



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

LUCA FERRARA

L'AIR nella Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP)

S 3/2014

marzo 2014



L'AIR NELLA COMMISSIONE
DI VIGILANZA SUI FONDI PENSIONE

Variazioni e integrazioni
rispetto alla scheda precedente (luglio 2013)

Par. 1 “Il contesto internazionale”: aggiornato in relazione alle evoluzioni del quadro di riferimento europeo.

Par. 4 “L’esperienza realizzata”: aggiornato in relazione alle ultime consultazioni pubbliche concluse.

INDICE

1. Il contesto internazionale.....	7
<i>Le istituzioni europee.....</i>	7
<i>Gli organismi internazionali.....</i>	9
<i>Le esperienze condotte negli altri Paesi.....</i>	10
2. Gli aspetti normativi.....	11
3. Il processo di introduzione dell’AIR.....	12
4. L’esperienza realizzata.....	13

Questo documento è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5.

Citare questo documento come: L. Ferrara, L’AIR nella Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), Osservatorio sull’Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, S 3/2014, marzo 2014.

1. Il contesto internazionale

Le istituzioni europee

L’obiettivo di garantire in modo uniforme la salvaguardia dei diritti a pensione complementare in ambito europeo¹, al fine di facilitare la libera circolazione dei lavoratori subordinati e autonomi, ha indotto i singoli Stati Membri dell’Unione Europea a tentare di armonizzare le proprie normative in materia e a dotarsi di efficaci strumenti per semplificare la regolazione esistente ed assicurare la qualità delle regole da adottare in futuro. Di qui la necessità di informare al principio della *better regulation* anche il processo di *rule making* delle Autorità nazionali preposte a compiti di regolazione e vigilanza nel settore della previdenza complementare.

Suddetto settore è stato ricompreso, nell’ottica del regolatore europeo, nel quadro dei servizi finanziari, diventando quindi oggetto degli interventi per la realizzazione del mercato finanziario unico in Europa. Tra questi, si segnala il Piano d’azione per il mercato unico dei servizi finanziari², che prevedeva l’armonizzazione della regolamentazione e dell’esercizio di vigilanza entro il 2005, da attuarsi con il coordinamento, tra le Autorità nazionali, del processo di produzione normativa dell’Unione. Tale processo, stando agli indirizzi del Consiglio Europeo di Stoccolma del febbraio 2001, deve essere incentrato sui principi della *better regulation* e non può pertanto prescindere dal coinvolgimento dei destinatari della regolazione (*stakeholders*) e dalla realizzazione di analisi di impatto sulle proposte normative più rilevanti (secondo la procedura c.d. Lamfalussy)³.

1 Direttiva 98/49/CE del Consiglio, 29 giugno 1998, relativa alla *salvaguardia dei diritti a pensione complementare dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all’interno della Comunità europea*, pubblicata in G.U.C.E. del 25 luglio 1998, e Direttiva 2003/41/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 3 giugno 2003, relativa alle *attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali*, pubblicata in G.U.U.E. del 23 settembre 2003.

2 Comunicazione della Commissione, dell’11 maggio 1999, *Attuazione del quadro di azione per i servizi finanziari: Piano d’azione*, COM(1999) 232 def.

3 Documento di lavoro della Commissione (2004), *The application of the Lamfalussy Process to EU Securities Market Legislation, A preliminary assessment by the Commission services*, SEC(2004) 1459. La “procedura Lamfalussy” nasce nel 2001 dalle disposizioni del “Comitato dei Saggi”, presieduto dal Barone Alexandre Lamfalussy ed è basata su un approccio legislativo che si articola in 4 livelli. Al livello 1, la Commissione Europea definisce le regole chiave e i principi base della nuova normativa che vengono adottati mediante una “procedura di codecisione” che coinvolge sia il Parlamento Europeo, sia il Consiglio Europeo. La legislazione di livello 2 contiene le misure tecniche necessarie, adottate dalla Commissione Europea, per rendere operativi i principi posti a livello 1, con il supporto dei lavori di un “Comitato di livello 3”, composto dai rappresentanti delle Autorità di Vigilanza degli Stati membri dell’Unione Europea (CESR - *Committee of European Securities Regulators*), che a sua volta si deve consultare con gli operatori del mercato finanziario. Al livello 4, la Commissione Europea verifica l’effettiva conformità degli Stati Membri alla legislazione dell’Unione

Il recepimento di tali indirizzi nel Libro Bianco sui servizi finanziari per il 2005-2010⁴ costituisce un'ulteriore conferma dell'impegno delle istituzioni europee, in particolar modo della Commissione Europea, per la qualità della regolazione e l'adozione di processi decisionali partecipati e trasparenti, che comprendano una valutazione dell'impatto economico, sociale ed ambientale delle regole da adottare. Le riflessioni svolte in seno ai comitati delle Autorità nazionali di vigilanza - il Comitato di vigilanza bancaria (CEBS), il Comitato di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (CEIOPS) e il Comitato di regolamentazione dei valori mobiliari (CESR)⁵ -, circa il modo in cui dare concreta attuazione agli indirizzi espressi dalla Commissione, sono confluite nelle Linee guida per la conduzione delle analisi d'impatto⁶; il documento prescrive le modalità di adozione delle decisioni sia all'interno dei comitati europei che a livello di singole autorità nazionali nell'esercizio della propria funzione regolatoria.

Dal gennaio 2011 tre Autorità europee di vigilanza hanno preso il posto dei comitati sopra citati: la European Banking Authority (EBA), la European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) e la European Securities and Markets Authority (ESMA). Nonostante questa riforma dell'assetto istituzionale, la *better regulation* ha continuato a rivestire un ruolo significativo nei processi decisionali delle nuove istituzioni: per quanto riguarda l'EIOPA, l'Autorità europea di riferimento per la COVIP, il Regolamento che la istituisce richiede di condurre, oltre alla consultazione degli *stakeholders*, un'analisi "dei potenziali costi e benefici" delle norme tecniche da emanare, a meno che tale analisi non sia sproporzionata "in relazione alla portata e all'impatto dei progetti di norme tecniche [...] o in relazione alla particolare urgenza della questione"⁷.

L'impegno dell'EIOPA in materia di qualità della regolazione si è concretizzato prima nell'adozione di un "*Public statement of consultation practices*", in cui vengono stabiliti i principi generali su cui basare il modello di consultazione dell'Autorità, poi nell'identificazione dell'analisi di impatto della

e si attiva affinché questa venga effettivamente adottata.

4 Commissione Europea, *Libro bianco – La politica dei servizi finanziari per il periodo 2005-2010*, COM(2005) 629, dicembre 2005

5 I tre comitati contribuivano all'attuazione coerente delle direttive, in materia di servizi finanziari, negli Stati membri garantendo una cooperazione efficace tra le Autorità di vigilanza e una convergenza delle loro pratiche.

6 CESR, CEBS, CEIOPS, *Impact assessment Guidelines for EU Level 3 Committees*, maggio 2007.

7 Regolamento n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010.

regolazione quale uno degli obiettivi strategici del Work Programme 2013⁸. L’EIOPA ha dato piena attuazione a tale obiettivo, realizzando l’AIR in concomitanza con l’emanazione di linee guida sull’applicazione della normativa europea in materia di assicurazioni e forme pensionistiche complementari⁹; l’analisi di impatto è sempre allegata alla bozza di linee guida sottoposta a consultazione pubblica e viene aggiornata in base alle modifiche intervenute in sede di redazione del provvedimento finale. Le AIR condotte dall’EIOPA presentano caratteristiche ben precise: oltre ai contenuti minimi delle analisi di impatto inerenti l’identificazione dei destinatari della regolazione e l’illustrazione del contesto normativo ed economico, contengono un riferimento all’applicazione del principio di proporzionalità nella definizione delle linee guida, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari. Un altro aspetto rilevante è costituito dalla centralità dell’analisi dei costi e dei benefici all’interno dell’AIR: ciascuna opzione di intervento è descritta nel dettaglio, accompagnata dalla puntuale disamina dei benefici generati e dei costi, diretti e indiretti, che ricadono sui destinatari della regolazione.

Gli organismi internazionali

A livello internazionale, la COVIP è membro dell’IOPS, l’International Organisation of Pension Supervisors¹⁰, e partecipa ai lavori dell’OCSE, l’Organizzazione di cooperazione e di sviluppo economico, nell’ambito del Working Party on Private Pensions (WPPP). L’obiettivo principale dell’IOPS è quello di migliorare la qualità e l’efficacia dell’attività di vigilanza sui fondi pensione,

8 È possibile consultare il testo del *EIOPA Work Programme 2013* sul [sito istituzionale dell’EIOPA](#).

9 Nel corso del 2013 sono stati pubblicati cinque consultation papers, che, in allegato, presentano l’analisi di impatto della regolazione condotta sulla proposta di linee guida redatta dall’EIOPA. Si tratta del “CP-13/008 - Consultation Paper on the Proposal for Guidelines on System of Governance, including Impact Assessment”; del “CP-13/009 - Consultation Paper on the Proposal for Guidelines on Forward Looking assessment of the undertaking’s own risks (based on the ORSA principles), including Impact Assessment”; del “CP-13/010 - Consultation Paper on the Proposal for Guidelines on submission of information to national competent authorities, including Impact Assessment”; del “CP-13/011 - Consultation Paper on the Proposal for Guidelines On Pre-application for Internal Models, including Impact Assessment”; del “JC/CP/2013/02 - Joint Consultation Paper on Mechanistic references to credit ratings in the ESAs’ guidelines and recommendations”. L’ultimo consultation paper che presenta in allegato l’analisi di impatto è stato pubblicato nel gennaio 2014 e si tratta del “JC/CP/2014/01 – Joint Consultation Paper related to the Draft Implementing Technical Standards on the mapping of ECAs’ credit assessments”.

10 L’organizzazione è nata nel 2004 su impulso dell’ *International Network of Pension Regulators* (INPRS), la rete di regolatori e supervisor transnazionali che operano nel settore della previdenza complementare e privata.

assicurando la cooperazione tra le Autorità nazionali e promuovendo il confronto tra queste ultime e tutti gli *stakeholders* interessati ai processi di produzione normativa e di supervisione del settore, ovvero decisori pubblici, ricercatori e rappresentanti del settore privato. Il WPPP ha invece focalizzato la propria attenzione sull'elaborazione di un comune orientamento delle politiche di regolazione dei fondi pensionistici, prescrivendo i principi chiave su cui fondare innovazione ed emendamenti alla regolamentazione nazionale della previdenza complementare. Il lavoro del WPPP è confluito nella raccomandazione sui principi della regolazione sulla previdenza complementare¹¹, nella quale, oltre ad enunciare i suddetti principi, si dettano anche criteri per la loro attuazione. Sebbene non vi sia un diretto riferimento alle tecniche di produzione normativa né quindi all'analisi di impatto della regolamentazione, il principio di *better regulation* permea le prescrizioni del WPPP. Ad esso si richiamano le prescrizioni circa un quadro regolamentare completo, dinamico e flessibile (Principio 1); l'esigenza di una corretta valutazione, da parte del regolatore, dell'adeguatezza degli schemi pensionistici complementari relativamente a rischi, benefici e copertura (Principio 5); la necessità di dotare le Autorità nazionali di adeguati poteri di regolazione e supervisione per garantire gli interessi dei beneficiari (Principio 7).

Sulla base di queste prescrizioni, l'IOPS ha elaborato a sua volta una serie di principi riguardanti l'attività di vigilanza delle Autorità nazionali¹². Rilevano, sia pure indirettamente, ai fini dell'analisi di impatto, i principi sulla consultazione dei soggetti regolati e la cooperazione con gli altri organismi di vigilanza sia nazionali che internazionali (Principio 7) e quelli sulla necessità di procedure di *decision-making* chiare, trasparenti e documentate, nel corso delle quali si proceda alla ponderazione di interessi, rischi, costi e benefici degli interventi dell'Autorità (Principio 10).

Le esperienze condotte negli altri Paesi

Le Autorità di vigilanza nazionali nel settore della previdenza complementare hanno sovente un ruolo di *supervisor* anziché di *regulator*, in quanto la produzione di norme in materia resta spesso di competenza degli organi legislativi¹³. Dovendosi occupare principalmente di analisi del rischio e garanzie di solvibilità dei fondi, queste Autorità ricorrono all'analisi di impatto della regolamentazione

11 OECD, *Core principles of occupational pension regulation*, 5 giugno 2009.

12 IOPS, *Principles of Private Pension Supervision*, agosto 2006.

13 In diversi Paesi non vi è una specifica Autorità preposta alla vigilanza e alla regolazione del settore della previdenza complementare, funzioni attribuite invece, in molti casi, alle direzioni generali delle amministrazioni ministeriali del lavoro o delle finanze.

prevalentemente per la definizione degli strumenti con cui esercitano i loro poteri di vigilanza, tramite l’attività ispettiva e le misure che esse pongono in essere per assicurare la corretta informazione e la trasparenza nel rapporto con l’utenza.

È tuttavia da segnalare, oltre all’intensa attività dell’EIOPA a livello europeo nell’analisi delle direttive di prossima attuazione¹⁴, l’esperienza condotta dal *Pensions Regulator* britannico¹⁵. Anche in questo caso l’applicazione dei principi di *better regulation* è legata a doppio filo con l’attività di *law enforcement* dell’Autorità¹⁶, che, nel perseguire il primario obiettivo di proteggere gli interessi dei beneficiari dei fondi pensione, ricorre frequentemente alla consultazione degli *stakeholders*, siano essi beneficiari o gestori, con il fine ultimo di assicurare un bilanciamento tra l’esigenza di un quadro regolatorio proporzionato e incentrato sugli obblighi di informazione e trasparenza, e la necessità di salvaguardare chi usufruisce dei fondi.

2. Gli aspetti normativi

L’obbligo¹⁷ di realizzazione dell’AIR sugli atti regolamentari o di contenuto generale della COVIP deriva dalla legge 28 dicembre 2005, n.262, “Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari”. La norma prevede la stesura, per i suddetti atti, di una relazione illustrativa delle conseguenze sulla regolamentazione, sull’attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi di investitori e risparmiatori; le modalità con cui realizzare e pubblicare le analisi di impatto sono

14 Ad esempio, le procedure di consultazione avviate dal CEIOPS in vista dell’applicazione della direttiva in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (Solvibilità II).

15 Il *Pensions Regulator* (www.thepensionsregulator.gov.uk) è l’Autorità preposta a disciplinare l’attività dei fondi pensione nel Regno Unito, istituita nel 2004, con l’obiettivo di proteggere gli interessi degli aderenti ai fondi pensione, promuovere la buona gestione dei fondi e ridurre i rischi di insolvibilità.

16 Risulta esemplificativo, relativamente all’esperienza britannica, il rapporto di Sir Philip Hampton’s del 2005, *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, incentrato sull’analisi dell’equilibrio tra un’efficace attività di regolazione e vigilanza e la riduzione degli oneri imposti dal regime regolatorio.

17 In via interpretativa, l’obbligo per la COVIP di realizzare l’AIR è contenuto nella legge 29 luglio 2003, n. 229, che prescrive l’adozione di forme o metodi di analisi dell’impatto della regolamentazione per atti di competenza (amministrativi generali, di programmazione o pianificazione) delle Autorità amministrative indipendenti.

disciplinate da regolamenti attuativi predisposti dalle Autorità¹⁸.

La COVIP si è dotata, con la deliberazione dell'8 settembre 2011, del regolamento di attuazione della legge n. 262/2005, dopo averne sottoposto lo schema ad una procedura di pubblica consultazione dal 27 novembre 2009 al 15 gennaio 2010.

3. Il processo di introduzione dell'AIR

Il regolamento prevede una pubblica consultazione per l'adozione degli atti normativi di competenza della COVIP¹⁹, finalizzata alla definizione dell'opzione regolamentare più efficace ed efficiente. L'intero procedimento di adozione ruota attorno al principio della proporzionalità, inteso come, citando il secondo comma dell'articolo 3 del regolamento, "il criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari, in funzione degli obiettivi perseguiti". Le proposte di regolamentazione devono essere pubblicate sul sito *internet* della Commissione, unitamente ad una relazione contenente le valutazioni di impatto della regolamentazione; il contenuto della relazione si sostanzia, sempre stando alla lettera del regolamento, nell'evidenziazione della normativa primaria e secondaria presa a riferimento e delle esigenze di regolamentazione riscontrate, nonché nella valutazione delle opzioni regolamentari disponibili e dei probabili effetti dell'atto di regolazione sui soggetti vigilati e sugli aderenti alle forme pensionistiche complementari. Successivamente alla pubblicazione della proposta, è prevista l'acquisizione dei contributi degli interessati, così come il coinvolgimento dei soggetti vigilati e delle rispettive associazioni di categoria, tramite altre forme di confronto, tra cui anche il ricorso ad appositi comitati di esperti o gruppi consultivi rappresentativi. L'atto finale deve essere accompagnato, a sua volta, da una relazione che reca, da una parte, le motivazioni inerenti le scelte di regolazione e di

18 Le altre Autorità soggette all'obbligo sono la Banca d'Italia, CONSOB e l'IVASS.

19 La deroga al procedimento di adozione degli atti normativi è prevista in caso di necessità e urgenza relativamente ad esigenze di ordinato svolgimento dell'attività delle forme pensionistiche complementari, di tutela degli iscritti, dei beneficiari e dei potenziali aderenti, di trasparenza e buon funzionamento del sistema di previdenza complementare, di tempestiva attuazione di norme nazionali ed europee, ovvero ove la conoscenza del provvedimento prima della sua adozione possa compromettere il conseguimento delle sue finalità. Il ricorso alla deroga deve essere indicato obbligatoriamente nell'atto di regolazione o nella sua relazione di accompagnamento.

vigilanza adottate, anche alla luce di commenti e proposte ricevuti durante la pubblica consultazione e pubblicati sul sito *internet*, dall'altra, le valutazioni effettuate circa il previsto impatto della regolamentazione, dell'opzione regolatoria selezionata, sull'attività dei soggetti vigilati e sugli interessi degli aderenti.

Di notevole interesse risulta lo strumento della revisione periodica previsto dall'articolo 8. Difatti è stata prevista la possibilità di ricorrere, in sede di revisione degli atti di regolazione, ad una consultazione pubblica per valutare l'esperienza di applicazione dell'atto e raccogliere le indicazioni dei soggetti regolati circa le modalità di attuazione delle norme. Nel caso lo ritenga opportuno, la COVIP può individuare le ipotesi di modifica dell'atto e sottoporle a consultazione, seguendo il medesimo *iter* previsto per i nuovi atti di regolazione.

4. L'esperienza realizzata

Il ricorso alla consultazione degli *stakeholders* caratterizza l'attività della COVIP sin dal suo avvio, mentre dal 2003, come precisato nella carta delle attività della Commissione, viene verificato l'impatto della normativa regolamentare di competenza anche in termini di costi-benefici per il sistema, anche se i risultati di tali verifiche non sono resi pubblici. La messa a sistema dell'AIR dipende dai vincoli imposti dalle disposizioni europee e internazionali, nonché da quelli derivanti dalla legge n. 262/2005.

Dal 2008 ad oggi sono state concluse dieci pubbliche consultazioni, debitamente documentate sul sito della COVIP; per ciascuna di esse²⁰ sono stati resi disponibili: il documento di consultazione comprensivo di relazione di presentazione e schema dell'atto; le osservazioni di associazioni di

20 Le consultazioni completate e documentate hanno riguardato: lo schema di regolamento sulle modalità di adesione alle forme pensionistiche complementari; le disposizioni in materia di organismi di sorveglianza dei fondi pensione aperti; il regolamento in materia di comunicazioni agli aderenti ai fondi pensione; il regolamento sulle autorizzazioni all'esercizio delle forme pensionistiche complementari; le istruzioni sulla trattazione dei reclami; le disposizioni in ordine alla parità di trattamento tra uomini e donne nelle forme pensionistiche complementari collettive; l'opportunità e le modalità con cui intervenire sulle vigenti disposizioni in materia di rappresentazione del rischio nella stima della pensione complementare; le disposizioni sul processo di attuazione della politica di investimento; lo schema di manuale delle segnalazioni statistiche e di vigilanza dei fondi pensione e, infine, lo schema di regolamento disciplinante le procedure di adozione di atti regolamentari o di contenuto generale.

categoria, sindacati e consumatori; la relazione illustrativa del provvedimento finale; il provvedimento di adozione dell'atto con deliberazione della Commissione. È stata recentemente avviata una consultazione pubblica sulle modifiche da apportare al regolamento del 15 luglio 2010, relativo alle procedure di approvazione, da parte della Commissione, dei piani di riequilibrio elaborati dai fondi pensione per dotarsi di attività sufficienti a coprire le riserve tecniche²¹.

Il regolamento attuativo dell'articolo 23 della legge n. 262/2005 contiene un riferimento all'analisi di impatto della regolazione sebbene la identifichi come un insieme di “valutazioni di impatto della regolamentazione” e non utilizzi mai esplicitamente il termine “AIR” (cfr. par. 2). Secondo il regolamento, la proposta di regolamentazione deve necessariamente contenere la valutazione d'impatto, il che vincola la COVIP a ricostruire l'*iter* logico che la ha portata a preferire una determinata opzione di regolazione, con annesso esame degli effetti generati sugli *stakeholders*. Analogamente, la relazione finale, redatta al termine della consultazione pubblica, dovrebbe contenere anch'essa una valutazione d'impatto sull'attività dei soggetti vigilati, nonché la puntuale disamina delle motivazioni a fondamento della scelta normativa operata, basate anche sulle indicazioni degli *stakeholders* e delle altre Autorità.

Le disposizioni del regolamento sembrano tuttavia non essere applicate. Il procedimento di approvazione degli atti sottoposti a consultazione pubblica non è mutato a seguito dell'entrata in vigore del regolamento: la relazione di presentazione della proposta consiste principalmente in una descrizione dell'articolato, con l'analisi del contenuto delle norme, e la relazione sul provvedimento finale riporta la medesima descrizione corredata, in caso, dalle motivazioni che hanno portato ad una modifica delle norme inizialmente poste in consultazione. L'unico elemento riconducibile ad una AIR è rappresentato, pertanto, dall'illustrazione delle modifiche apportate allo schema iniziale dell'atto, a seguito del recepimento delle indicazioni fornite dagli *stakeholders* e delle osservazioni di altri Enti e Autorità; non vi è traccia di una vera valutazione di impatto, così come prescrive il regolamento.

Un elemento di interesse è costituito dalla già citata revisione periodica degli atti di regolazione. La consultazione pubblica finalizzata, come recita l'articolo 8, a “ottenere dati e valutazioni sull'esperienza di applicazione dell'atto”, richiama elementi propri della verifica di impatto della regolamentazione (VIR). Il primo caso di revisione degli atti di regolazione può essere rintracciato

21 COVIP, Modifiche ed integrazioni del Regolamento COVIP sulle procedure del 15 luglio 2010, 16 dicembre 2013

nell'avvio di un dibattito, tramite pubblicazione di un *discussion paper* sottoposto a consultazione nel febbraio 2013, sulla possibilità di modificare le disposizioni sul “Progetto esemplificativo: stima della pensione complementare” emanate nel gennaio 2008. L'avvio del processo di revisione è avvenuto grazie all'impulso delle associazioni di categoria, che hanno richiesto indicazioni più puntuali in relazione alla rappresentazione dell'incertezza nel progetto esemplificativo e alle relative modalità di calcolo della pensione complementare.

La consultazione non è stata tuttavia seguita dall'adozione di un provvedimento, in quanto la COVIP ha ritenuto opportuno proseguire gli approfondimenti, anche in sede internazionale, sulle metodologie per misurare i margini di incertezza, le possibili modalità di comunicazione del rischio e i contenuti del progetto esemplificativo.