

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1643

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori TAROLLI, CANTONI, PASTORE,
PEDRIZZI, CICCANTI, SUDANO e MORO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 LUGLIO 2002 (*)

Nuove norme in materia di vigilanza sui fondi pensione.
Delega al Governo

() Testo ritirato dal presentatore*

ONOREVOLI SENATORI. - Il ruolo e il funzionamento delle Autorità indipendenti è da qualche tempo entrato stabilmente nel dibattito politico. Nel nostro Paese, se escludiamo la Banca d'Italia, non riconducibile ai modelli applicati a tali istituti, se ne annoverano ormai undici con forme di elezione, composizione e rapporti con le istituzioni diverse tra loro.

Oggi è avvertita la necessità di un loro riordino e di approdare ad un assetto più organico e più sistematico.

Tra il gennaio 1999 e l'aprile 2000 la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati ha svolto una indagine conoscitiva al fine di predisporre una disciplina unitaria, anche in vista di una razionalizzazione delle procedure di nomina e del potere regolamentare ad esse affidato.

Da tale indagine è stata esclusa espressamente la Banca d'Italia, per ragioni che avevano già trovato applicazione in occasione della predisposizione del testo di riforma costituzionale da parte della «Bicamerale». In quel contesto, lo *status* di autonomia e indipendenza della Banca d'Italia veniva formalmente costituzionalizzato distinguendo nettamente la Banca dalle Autorità di regolazione e di garanzia, la cui disciplina era riportata sotto un diverso articolo, con una diversa formulazione.

Ma la fine della legislatura non ha consentito che le Aule parlamentari entrassero nel merito.

In questa legislatura sono state presentate diverse proposte legislative. Alcune chiedono di sopprimere gran parte di queste Autorità e di trasferire le relative funzioni ai Ministeri competenti.

Altre ne chiedono una profonda rivisitazione nel quadro di un nuovo sistema caratterizzato da una forte carica innovativa.

Altre ancora, invece, sono più orientate ad un intervento di riordino e di razionalizzazione.

E stando alle anticipazioni giornalistiche, questo sembra essere anche l'intento del Governo in carica. Anche l'intenzione della presente proposta si colloca in questa linea.

* * *

Le Autorità di controllo sono costituite e definite come indipendenti in quanto assicurano garanzie che il legislatore ha ritenuto di affidare a soggetti diversi rispetto al Governo, al Parlamento e alla stessa Amministrazione.

Tale necessità nasce dall'esigenza di separare alcune funzioni di garanzia sottraendole ai tradizionali poteri costituzionali per collocarli in capo ad Autorità amministrative indipendenti.

Esse rappresentano una modalità diversa e alternativa anche all'autorità giudiziaria, quale strumento snello ma dotato di poteri speciali per la risoluzione delle controversie.

I modelli di riferimento non provengono dalla tradizione dell'ordinamento italiano ma dalla cultura anglosassone e americana. Si tratta di soggetti investiti di funzioni pubbliche, ma esterni e neutrali rispetto al potere politico.

Gli elementi che le caratterizzano sono l'autonomia e l'indipendenza. Il primo requisito consente non solo autonomia organizzativa, contabile e amministrativa, anche in deroga alle norme sulla contabilità generale dello Stato, ma soprattutto le responsabilizza a richiedere l'attuazione delle leggi a tutela dei cittadini, dei loro diritti, degli interessi

costituzionali previsti, oltretutto a vigilare sulla correttezza e sulla trasparenza dei comportamenti dei soggetti che agiscono nei settori considerati.

Le stesse autorità sono investite del requisito dell'indipendenza per sottrarle non solo al potere funzionale del Governo ma soprattutto al potere di condizionamento sia dei soggetti economici che del potere politico.

Dentro questo contesto si colloca la seguente proposta legislativa, anche se intende affrontare solo una questione: quella della vigilanza sui fondi pensione di amministrazione indipendente.

* * *

È ormai patrimonio comune, sia sul piano nazionale (si vedano i programmi di legislatura di entrambi gli schieramenti e anche il DPEF 2003-2006) che su quello europeo - basti guardare alle recenti risoluzioni dei vertici europei di Siviglia e di Barcellona - che il sistema previdenziale per essere stabile e sostenibile deve fondarsi su due pilastri, uno pubblico e uno complementare.

L'attuale sistema pensionistico pubblico è stato impostato nei primi decenni del secondo dopoguerra, quando il tasso di crescita dell'economia era superiore al 5 per cento annuo e il numero degli occupati doppio di quello dei pensionati.

Oggi il quadro è mutato: il numero degli occupati è pari a 1,2 volte quello dei trattamenti pensionistici e le prospettive di crescita, dalle quali dipendono il numero degli occupati e il volume delle contribuzioni, sono più limitate.

L'andamento delle spesa pensionistica centrata tutta sul sistema pubblico, a lungo termine, anche alla luce del progressivo invecchiamento della popolazione appare difficilmente sostenibile.

Nel quadro di un riesame dello stato sociale, ovunque sta maturando la consapevolezza di far transitare in modo graduale una parte del risparmio previdenziale dal sistema pubblico al mercato dei capitali.

L'articolazione del sistema pensionistico su due componenti può consentire ai lavoratori di diversificare maggiormente i rischi, di adattare il grado di copertura previdenziale alle effettive esigenze, di frenare la tendenza discendente del tasso di risparmio delle famiglie e favorire attraverso la crescita del mercato dei capitali la crescita dimensionale delle imprese.

Negli anni scorsi sono stati costituiti fondi pensione soggetti alla nuova disciplina della previdenza complementare.

Alla fine dello scorso marzo erano autorizzati ad operare 33 fondi pensione negoziali e 95 aperti. Le adesioni ai fondi negoziali avevano superato il milione di unità mentre quelle a fondi aperti erano 300 mila.

I fondi interni alle banche sono 149. Essi gestiscono risorse pari a circa 4.500 milioni di euro, ammontare di gran lunga preponderante rispetto al totale dei fondi destinati alla previdenza integrativa.

È un mercato che avrà nel futuro un deciso incremento, ma proprio per questo dovrà essere accompagnato da norme e da azioni che assicurino agli utenti sicurezza, efficacia dell'investimento e trasparenza dell'operatività gestionale.

Obiettivi che possono essere assicurati non da organismi amministrativi centralizzati, ma da autorità che si trovino vicine alle istituzioni finanziarie, che abbiano una diffusa presenza sul territorio, che abbiano una conoscenza diretta dei mercati di riferimento e che quindi siano in grado di svolgere una vigilanza prudenziale più efficace.

Per questo abbiamo individuato nella Banca d'Italia l'istituzione che per vocazione e organizzazione meglio può svolgere questi compiti e queste funzioni.

* * *

In Italia il legislatore ha affidato alla Banca centrale competenze ampie e articolate in materia di vigilanza sugli intermediari e di tutela della concorrenza. Inoltre ha affidato all'Istituto la sorveglianza sul sistema

dei pagamenti e la supervisione sui mercati. L'esercizio della funzione di vigilanza prudenziale e di sorveglianza sul sistema dei pagamenti è comune a molte delle banche centrali dei paesi sviluppati; in alcuni paesi le competenze sono state di recente confermate o ampliate.

Negli Stati Uniti sono rilevanti le competenze del sistema della Riserva federale in materia di tutela della concorrenza nel settore bancario.

La lunga e comprovata esperienza della Banca d'Italia in qualità di autorità di vigilanza sulle banche, l'approfondita conoscenza del tessuto economico in cui operano gli intermediari, la sua articolata presenza sul territorio nazionale sono stati fattori che hanno condotto il legislatore negli anni ottanta e novanta ad attribuirle nuove competenze.

Esiste un ampio consenso, ribadito di recente anche dal Consiglio dell'ECOFIN di Oviedo, sul fatto che il controllo prudenziale è più efficace se viene esercitato dalle autorità che si trovano in prossimità delle istituzioni vigilate. Ciò consente di sfruttare i vantaggi derivanti dalla conoscenza diretta dei mercati di riferimento e del *modus operandi* degli intermediari.

Questa impostazione è in linea con il Trattato di Maastricht, che prevede che la vigilanza prudenziale sia esercitata dalle autorità nazionali, secondo le forme previste dai rispettivi ordinamenti.

In un sistema finanziario come quello italiano, basato in misura preponderante sull'attività delle banche e degli altri intermediari piuttosto che su quella dei mercati, la Vigilanza ha contribuito ai progressi compiuti, soprattutto nell'ultimo decennio, dalla nostra industria finanziaria.

In particolare, l'esperienza maturata nell'attività di controllo dei soggetti operanti nel comparto della gestione professionale del risparmio, in gran parte riconducibili a gruppi bancari, può risultare preziosa con riferimento all'attività di investitori istituzio-

nali, quali i fondi pensione, specializzati nella gestione del risparmio previdenziale. Un efficace e responsabile esercizio della funzione di vigilanza sui fondi pensione è cruciale per promuovere la fiducia dei risparmiatori e contribuire al necessario sviluppo della previdenza complementare.

* * *

Il diritto dei lavoratori a poter disporre di mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita, anche nella fase della vecchiaia, e l'impegno dello Stato a incoraggiare e tutelare il risparmio in tutte le sue forme sono espressamente previsti nel titolo III, parte prima, della nostra Costituzione. Questo disegno di legge acquista oggi specifica concretezza. L'evoluzione demografica e le prospettive dell'economia stanno determinando sia la formazione di fondi previdenziali integrativi del sistema pensionistico pubblico, sia l'impegno di quanto risparmiato in investimenti produttivi. Un mercato finanziario efficiente e, soprattutto, un sistema bancario stabile costituiscono condizione essenziale per contribuire al perseguimento di questi importanti obiettivi.

Nell'ultimo decennio il sistema bancario italiano ha compiuto significativi progressi sotto il profilo degli assetti strutturali e dell'efficienza e solidità degli intermediari. Rispetto a una struttura inizialmente molto frammentata, esso si presenta oggi dotato di gruppi creditizi in grado di competere con i *partner* dei principali paesi. La formazione di gruppi rappresenta il portato di un ampio processo di concentrazione, che ha modificato gli assetti proprietari degli intermediari bancari; ai primi cinque gruppi fa oggi capo circa la metà dei depositi e degli impieghi del sistema.

La liberalizzazione della costituzione di nuove banche e dell'apertura di sportelli, unitamente all'integrazione dei mercati nazionali dell'Unione europea, hanno fortemente intensificato la concorrenza, anche nei mercati locali. L'azione della Banca

d'Italia, diretta sia a garantire la stabilità sia a promuovere la concorrenza, ha guidato con gradualità ed equilibrio il processo di crescita e di integrazione internazionale del sistema bancario italiano, culminato con l'avvento della moneta unica.

Una componente importante di questo processo è stata la privatizzazione delle banche pubbliche: dieci anni fa esse intermediavano fondi per oltre i due terzi di quelli complessivi; oggi intermediano fondi per il 10 per cento. Il processo è stato assai più rapido di quelli che hanno interessato gli altri principali paesi dell'area dell'euro; si è accompagnato a un diffuso e convinto orientamento della gestione delle banche ai valori e agli obiettivi tipici dell'impresa.

La riduzione del margine d'interesse, indotta dalla crescita della concorrenza e dal processo di convergenza dei tassi verso i livelli medi europei, ha abbassato strutturalmente l'onere finanziario del debito per le imprese; interventi di razionalizzazione della struttura dei costi e di ampliamento dell'offerta di servizi innovativi alla clientela si sono resi necessari per le banche.

Le banche hanno assecondato la crescente richiesta di diversificazione della ricchezza finanziaria delle famiglie, offrendo servizi di risparmio gestito; in particolare, hanno sviluppato il comparto dei fondi comuni di investimento, che ha assunto in Italia dimensioni tra le più ampie nel confronto con gli altri principali paesi, e hanno accresciuto la presenza nel mercato dei prodotti assicurativi. Al tempo stesso, hanno rafforzato la collaborazione con imprese italiane impegnate ad approvvigionarsi di fondi sull'euromercato e hanno dato impulso a forme di assistenza agli investimenti.

Un quadro aggiornato del sistema bancario è presentato nella Relazione della Banca d'Italia sul 2001. Emerge un progressivo miglioramento della situazione finanziaria delle banche, desunta sia dall'analisi dei bilanci sia dalle ispezioni di vigilanza; un contenimento della rischiosità dei crediti; una tenuta

dei margini reddituali nonostante la riduzione delle commissioni da servizi; un soddisfacente livello di capitalizzazione degli intermediari rispetto ai requisiti prudenziali di vigilanza.

* * *

Ai progressi del sistema creditizio ha contribuito l'azione di vigilanza svolta dalla Banca d'Italia, sulla base dei poteri a essa attribuiti dal Testo unico in materia bancaria e creditizia del 1993, che, secondo quanto stabilito dall'articolo 5, devono essere rivolti ad assicurare la sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, la stabilità complessiva, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario.

La contiguità tra la raccolta dei depositi, le altre forme di amministrazione del risparmio e il crescente coinvolgimento delle banche, anche attraverso l'articolazione di gruppo, nell'offerta di servizi di gestione professionale dei portafogli, hanno indotto il legislatore ad attribuire alla Banca d'Italia i compiti di vigilanza prudenziale su tutti gli intermediari del settore.

Tale principio ha trovato per la prima volta applicazione nella legge n. 77 del 1983, che introdusse nell'ordinamento la figura dei fondi comuni d'investimento mobiliare. Da ultimo, il Testo unico in materia di intermediazione finanziaria del 1998 ha confermato la competenza della Banca d'Italia in materia d'intermediari finanziari non bancari, società di intermediazione mobiliare (SIM) e società di gestione del risparmio (SGR).

Ai sensi del decreto legislativo n. 124 del 1993, recante la disciplina delle forme pensionistiche complementari, la Banca d'Italia svolge già oggi la funzione di vigilanza sui fondi pensione interni alle banche, mentre quella sugli altri fondi pensione è attualmente attribuita a un apposito organismo: la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP).

* * *

La nostra legislazione sulla previdenza complementare pone le condizioni affinché i fondi pensione assicurino al lavoratore adeguati livelli di professionalità nella gestione. È importante garantire la piena tutela degli interessi del lavoratore, che fa affidamento su questi intermediari per una parte rilevante del suo reddito futuro.

I rischi tipici dei fondi pensione sono sostanzialmente analoghi a quelli in cui incorrono i fondi comuni d'investimento; di conseguenza, sono simili gli strumenti prudenziali messi a punto dalla regolamentazione primaria e secondaria, tra i quali quelli diretti ad assicurare un'opportuna diversificazione degli investimenti e l'efficiente gestione del portafoglio e della liquidità. Non va inoltre trascurato il ruolo assunto dalla banca depositaria, alla quale sono affidate le attività finanziarie del fondo pensione, naturalmente soggetta alla vigilanza della Banca d'Italia.

La vigilanza esercitata dalla Banca d'Italia sugli intermediari operanti nel campo della gestione del risparmio è andata ampliandosi in relazione alla diversificazione della tipologia di fondi (comuni mobiliari, immobiliari, chiusi, aperti, speculativi e specializzati). Le caratteristiche dei fondi hanno assicurato rilevanti benefici agli investitori, in termini di trasparenza delle gestioni e diversificazione dei prodotti, e ai produttori, favorendo economie di scala e amministrative. Essi hanno contribuito alla crescita e all'arricchimento del sistema finanziario, che ha potuto sostenere adeguatamente le iniziative di investimento. A fine 2001, società di gestione del risparmio e banche gestivano fondi comuni per circa 405 miliardi di euro e gestioni patrimoniali per 410 miliardi di euro.

Le consolidate competenze tecniche maturate dalla Banca d'Italia nell'analisi e nel controllo dell'attività di gestione del risparmio, delle diverse forme di fondi comuni, fanno ritenere più efficiente, e di sicuro affidamento, l'accentramento della vigilanza sui

fondi pensione in un'unica autorità. È questo l'obiettivo che si prefigge la presente proposta di legge che - muovendo da una definizione di risparmio che abbraccia sia quello previdenziale sia le forme più tradizionali dei depositi bancari - unifica le competenze di vigilanza sui fondi comuni e sui fondi pensione in capo alla Banca d'Italia, in coerenza anche con il progetto governativo di semplificazione e riduzione delle autorità di controllo.

La scelta della Banca d'Italia come unica autorità di vigilanza non è fondata solo su considerazioni teoriche, attinenti all'architettura su cui si basa la ripartizione di competenze tra le diverse autorità di controllo nel nostro Paese, ma è suffragata dalla positiva valutazione dell'attività svolta dalla Banca centrale nell'arco di svariati decenni. Nel corso degli anni novanta, in particolare, il sistema bancario si è trasformato in modo da fornire una risposta efficiente alle diverse esigenze di famiglie e imprese e i depositanti, anche nei casi di crisi di alcuni intermediari, non hanno mai perso i propri risparmi. Gli interventi di sostegno pubblico in favore di banche, effettuati a partire dal 1990, hanno determinato uno esborso di circa lo 0,7 per cento del prodotto interno lordo del 2000, ammontare di gran lunga inferiore a quello sostenuto da altri paesi industrializzati.

* * *

L'articolo 1 della proposta prevede la soppressione della Commissione di vigilanza sui fondi pensione e il trasferimento delle relative funzioni alla Banca d'Italia, la quale subentra nei rapporti giuridici dell'ente soppresso.

L'articolo 2 delega il Governo ad apportare alla legge regolatrice dei fondi pensione le modifiche occorrenti per aggiornarne il contenuto, adattandolo, in particolare, alle caratteristiche organizzative e operative del nuovo organo di controllo. Il Governo è al-

tresi delegato a disciplinare la destinazione e il trattamento economico del personale dipendente dall'ente soppresso.

L'articolo 3 richiama il dovere della trasparenza e della corretta informazione sia

nei confronti dei risparmiatori che delle varie istituzioni.

Gli articoli 4 e 5, infine, dettano disposizioni transitorie e finali e stabiliscono la data di entrata in vigore della legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Trasferimento delle funzioni di vigilanza sui fondi pensione)

1. La Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), istituita ai sensi del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, e successive modificazioni, è soppressa.

2. Le funzioni di vigilanza sulle forme pensionistiche complementari attribuite alla competenza della COVIP sono trasferite alla Banca d'Italia, che le esercita avvalendosi del proprio personale e della propria organizzazione, nel rispetto esclusivo del proprio ordinamento.

3. La Banca d'Italia succede nei diritti, nelle attribuzioni, nelle situazioni giuridiche attive e passive, dei quali, all'atto del trasferimento delle funzioni, l'ente soppresso è titolare in forza di leggi, provvedimenti amministrativi, contratti o a qualsiasi altro titolo.

Art. 2.

(Deleghe al Governo)

1. Il Governo è delegato a adottare, entro il termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo al fine di adeguare il decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, al trasferimento delle funzioni di vigilanza alla Banca d'Italia, di cui all'articolo 1 della presente legge. Il decreto legislativo sarà informato ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) aggiornare il testo del citato decreto legislativo n. 124 del 1993, in conformità al predetto trasferimento di funzioni e alla normativa vigente, apportando anche a que-

st'ultima, ove necessario, le opportune modificazioni di coordinamento;

b) rendere le modalità di esercizio delle funzioni di vigilanza compatibili con l'assetto organizzativo della Banca d'Italia;

c) razionalizzare i poteri di vigilanza adottando, ove possibile, modalità e strumenti, anche normativi, omogenei a quelli previsti dalla vigente legislazione bancaria;

d) razionalizzare le sanzioni penali e quelle amministrative, ivi compreso il relativo procedimento di contestazione e irrogazione delle pene pecuniarie, secondo criteri omogenei a quelli ricavabili dalla legislazione bancaria vigente.

2. Entro il medesimo termine di cui al comma 1, il Governo è altresì delegato a adottare un decreto legislativo, disciplinante la destinazione e il trattamento giuridico ed economico del personale dipendente in servizio presso la COVIP alla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) passaggio alla Banca d'Italia dei dipendenti, che la Banca stessa riterrà di utilizzare per l'esercizio di poteri di vigilanza;

b) assegnazione del restante personale ad altre amministrazioni del settore pubblico allargato, comprese le Autorità di regolazione e garanzia;

c) previsione di norme e procedure di tutela dei lavoratori analoghe a quelle applicate nei casi di trasferimento di azienda, ai sensi degli articoli 2112 del codice civile e 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428, e successive modificazioni.

Art. 3.

(Obblighi di comunicazione)

1. Gli obblighi di trasparenza e di puntuale informazione nei confronti dei risparmiatori e delle istituzioni, cui i soggetti interessati alle forme pensionistiche complementari sono tenuti, sono disciplinati ai sensi dell'ar-

articolo 4 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, nonché dell'articolo 17, comma 2, lettera g), e comma 7, del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, e successive modificazioni.

Art. 4

(Disposizioni transitorie e finali)

1. In attesa dell'approvazione delle modifiche necessarie per adeguare l'ordinamento della Banca d'Italia allo svolgimento dei nuovi compiti a essa attribuiti dalla presente legge, il Governatore della Banca d'Italia ha facoltà di nominare, determinandone i relativi poteri, uno o più commissari incaricati di garantire la continuità dell'attività di vigilanza, già esercitata dall'ente soppresso.

2. Le disposizioni disciplinanti l'ordinamento della COVIP e quelle comunque non compatibili con l'attribuzione alla Banca d'Italia delle funzioni di vigilanza sui fondi pensione sono abrogate.

Art. 5.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

