



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

LUCA FERRARA

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

aprile 2010

INDICE

L'infusso derivante dal contesto internazionale	4
<i>Le istituzioni comunitarie</i>	4
<i>Gli organismi internazionali</i>	5
<i>Le esperienze condotte negli altri Paesi</i>	6
Gli aspetti normativi	8
L'introduzione dell'AIR e le prime esperienze realizzate	9

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, aprile 2010.

L'influsso derivante dal contesto internazionale

Le istituzioni comunitarie

L'obiettivo di garantire in modo uniforme la salvaguardia dei diritti a pensione complementare in ambito comunitario ¹, 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, pertanto, 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 comunitario, 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 finanziari ², 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 comunitaria. 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

Il recepimento di tali indirizzi nel Libro Bianco sui servizi finanziari per il 2005-2010⁴ costituisce un'ulteriore conferma dell'impegno delle istituzioni comunitarie, 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 europee di vigilanza (il Comitato di vigilanza bancaria (CEBS), il Comitato di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (CEIOPS) a cui partecipa anche la Covip, 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'impatto ⁶; il documento prescrive le modalità operative con cui i comitati adottano decisioni e le singole Autorità nazionali esercitano la propria funzione regolatoria.

Gli organismi internazionali

A livello internazionale, la Covip è membro dell'IOPS, l'*International Organisation of Pension Supervisors* ⁷, 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

“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 comunitaria 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 contribuiscono all'attuazione coerente delle direttive comunitarie, 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 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.

principale dell'IOPS è quello di migliorare la qualità e l'efficacia dell'attività di vigilanza sui fondi pensione, 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 complementare ⁸, 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 dalla 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 nazionali ⁹. 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

La scelta di non ricorrere all'AIR all'interno dei processi di regolazione del settore della

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

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

previdenza complementare deriva, con molta probabilità, dalle competenze attribuite alle autorità di vigilanza nazionali in tale settore. Dovendosi occupare principalmente di analisi del rischio e garanzie di solvibilità dei fondi, queste autorità hanno sovente un ruolo più di *supervisor* anziché di *regulator*, in quanto la produzione di norme in materia di previdenza complementare resta spesso di competenza degli organi legislativi¹⁰. Pertanto, il ricorso all'analisi di impatto della regolamentazione riguarda prevalentemente gli strumenti con cui le autorità 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.

E' tuttavia da segnalare, oltre all'intensa attività del CEIOPS a livello comunitario nell'analisi delle direttive di prossima attuazione¹¹, l'esperienza condotta dal *Pensions Regulator* britannico¹². Anche in questo caso l'applicazione dei principi di *better regulation* è legata a doppio filo con l'attività di *law enforcement* dell'autorità¹³, che, nel perseguire il primario obiettivo di proteggere gli interessi dei beneficiari dei fondi pensione, ricorre frequentemente alla consultazione degli *stakeholders*, siano essi beneficiari che 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.

10 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.

11 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).

12 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.

13 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.

Gli aspetti normativi

L'obbligo¹⁴ 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 disciplinate da regolamenti attuativi predisposti dalle Autorità¹⁵. La COVIP ha predisposto, di recente, uno schema di regolamento, sottoposto ad una procedura di pubblica consultazione dal 27 novembre 2009 al 15 gennaio 2010.

Lo schema di regolamento prevede una pubblica consultazione per l'adozione degli atti normativi di competenza della COVIP¹⁶. Le proposte relative devono essere pubblicate, sul sito *internet* della Commissione, con successiva acquisizione dei contributi degli interessati, quanto il coinvolgimento attivo, tramite altre forme di confronto, dei soggetti vigilati e delle rispettive associazioni di categoria. Sempre secondo questa prima versione del regolamento, l'atto finale deve essere accompagnato da una relazione che illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività dei soggetti vigilati ed infine sugli interessi di iscritti e beneficiari delle forme pensionistiche complementari e dei potenziali aderenti. Completano la relazione le motivazioni inerenti le scelte di regolazione e di vigilanza adottate, anche alla luce di commenti e proposte ricevuti durante la pubblica consultazione e pubblicati sul sito *internet*.

14 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.

15 Le altre autorità soggette all'obbligo sono la Banca d'Italia, CONSOB e l'ISVAP.

16 La deroga all'utilizzo dell'AIR 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 e comunitarie, ovvero ove la conoscenza del provvedimento prima della sua adozione possa compromettere il conseguimento delle sue finalità.

L'introduzione dell'AIR e le prospettive

Il ricorso alla consultazione degli *stakeholders* caratterizza l'attività della COVIP sin dal suo avvio, mentre dal 2003, come precisato nelle relazioni annuali dell'Autorità, viene svolta l'analisi costi-benefici, inizialmente senza pubblica divulgazione, per la definizione della normativa regolamentare di propria competenza. La messa a sistema dell' AIR, invece, dipende dai vincoli imposti dalle disposizioni comunitarie e internazionali, nonché da quelli derivanti dalla legge n. 262/2005.

Dal 2008 ad oggi sono state concluse quattro pubbliche consultazioni, debitamente documentate sul sito della COVIP; per due di esse¹⁷ sono stati resi disponibili: l'originario documento di consultazione comprensivo di relazione di presentazione e schema dell'atto; le osservazioni di associazioni di categoria, sindacati e consumatori; la relazione illustrativa del provvedimento finale; il provvedimento di adozione dell'atto con deliberazione della Commissione. I risultati delle altre due consultazioni concluse, relative al regolamento in materia di comunicazioni agli aderenti ai fondi pensione e allo stesso regolamento disciplinante le procedure di adozione di atti regolamentari o di contenuto generale, non sono ancora stati diffusi, nonostante la fase di raccolta dei contributi tramite il sito *internet* sia stata già completata. Una quinta consultazione pubblica è stata avviata il 5 marzo 2010 e concerne un nuovo regolamento sulle procedure relative all'autorizzazione all'esercizio dell'attività delle forme pensionistiche complementari, alle modifiche degli statuti e regolamenti, al riconoscimento della personalità giuridica, alle operazioni di fusione e cessione e all'attività transfrontaliera.

Risulta interessante valutare quali potranno essere, alla luce del nuovo regolamento, le differenze nel contenuto delle relazioni stilate al termine della procedura di consultazione. Le relazioni illustrative finora pubblicate rendono conto puntualmente delle modifiche apportate allo schema iniziale dell'atto, riconducendo tali modifiche al recepimento delle indicazioni fornite dagli *stakeholders* e delle osservazioni di altri Enti e Autorità. Questo di fatto è l'unico elemento riconducibile ad una AIR : in entrambe le relazioni, il contenuto consiste principalmente in

¹⁷ La prime due consultazioni hanno riguardato lo schema di regolamento sulle modalità di adesione alle forme pensionistiche complementari, e le disposizioni in materia di organismo di sorveglianza dei fondi pensione aperti.

una descrizione dell'articolato del provvedimento finale, corredata solo in alcuni punti dalle motivazioni che hanno portato alla versione definitiva della norma.

Il nuovo regolamento che attuerà le prescrizioni della legge n. 262/2005, sebbene non contenga un esplicito riferimento all'analisi di impatto della regolazione, prevede una parziale trasformazione della natura meramente informativa della relazione, redatta al termine della consultazione pubblica, tramite l'integrazione di solo alcune delle caratteristiche tipiche dell'AIR: le relazioni quindi includeranno l'illustrazione delle conseguenze sulla regolamentazione di settore e sui soggetti regolati, nonché la puntuale disamina delle motivazioni a fondamento della scelta normativa operata, basate anche sulle indicazioni degli *stakeholders* e delle altre Autorità.