere poteri di controllo in senso proprio - essendo il controllo sull’attività del fondo più correttamente affidato al responsabile del fondo - quanto, piuttosto, poteri di tutela degli interessi da esercitarsi mediante un interscambio informativo con il responsabile del fondo medesimo. Ciò riguarda sia l’andamento della gestione sia le modifiche al regolamento di gestione, nonché le eventuali segnalazioni alle autorità di vigilanza, e dovrebbe implicare un flusso di

informazioni da parte del responsabile all'organismo di sorveglianza, la presentazione di eventuali osservazioni da parte dell'organismo al responsabile, la facoltà di concordare con questi la diffusione di notizie agli aderenti, nonché di effettuare eventuali segnalazioni all'autorità di vigilanza.

Tale proposta di disciplina dei poteri di controllo tiene, altresì, conto della circostanza che la *governance* dei fondi pensione aperti attiene ai meccanismi in grado di dare adeguata e specifica rappresentatività agli interessi degli aderenti (intesi sia come lavoratori sia come datori di lavoro) nella gestione in senso lato dei fondi medesimi, costituendo, in quanto diretta a tutelare esclusivamente gli aderenti ai fondi pensione aperti, una *governance* diversa ed aggiuntiva rispetto al sistema di *governance* generale delle società istitutrici di tali fondi (banche, SIM, SGR, imprese di assicurazione), il quale già prevede un insieme articolato di controlli interni volti a garantire il corretto svolgimento di tutte le attività delle società (e realizza una *governance* indiretta nei riguardi degli aderenti ai fondi pensione aperti).

La revisione della normativa primaria dovrebbe, in secondo luogo, riguardare l'indipendenza del responsabile del fondo (in particolare l'art. 5, comma 2, ultima parte del d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252), la quale dovrebbe essere fondata:

- sull'autonomia organizzativa e gerarchica, in analogia con quanto previsto dall'art. 12 del Regolamento congiunto Banca d'Italia e CONSOB del 29 ottobre 2007, il quale testualmente prevede che: *“per assicurare la correttezza e l'indipendenza delle funzioni aziendali di controllo è necessario che: a) tali funzioni dispongano dell'autorità, delle risorse e delle competenze necessarie per lo svolgimento dei loro compiti; b) i responsabili non siano gerarchicamente subordinati ai responsabili delle funzioni sottoposte a controllo e siano nominati dall'organo con funzione di gestione, d'accordo con l'organo di supervisione strategica, sentito l'organo con funzioni di controllo. Essi riferiscono direttamente agli organi aziendali; c) i soggetti rilevanti che partecipano alle funzioni aziendali di controllo non partecipino alla prestazione dei servizi che essi sono chiamati a controllare; d) le funzioni aziendali di controllo siano tra loro separate, sotto un profilo organizzativo; e) il metodo per la determinazione della remunerazione dei soggetti rilevanti che partecipano alle funzioni aziendali di controllo non ne comprometta l'obiettività”*;
- sull'incompatibilità con talune cariche e posizioni di rilievo all'interno delle società istitutrici dei fondi aperti.

Aderendo a questa impostazione viene, quindi, rimessa alla discrezionalità di ciascuna società istituttrice la scelta di affidare l'incarico di responsabile ad un soggetto interno

ovvero esterno alla società. La nomina di un soggetto obbligatoriamente esterno alla società presenta, comunque, vistose limitazioni, posto che:

- il responsabile ha comunque legami, sotto il profilo economico, con la società istitutrice del fondo;
- risulta più difficile assicurare un efficace inserimento del responsabile nella struttura organizzativa del fondo, necessario ai fini dell'espletamento delle funzioni di supervisione.

3. Regole di investimento

3.1 Possibilità anche per i fondi pensione negoziali e aperti di investire in contratti assicurativi di ramo I o V collegati a gestioni separate per l'attuazione dei comparti garantiti

Il quadro normativo attuale non consente ai fondi negoziali e aperti di investire in contratti di assicurazione di ramo I o V (cfr. tabella dei rami vita di cui all'art. 2 del d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, il cosiddetto Codice delle Assicurazioni Private) collegati a gestioni assicurative "separate". Tale possibilità è invece prevista per i piani individuali pensionistici di tipo assicurativo (PIP) e per i fondi pensione "preesistenti", i cui iscritti ne fanno largo uso. Il divieto di poter ricorrere a tale soluzione non appare giustificato, comportando una disparità di trattamento tra forme pensionistiche complementari, in contrasto con il principio di equiparazione stabilito dal d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, e per i relativi iscritti. Di seguito si espongono le motivazioni che rendono opportuna la facoltà per tutte le forme previdenziali di investire in contratti di ramo I e V collegati a gestioni "separate" per l'attuazione dei comparti garantiti, l'emendamento legislativo a tal fine necessario e le conseguenti misure di trasparenza da adottare per i fondi negoziali e aperti che intendano avvalersi di tale facoltà.

Funzionamento generale delle gestioni separate

Le gestioni assicurative "separate" hanno la peculiarità che gli attivi in esse contenuti, iscritti al loro valore di carico, mantengono tale valore fino alla scadenza o al realizzo. I proventi della gestione sono dati dalla somma di cedole, dividendi e realizzi di plusvalenze (o minusvalenze) rispetto al valore di carico. Il rendimento della gestione è pari al rapporto

tra i proventi e il valore medio degli attivi in giacenza. Gli attivi assegnati alla gestione possono uscirne solo per realizzo. Anche grazie alle peculiarità descritte, le gestioni separate consentono di offrire tassi di rendimento minimi garantiti - attualmente per legge pari al massimo al tasso di rivalutazione del TFR - e il consolidamento dei rendimenti ottenuti.

Le gestioni separate devono rispettare presidi normativi di tutela e di garanzia degli iscritti, anche perché esse implicano l'assunzione da parte dell'impresa di un obbligo di risultato, rappresentato dalla garanzia contrattuale di offrire un rendimento minimo anche a prescindere dall'eventuale andamento negativo degli investimenti.

Oltre a stabilire che l'assicuratore risponda anche con il proprio patrimonio al raggiungimento dei rendimenti minimi contrattualizzati, il Regolamento ISVAP 3 giugno 2011, n. 38 prevede che l'impresa assicuri la parità di trattamento di tutti gli assicurati. L'amministrazione della gestione separata e i suoi risultati finanziari devono inoltre essere sottoposti a verifica contabile da parte di una società di revisione iscritta nell'apposito registro previsto dalla normativa vigente e l'impresa deve costituire un libro mastro in cui annotare le operazioni giornaliere di ingresso e uscita degli attivi nonché alla fine di ciascun mese l'ammontare delle attività della gestione e dei corrispondenti impegni assunti.

Trasparenza delle gestioni separate

Per le forme previdenziali collegate alle gestioni separate, come i PIP, già oggi sono previsti obblighi di trasparenza in linea con quelli previsti dalla COVIP per le altre forme pensionistiche complementari, fatte salve le specificità dell'investimento assicurativo. Le condizioni contrattuali sono corredate dal Regolamento della gestione separata, parte integrante delle stesse condizioni, che reca dettagliate informazioni sul funzionamento della gestione stessa. L'impresa di assicurazione è tenuta inoltre a redigere e pubblicare anche sul proprio sito internet alla chiusura di ogni esercizio della gestione il rendiconto e il prospetto della composizione della gestione separata (quest'ultimo su base almeno semestrale) nonché a pubblicare rendiconto e prospetto su almeno due quotidiani a diffusione nazionale.

Ovviamente, tali presidi di trasparenza e di informazione alla clientela, ivi compresa la descrizione accurata delle caratteristiche peculiari del funzionamento della gestione, dovrebbero essere previsti anche qualora sia consentito ai fondi negoziali e aperti di investire in gestioni separate mediante contratti assicurativi di ramo I e V.

Proposta di emendamento del d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252 per rimuovere il divieto per i fondi negoziali e aperti di investire in gestioni separate

Articolo 6 (Regime delle prestazioni e modelli gestionali)

1. Alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 6, dopo le parole "di cui al ramo VI" sono aggiunte le seguenti: "e anche mediante ricorso a contratti di assicurazione di ramo I e V, limitatamente alla gestione dei comparti garantiti."
2. Al comma 9 dell'articolo 6 sono apportate le seguenti modificazioni:
 - alla fine del primo periodo, sono aggiunte le seguenti parole: "o di un rendimento minimo.";
 - dopo il secondo periodo, è aggiunto il seguente: "Alle gestioni assicurative di ramo I e V si applicano le regole di investimento e contabilizzazione di cui ai decreti legislativi 17 marzo 1995, n. 174, e 26 maggio 1997, n. 173."

Motivazioni dell'emendamento

La modifica di cui al punto 1) tende a consentire anche ai fondi pensione costituiti dopo la riforma del d.lgs. 21 aprile 1993, n. 124 l'impiego delle loro risorse in contratti in grado di garantire rendimenti finanziari certi e comparabili al TFR. Tale nuova possibilità è comunque rimessa al libero apprezzamento del fondo pensione, aggiungendosi alle opzioni già esistenti. Le due modifiche al comma 9 dell'articolo 6 sono meramente consequenziali alla riconosciuta possibilità per i fondi pensione a contribuzione definita di fare ricorso a contratti di ramo I e V stipulati con imprese di assicurazione limitatamente all'attuazione dei comparti garantiti. In particolare, la prima serve ad allineare la disposizione in parola all'innovazione legislativa sopra illustrata, mentre la seconda tende a far salvo il rispetto della normativa assicurativa, di derivazione comunitaria, in tema di regole di investimento e di contabilizzazione.

In definitiva, si ritiene che le gestioni separate, oltre a costituire un'alternativa per l'attuazione dei comparti garantiti possano realizzare gli obiettivi di certezza dei rendimenti e di protezione degli aderenti senza necessità di ricorrere a complesse soluzioni, pure prospettate nel recente passato, di garanzie prestate dallo Stato, facilitando altresì l'opera di convincimento di lavoratori ancora riluttanti a conferire il TFR perché non rassicurati sul rischio di non ottenere rendimenti garantiti e comparabili alla rivalutazione di legge.

3.2 La revisione del d.m. 21 novembre 1996, n. 703

Il d.m. 21 novembre 1996, n. 703 (di seguito il d.m.) è stato oggetto, nell'ultimo biennio, di acceso dibattito, anche successivamente alla consultazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze chiusa nel gennaio 2008, cui non ha fatto seguito l'adozione di alcun provvedimento di modifica.

Nelle more della revisione della disciplina sugli investimenti dei fondi pensione e delle regole prudenziali di contenimento e frazionamento del rischio, si ritiene utile evidenziare taluni principi che possano costituire la base sulla quale avviare la discussione.

Non v'è dubbio, infatti, che l'impianto regolamentare, così come definito dal d.m. appena richiamato, risulti obsoleto sia sotto un profilo terminologico sia sotto un profilo sostanziale e, peraltro, neppure adeguato ai principi contenuti nella dir. 3 giugno 2003, n. 2003/41/CE (direttiva IORP).

Inoltre, ciò che allo stato maggiormente penalizza il perseguimento di una gestione efficiente è la circostanza che, dato il disallineamento rispetto all'evoluzione dei mercati, i limiti attualmente in vigore impediscono l'investimento in talune tipologie di strumenti finanziari codificate, ovvero testate, nel nostro ordinamento solo in un momento successivo all'emanazione del d.m. A titolo esemplificativo, basti pensare come la restrizione ai soli OICVM rende, di fatto, impossibile l'investimento in altri strumenti e prodotti finanziari a scapito della diversificazione e dell'efficienza gestionale.

Operatori del settore e *stakeholders* avevano accolto con favore la proposta di revisione del d.m. avanzata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nella citata consultazione chiusa nel gennaio 2008, in linea con l'evoluzione in corso a livello comunitario, di adottare un approccio orientato a regolamentare la materia degli investimenti delle forme pensionistiche complementari mediante l'adozione di modelli basati sul rischio, in luogo della mera imposizione di limiti quantitativi, nonché la conseguente richiesta di passaggio da un modello incentrato su una concezione tradizionale di *benchmark*, all'adozione di metodologie più specifiche di misurazione e controllo del rischio.

Il passaggio al nuovo impianto regolamentare richiede peraltro il verificarsi di alcune condizioni e, più in particolare, che si pervenga a: (1) un'implementazione graduale, e con

idonei tempi per l'adeguamento da parte degli operatori, delle nuove modalità di misura e controllo del rischio; (2) l'istituzione di uno stretto legame fra le innovazioni in materia di trattamento del rischio e previsioni relative alla struttura organizzativa e ai modelli di *governance* delle forme pensionistiche complementari; (3) un diverso approccio del sistema di vigilanza, al fine di monitorare l'adeguatezza della strumentazione messa in campo dai diversi operatori.

Risulterebbe, quindi, opportuno immaginare un sistema nel quale sia la forma pensionistica, sotto la propria responsabilità e in funzione delle caratteristiche della propria struttura organizzativa, a scegliere, fra un insieme di criteri dichiarati ammissibili, il metodo di misura del rischio da sottoporre a verifica da parte dell'Autorità di vigilanza. La predetta verifica dovrà, quindi, essere effettuata *ex post* e sulla base di una valutazione di congruità fra la misura del rischio selezionata e il modello di controllo adottato dalla forma pensionistica.

Resta inteso che, un approccio quale quello appena delineato, non si pone quale negazione del controllo *ex ante* ma comporta, piuttosto, un mutamento della metodologia per l'esercizio del controllo di vigilanza: spetterà, quindi, all'Autorità, in sede di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività della forma pensionistica, valutare l'idoneità della struttura organizzativa e le professionalità dei membri degli organi di amministrazione e controllo affinché siano "adeguati" alle mansioni che il nuovo impianto demanda loro.

Al fine di favorire, con la dovuta gradualità, il passaggio al nuovo sistema, occorrerebbe altresì immaginare un apposito periodo transitorio di adeguamento nel quale far convivere i due sistemi, quello tradizionale di tipo quantitativo e quello innovativo basato sul rischio.

3.3 Proposta di revisione dello Schema di Regolamento per i fondi pensione aperti e per i PIP approvato dalla COVIP il 31 ottobre 2006

In aggiunta alla proposta di modifica dell'art. 6 del d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, si rende necessaria anche la revisione della struttura dei costi imposta dalla COVIP ai fondi pensione aperti e ai PIP (e di fatto anche a quelli negoziali), in base a quanto disposto nell'articolo dello Schema di Regolamento approvato dalla stessa COVIP riguardante le spese ammissibili, il quale prevede che sul patrimonio gestito "*...non vengono fatti gravare spese e diritti di qualsiasi natura relativi alla sottoscrizione e al rimborso delle parti di OICR acquistati, né le commissioni di gestione applicate dall'OICR stesso, salvo i casi di deroga previsti dalla COVIP in apposite*

istruzioni di carattere generale". Questa disposizione, infatti, non consente di fatto l'investimento in strumenti finanziari (quali appunto gli OICR) che abbiano un costo di gestione, a meno che la società istitutrice non rimborsi al patrimonio della forma pensionistica il costo di gestione applicato dalla SGR/SICAV che gestisce l'OICR, con conseguente erosione delle commissioni di gestione spettanti alla società istitutrice della forma pensionistica.

4. Semplificazione della documentazione d'offerta

Le informazioni che le forme pensionistiche complementari forniscono ai potenziali aderenti in sede precontrattuale sono fondamentali per favorire una scelta di investimento consapevole in sede di adesione.

La normativa COVIP, Deliberazione del 29 maggio 2008 "Regolamento sulle modalità di adesione alle forme pensionistiche complementari", prevede che l'adesione alle forme pensionistiche complementari sia preceduta dalla consegna gratuita della Nota informativa, dello statuto/regolamento (e delle condizioni generali di contratto per i PIP), nonché del Progetto Esemplificativo Standardizzato.

La Nota informativa, da redigere ai sensi dello schema deliberato dalla COVIP il 31 ottobre 2006, è un documento corposo composto dalla Scheda sintetica, nella quale sono rappresentate le principali caratteristiche della forma pensionistica, e da altre sezioni che approfondiscono ed ampliano le informazioni riportate nella Scheda sintetica.

Molte informazioni contenute nella Nota Informativa risultano, peraltro, un duplicato di quelle recate dallo Statuto/Regolamento, disciplinati con la medesima Delibera COVIP del 31 ottobre 2006 e nei relativi allegati, ancorché illustrate con un maggior grado di dettaglio. Ciò assume, peraltro, una valenza ben diversa a seconda che trattasi di fondi pensione negoziali (il cui statuto, sulla base dello schema deliberato dalla COVIP il 31 ottobre 2006, reca informazioni minimali sulle possibili scelte di investimento) ovvero di fondi pensione aperti (il cui regolamento, sulla base dello schema deliberato dalla COVIP il 31 ottobre 2006, reca invece una descrizione dettagliata delle possibili scelte di investimento).

Tale impostazione comporta che il fascicolo completo della documentazione d'offerta da consegnare ai potenziali aderenti sia particolarmente corposo (non di rado eccede le 100 pagine complessive) con la conseguenza di:

- disincentivarne la lettura da parte degli aderenti. E', infatti, ampiamente riconosciuto che gli investitori connotati da una cultura finanziaria insufficiente, quale è il caso degli investitori italiani in generale, sono poco propensi alla lettura della documentazione ricevuta, specie laddove essa sia troppo voluminosa;
- comportare oneri gravosi a carico delle forme pensionistiche per l'impostazione tipografica e la stampa di tale documentazione, nonché per il relativo aggiornamento;
- costituire un adempimento formale inidoneo a perseguire un'efficace tutela sostanziale degli aderenti.

Tenuto conto di quanto sinora emerso nella concreta applicazione della richiamata normativa e delle recenti evoluzioni normative sia comunitarie¹ sia italiane² in materia di fondi comuni di investimento e polizze assicurative a contenuto finanziario, riteniamo necessario semplificare in modo sostanziale anche la struttura della documentazione d'offerta delle forme pensionistiche complementari.

A tal fine proponiamo, in primo luogo, le seguenti modifiche alla Deliberazione COVIP del 29 maggio 2008 "Regolamento sulle modalità di adesione alle forme pensionistiche complementari":

- limitare l'obbligo di consegna ai potenziali aderenti alla Scheda Sintetica e al Modulo di adesione;
- rendere la consegna della Nota Informativa e del Regolamento/Statuto facoltativa e subordinata alla richiesta dell'aderente;
- prevedere l'obbligo, oltre che per le forme pensionistiche, anche per i relativi collocatori di tenere a disposizione sul proprio sito Internet in formato elettronico copia della Scheda sintetica, del Modulo di adesione, della Nota informativa e del Regolamento/Statuto della forma pensionistica;
- integrare il contenuto della Scheda Sintetica al fine di ricondurre tutte le informazioni essenziali per i potenziali aderenti;

¹ Ci riferiamo alle novità sul "Key Investor Information Document" previsto dalla Dir. 13 luglio 2009, n. 2009/65/CE sugli UCITS (fondi comuni di investimento aperti e SICAV armonizzati) e dal Reg. (CE) 1° luglio 2010, n. 583).

² Ci riferiamo sia alla vigente Delibera CONSOB 19 marzo 2009, n. 16840 (che ha semplificato il regime di consegna al prospetto semplificato per i fondi comuni aperti e alla scheda sintetica per i prodotti assicurativo-finanziari), nonché alle rilevanti novità proposte dalla consultazione CONSOB relativa al Regolamento Emittenti con riferimento ai fondi comuni aperti (armonizzati e non) in occasione del recepimento della Dir. 13 luglio 2009, n. 2009/65/CE entro il termine del 30 giugno 2011.

- snellire il contenuto della Nota Informativa, evitando quanto più possibile le duplicazioni rispetto al Regolamento/Statuto, nonché le descrizioni ridondanti;
- adeguare la disciplina delle vigenti procedure di deposito, di variazione e di aggiornamento delle informazioni contenute nella Scheda sintetica e nella Nota informativa.

Le citate modifiche comportano, a loro volta, ulteriori modifiche alla:

- Deliberazione COVIP del 22 luglio 2010 “Disposizioni in materia di comunicazioni agli iscritti” e della Deliberazione COVIP del 15 luglio 2010 “Regolamento sulle procedure relative all’autorizzazione all’esercizio delle forme pensionistiche complementari, alle modifiche degli statuti e regolamenti, al riconoscimento della personalità giuridica, alle fusioni e cessioni e all’attività transfrontaliera”. Per entrambe le disposizioni si prospetta l’adeguamento dei riferimenti che la normativa vigente opera alla “Nota informativa”;
- Deliberazione COVIP del 31 gennaio 2008 “Istruzioni per la redazione del “Progetto esemplificativo: stima della pensione complementare”. Si propone un adattamento delle disposizioni vigenti al diverso regime di consegna della documentazione precontrattuale.

5. Semplificazione delle regole di condotta in sede di raccolta delle adesioni individuali a fondi pensione aperti

La Delibera COVIP del 29 maggio 2008 disciplina le modalità di raccolta delle adesioni alle forme pensionistiche complementari prevedendo delle *regole generali*, destinate cioè ad avere applicazione alla raccolta di tutte le adesioni, e talune *regole aggiuntive e speciali* valevoli esclusivamente per la raccolta delle adesioni individuali a fondi pensione aperti e PIP.

Le regole generali (art. 11 della citata Delibera COVIP) si sostanziano nell’obbligo dei fondi pensione negoziali e dei soggetti istitutori dei fondi pensione aperti e dei PIP di operare in modo che i soggetti che svolgono l’attività di raccolta delle adesioni agiscano correttamente nell’interesse dei potenziali iscritti e forniscano un’informativa idonea a consentire agli stessi di effettuare scelte consapevoli e rispondenti alle proprie esigenze. In base a tale previsione, i soggetti che raccolgono le adesioni sono, quindi, tenuti a:

- *fornire informazioni ai potenziali aderenti in una forma di agevole comprensione: i) circa la Nota informativa e, in particolare, la Scheda sintetica (con specifico riguardo ai costi, alle opzioni di investimento e ai relativi rischi); ii) circa l'importanza di acquisire informazioni relative all'Indicatore sintetico dei costi delle altre forme pensionistiche complementari, il cui quadro complessivo è disponibile sul sito web della COVIP; iii) circa i contenuti del Progetto esemplificativo standardizzato e la possibilità di effettuare simulazioni personalizzate mediante un motore di calcolo messo a disposizione sul sito web del fondo pensione; iv) nel caso di soggetti rientranti nell'area dei destinatari di una forma pensionistica di natura collettiva sia proposta l'adesione ad altra forma pensionistica, circa il diritto dell'aderente di beneficiare anche dei contributi del datore di lavoro nel caso in cui aderisca alla predetta forma collettiva;*
- *osservare le disposizioni normative e regolamentari;*
- *agire con diligenza e trasparenza nei confronti dei potenziali aderenti;*
- *agire in modo da non recare pregiudizio agli interessi degli aderenti;*
- *non celare, minimizzare od occultare elementi o avvertenze importanti;*
- *compiere tempestivamente le attività e gli adempimenti connessi alla raccolta delle adesioni;*
- *verificare l'identità dell'aderente, prima di raccoglierne le sottoscrizioni.*

Nel caso di adesioni individuali a fondi pensione aperti e PIP le citate regole di comportamento generali sono integrate da regole speciali, individuate sulla base del rinvio (stabilito dall'art. 9, comma 1, della citata Delibera) alle disposizioni previste per il collocamento dei prodotti finanziari, per quanto attiene ai fondi pensione aperti istituiti da banche, SGR e SIM, e dei prodotti assicurativi, nel caso di fondi pensione aperti e PIP istituiti da imprese di assicurazione.

Tale impostazione solleva numerose incertezze interpretative ed applicative dal momento che comporta disparità di trattamento sia tra forme pensionistiche collettive ed individuali sia nell'ambito delle stesse forme collettive - venendo meno all'esigenza di assicurare omogeneità di trattamento tra fondi negoziali e fondi aperti ad adesione collettiva - e rende difficile l'esatta identificazione delle norme applicabili sulla base del predetto rinvio disposto dall'art. 9, comma 1, della citata Delibera.

La complessità di tale assetto normativo è confermato dalla circostanza che, a distanza di tre anni dall'emanazione della Delibera COVIP del 29 maggio 2008 permangono:

- diverse possibili/legittime interpretazioni, veicolate dalle associazioni di categoria, tutte parimenti avallate dalla COVIP;
- oggettive difficoltà a giustificare nei riguardi degli aderenti la diversità di trattamento tra forme collettive ed individuali laddove l'adesione riguardi il medesimo fondo aperto;
- difficoltà per la stessa COVIP a ricercare soluzioni in grado di attenuare le diversità di trattamento, come è testimoniato dalla fase di stallo che connota i lavori del gruppo di lavoro sull'autoregolamentazione al riguardo avviato dalla COVIP nel 2010.

Alla luce dell'esperienza maturata nei predetti tre anni di applicazione della normativa in oggetto riteniamo necessario un intervento da parte della COVIP volto quantomeno a semplificare gli adempimenti e a individuare regole omogenee per la raccolta delle adesioni alle forme pensionistiche individuali istituite da banche, SGR e SIM tenendo presente quanto già previsto dal Regolamento ISVAP 16 ottobre 2006, n. 5 (Regolamento Intermediari ISVAP) per la raccolta delle adesioni ai PIP e ai fondi pensione aperti istituiti da imprese di assicurazione.

A tal fine, sulla scorta anche dei lavori sinora condotti all'interno del citato gruppo di lavoro sull'autoregolamentazione, proponiamo di riformulare il comma 1 dell'art. 9 prevedendo esplicitamente che la raccolta delle adesioni individuali a fondi pensione aperti sia preceduta dall'acquisizione, da parte del collocatore, di informazioni rese dal potenziale aderente, anche tramite la compilazione di un questionario, utili a valutare l'idoneità della forma previdenziale cui si intende aderire e della linea o comparto prescelti alle sue caratteristiche ed esigenze previdenziali. In caso di rifiuto di fornire, tra quelle richieste, le informazioni essenziali per giudicare l'idoneità del comparto prescelto tra quelli offerti dalla forma pensionistica, sarà cura dell'intermediario produrre apposita dichiarazione, sottoscritta dal potenziale aderente, nella quale è inserita una specifica avvertenza riguardo alla circostanza che il rifiuto di fornire le informazioni pregiudica la capacità di valutare l'idoneità della forma pensionistica. Gli intermediari che ricevono richieste di adesione che non risultino idonee da soggetti che intendano comunque perfezionare l'adesione, pur se informati della possibile non idoneità, li informano di tale circostanza, specificandone i motivi. Dell'informativa fornita, inclusi i motivi dell'inidoneità, è data evidenza in un'apposita dichiarazione sottoscritta dall'aderente.

6. Estensione della platea degli aderenti

6.1 Piena portabilità del contributo datoriale

L'esperienza maturata nel corso degli anni evidenzia che la rigidità dei meccanismi di scelta in fase di adesione alle forme pensionistiche costituisce uno dei fattori che ostacolano la diffusione della previdenza complementare. Per incentivare le adesioni alla previdenza integrativa occorre, dunque, ampliare la facoltà di scelta degli aderenti anche con riferimento alla portabilità del contributo del datore di lavoro.

Occorre, infatti, rendere piena siffatta portabilità, superando definitivamente le limitazioni della legislazione vigente che al riguardo rinvia alle previsioni degli accordi collettivi, di modo che non sia più possibile prevedere alcuna limitazione in tali accordi (ivi compresi quelli nazionali) circa la libertà del singolo lavoratore di scegliere, in fase di adesione iniziale o di successivo trasferimento, la forma pensionistica (collettiva o individuale) alla quale aderire, mantenendo integralmente il diritto a beneficiare del versamento del contributo datoriale nella misura definita nell'accordo collettivo o aziendale di riferimento.

Per ottenere tale risultato riteniamo sia necessario il seguente emendamento legislativo.

Proposta di emendamento del d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252 per rendere piena la portabilità del contributo datoriale

Art. 8 (Finanziamento)

L'ultimo periodo del comma 10 dell'art. 8 del d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252 e successive modificazioni è riformulato nel modo seguente:

“Nel caso in cui il lavoratore intenda contribuire alla forma pensionistica complementare e qualora abbia diritto ad un contributo del datore di lavoro in base ad accordi collettivi, anche aziendali, detto contributo affluisce alla forma pensionistica prescelta dal lavoratore stesso, nei limiti e secondo le modalità stabilite dai predetti contratti o accordi”.

6.2 Riscatto per perdita dei requisiti di partecipazione nelle adesioni individuali con conferimento di TFR

Nell'ottica di incentivare le adesioni alla previdenza integrativa tramite una maggiore flessibilità dei meccanismi di scelta degli aderenti a forme pensionistiche complementari, appare altresì importante ottenere dalla COVIP la conferma, per via interpretativa, della legittimità del riscatto per perdita dei requisiti di partecipazione anche nel caso delle adesioni individuali con conferimento di TFR, al pari di quanto previsto nel caso delle adesioni a forme pensionistiche collettive.

Una siffatta pronuncia consentirebbe, parimenti, di omogeneizzare le regole applicabili nei confronti di coloro che aderiscono con conferimento di quote di TFR indipendentemente dalla circostanza che l'adesione avvenga in forma collettiva ovvero individuale.

Il riconoscimento in tale senso presuppone una modifica all'art. 13 dello schema di Regolamento per i fondi pensione aperti e all'art. 12 dello schema di Regolamento per i PIP approvati dalla COVIP con Deliberazione del 31 ottobre 2006, come di seguito riportato.

Proposta di emendamento dello schema di Regolamento per i fondi pensione aperti

Art. 13 (Trasferimento e riscatto della posizione individuale)

1. Omissis

2. L'aderente, anche prima del periodo minimo di permanenza, può:

a) omissis

b) omissis

c) omissis

d) riscattare l'intera posizione individuale maturata, ai sensi dell'art. 14, comma 5, del Decreto, ovvero trasferirla ad altra forma pensionistica complementare, qualora vengano meno i requisiti di partecipazione al Fondo in caso stabiliti dalle fonti che dispongono l'adesione su base collettiva ovvero i requisiti di partecipazione posseduti al momento dell'adesione su base individuale con conferimento di TFR al Fondo. ~~(comma eventuale, e comunque non richiesto in caso di fondo pensione dedicato alle adesioni individuali)~~

Proposta di emendamento dello schema di Regolamento per i PIP

Art. 12 (Trasferimento e riscatto della posizione individuale)

1. Omissis

2. L'aderente, anche prima del periodo minimo di permanenza, può:

a) omissis

b) omissis

c) omissis

d) riscattare l'intera posizione maturata ovvero trasferirla ad altra forma pensionistica complementare, qualora vengano meno i requisiti di partecipazione posseduti al momento dell'adesione al Piano con conferimento di TFR.