

LA COMMISSIONE DI VIGILANZA SUI FONDI PENSIONE-COVIP

Mario Padula (*)

Abstract: L'insieme dei compiti e delle funzioni della Covip in materia di vigilanza sulle forme pensionistiche complementari dal momento della sua istituzione (avvenuta con il d.lgs. n. 124/1993) ad oggi è stato progressivamente incrementato dal legislatore. Per effetto di tale evoluzione legislativa, la Covip vigila, con ampiezza di poteri, sull'intero settore della previdenza complementare. L'attuale assetto istituzionale e regolamentare della Covip è disciplinato dal d.lgs. n. 252/2005. In base a questo decreto legislativo, l'Autorità, avuto riguardo alla tutela degli iscritti e dei beneficiari e al buon funzionamento del sistema di previdenza complementare, esercita la vigilanza prudenziale sulle predette forme, perseguendo la trasparenza e la correttezza dei comportamenti, la sana e prudente gestione e la loro solidità. Il d.l. n. 98/2011, poi, ha attribuito alla Covip anche il controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli enti di diritto privato regolati dai d.lgs. n. 509/1994 e n. 103/1996 (c.d. casse di previdenza), i quali gestiscono principalmente la previdenza di base di determinate categorie di liberi professionisti. In tale ambito, la funzione dell'Autorità è quella di rafforzare la complessiva efficacia dell'azione di controllo svolta dai competenti ministeri, grazie alle competenze tecniche dalla stessa maturate nella vigilanza esercitata a tutela del risparmio previdenziale complementare. Un nuovo ambito di attività per la Covip è costituito dalla vigilanza sui prodotti pensionistici individuali paneuropei (Pepp), istituiti dal regolamento (Ue) n. 2019/1238. A livello interistituzionale, la Covip collabora con varie autorità, sia a livello nazionale, sia a livello eurounitario, nonché internazionale. Il finanziamento della Covip proviene da tre fonti, due delle quali derivano dal settore vigilato della previdenza complementare e costituiscono la gran parte delle risorse finanziarie di cui la stessa dispone, e un'altra consiste in un finanziamento a carico del bilancio dello Stato. Sia il settore della previdenza complementare, sia il settore delle casse di previdenza hanno avuto una continua espansione del corso degli anni. La crescita dei settori vigilati dall'Autorità, nonché delle sue attribuzioni, dovrebbe essere opportunamente accompagnata da una adeguata crescita dell'organico della stessa, in un quadro di maggiore omogeneità rispetto alle altre autorità che svolgono compiti di vigilanza analoghi. In prospettiva, dal modello dei fondi pensione negoziali potrebbe muovere la costruzione di un più ampio sistema integrato di *welfare* integrativo, valorizzando anche la Covip per il ruolo di vigilanza "sociale" che già oggi ne connota l'attività.

The set of tasks and functions of Covip in the field of supervision of supplementary pension schemes from the time of its establishment (which took place with Legislative Decree no. 124/1993) to date has been progressively increased by the legislator. As a result of this legislative evolution, Covip oversees, with a breadth of powers, the entire sector of supplementary pensions. The current institutional and regulatory structure of Covip is governed by the Legislative Decree no. 252/2005. Based on this Legislative Decree, the Authority, having regard to the protection of members and beneficiaries and the proper functioning of the supplementary pension system exercises prudential supervision of the aforementioned schemes, pursuing transparency and correctness of conduct, sound and prudent management and their solidity. The Decree Law no. 98/2011, then, also attributed to Covip the control over the investments of financial resources and the composition of the assets of private law entities regulated by Legislative Decree no. 509/1994 and no. 103/1996 (so-called casse di previdenza), which mainly manage the basic pension plans for certain categories of self-employed professionals. In this context, the Authority's function is to strengthen the overall effectiveness of the

(*) Presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione-Covip.

control activities carried out by the competent ministries, thanks to the technical skills acquired by the same in the supervision exercised to protect supplementary pension savings. A new area of activity for Covip is the supervision of pan-European personal pension products (Pepp), established by Regulation (Eu) no. 2019/1238. At an interinstitutional level, Covip collaborates with various authorities, both nationally and at the Euro-unit level, as well as internationally. Covip's funding comes from three sources, two of which derive from the supervised sector of supplementary pension and make up most of the financial resources it has, and another consists of a funding from the state budget. Both the supplementary pension sector and the casse di previdenza sector have experienced continuous expansion over the years. The growth both in the sectors supervised by the Authority and in its attributions should be suitably accompanied by an adequate increase in its staff, in the framework of a greater homogeneity with respect to the other authorities carrying out similar supervisory tasks. In perspective, the model of contractual pension funds could be a milestone for the construction of a broader integrated system of supplementary welfare, also enhancing Covip for the "social" supervisory role that already characterizes its activity nowadays.

Sommario: 1. *Inquadramento storico e costitutivo.* – 2. *Fonti e ordinamento regolamentare.* – 3. *Ambito di attività.* – 4. *Collegamenti interistituzionali di rete.* – 5. *Strumenti e procedure di perseguimento degli obiettivi.* – 6. *Modalità di finanziamento.* – 7. *Questioni aperte.* – 8. *Visione strategica nelle prospettive di medio e lungo termine.*

1. *Inquadramento storico e costitutivo (1)*

La Commissione di vigilanza sui fondi pensione è stata istituita con il d.lgs. 21 aprile 1993, n. 124. Tale decreto, emanato in attuazione della delega di cui all'art. 3, c. 1, lett. v), l. 23 ottobre 1992, n. 421, ha introdotto una prima regolamentazione unitaria dell'ordinamento delle forme pensionistiche complementari (2) e istituito un apparato pubblico di controllo del settore.

Nel fare ciò il legislatore ha preso atto della funzione essenziale, sul piano sociale, che la previdenza privata complementare avrebbe potuto assumere, anche in via prospettica, nel sostenere il benessere degli individui nella fase avanzata del loro ciclo di vita, affiancando lo Stato e gli altri operatori pubblici nella copertura dei rischi e dei bisogni connessi con l'invecchiamento. Questa novità è intervenuta in un momento caratterizzato, sul piano nazionale, dall'adozione delle prime riforme strutturali della previdenza di base e, sul piano internazionale, dalla presenza di modelli di *welfare* multipilastro già ben sviluppati, tali da consentire di ben contemperare le istanze di sostenibilità delle prestazioni pensionistiche complessive con quelle di flessibilità e adeguatezza delle stesse.

(1) Scarsa è la bibliografia dedicata all'inquadramento storico e costitutivo della Covip. In particolare, v.: C. Tucciarelli, *I poteri neutri nell'ordinamento giuridico italiano: la Commissione di vigilanza sui fondi pensione*, in *Riv. bim. Inpdap*, 1996, 1; C. Notarmuzi, *La Commissione di vigilanza sui fondi pensione: funzioni, organizzazione e procedimenti*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1999; L. Francario, *Il sistema di vigilanza. La Covip come autorità amministrativa indipendente*, in F. Carinci (a cura di), *Trattato di diritto del lavoro comunitario*, vol. IV, Torino, Utet, 2004, 463; F. Montaldi, *La nuova disciplina della previdenza complementare (d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252. La concezione unitaria del sistema di vigilanza*, in *Nuove leggi civ.*, 2007, 827; L. Scimia, *La previdenza complementare in Italia*, Bologna, il Mulino, 2008; E. Moiraghi, *I poteri della Commissione di vigilanza sui fondi pensione*, in M. Fratini (a cura di), *Le sanzioni delle autorità amministrative indipendenti*, Padova, Cedam, 2011, 727.

(2) Il criterio di delega prevedeva che venissero assicurati più elevati livelli di copertura previdenziale, disciplinando la costituzione, la gestione e la vigilanza di forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio pubblico per i lavoratori dipendenti, i lavoratori autonomi ed i liberi professionisti, su base volontaria, collettiva o individuale. Con l'adozione del d.lgs. n. 124/1993 è stata quindi disciplinata, per la prima volta in maniera organica, la costituzione e la gestione di tali forme di previdenza, attribuendo la vigilanza sulle stesse alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione.

Originariamente si trattava di una Commissione istituita presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, priva di personalità giuridica (3). La Commissione era nominata con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, inoltre, provvedeva alla nomina del presidente tra i componenti della stessa. I membri non di diritto duravano in carica quattro anni e potevano essere confermati una volta sola.

Fin dalla sua originaria costituzione, alla Commissione è stato attribuito il potere di deliberare in ordine al proprio funzionamento e alla sua struttura (4). Per quanto concerne le attribuzioni istituzionali, disciplinate dall'art. 17 del d.lgs. n. 124/1993, l'ambito era perlopiù circoscritto all'attività di vigilanza e di tenuta dell'Albo dei fondi pensione, non rientrandovi l'attività di autorizzazione all'esercizio per i fondi di nuova istituzione (5), che era riservata al Ministro del lavoro e della previdenza sociale, e non disponendo di un potere sanzionatorio relativamente alle violazioni commesse dai fondi pensione.

Alla stessa Commissione sono stati, fin dall'origine, altresì attribuiti anche alcuni poteri di normazione secondaria (circa la tenuta delle scritture contabili e le disposizioni in materia di trasparenza nei rapporti dei fondi pensione con gli iscritti), di proposta legislativa e di analisi dell'andamento della previdenza complementare in Italia.

Successivamente, il legislatore ha riconosciuto alla Commissione, oltre che autonomia strutturale, anche funzioni sempre maggiori e sempre più svincolate dall'attività ministeriale. Si è trattato di un percorso progressivo, articolato in più fasi, che ha portato l'Autorità a consolidare sempre più il suo ruolo di centro autonomo dedicato – in virtù delle peculiarità del settore e del legame funzionale tra il pilastro pubblico e quello della previdenza privata, riconosciuto ai sensi dell'art. 38, c. 2, Cost. – alla vigilanza e alla regolamentazione delle forme di previdenza complementare, così da favorire l'iniziativa e l'autonomia privata in un quadro rafforzato di controlli specifici a tutela e garanzia dell'efficienza e del buon funzionamento del sistema.

Ed infatti, la l. 8 agosto 1995, n. 335 (recante "Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare"), modificando il d.lgs. n. 124/1993, ha innovato profondamente la natura e i compiti della Commissione. Anzitutto, è stata trasformata in persona giuridica di diritto pubblico. In tal modo è stata attribuita alla stessa una maggiore autonomia sia funzionale sia organizzativa, conformemente a quanto previsto per altre autorità di vigilanza. È stato istituito, altresì, un apposito ruolo del personale dipendente della Commissione.

Al contempo, è stata innovata la composizione dell'organo di vertice dell'Autorità, prevedendo che esso fosse composto da un presidente e da quattro membri, scelti tra persone dotate di riconosciuta competenza e specifica professionalità nelle materie di pertinenza della stessa e di indiscussa moralità e indipendenza, nominati con decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri adottata su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro. La citata l. n. 335/1995,

(3) Secondo il testo originario dell'art. 16 del d.lgs. n. 124/1993, la Commissione era composta da tredici membri, tra cui un membro di diritto individuato nella persona del direttore generale della Direzione generale della previdenza e assistenza sociale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, quattro rappresentanti di altri ministeri (e precisamente il Ministero del tesoro, il Ministero delle finanze, il Ministero del bilancio e della programmazione economica e il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato), tre rappresentanti, rispettivamente, di Banca d'Italia, Consob e Isvap (ossia le autorità di vigilanza sui soggetti gestori dei fondi pensione), nonché cinque esperti, di cui almeno un magistrato, scelti in ragione della specifica competenza ed esperienza in materia previdenziale.

(4) Per l'espletamento dei propri compiti la Commissione si avvaleva di un'apposita struttura, composta di personale proveniente dalle varie direzioni generali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e dalle altre amministrazioni ed enti sopra indicati.

(5) I fondi pensione di nuova istituzione sono i fondi pensione negoziali, i fondi pensione aperti e i Pip (piani individuali pensionistici), mentre i fondi pensione preesistenti sono quelli già istituiti alla data di entrata in vigore della l. 15 novembre 1992, n. 421.

dunque, rispetto alla disciplina originaria concernente la composizione della Commissione, ha posto l'accento sulla personale indipendenza dei componenti, al fine di esaltare il ruolo di organo *super partes* della Commissione stessa.

La predetta legge, inoltre, ha previsto che le deliberazioni relative all'organizzazione e al funzionamento della Commissione, al trattamento giuridico ed economico del personale, all'ordinamento delle carriere, nonché alla gestione delle spese e alla composizione dei bilanci preventivo e consuntivo, siano sottoposte al controllo di legittimità del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, ed ha riconosciuto ai predetti ministeri il potere di adottare direttive generali in materia di vigilanza sui fondi pensione.

La legge in questione ha ampliato le competenze della Commissione, attribuendo alla stessa, tra l'altro, il compito di approvare, previa verifica del rispetto della normativa di riferimento, gli statuti e i regolamenti dei fondi pensione.

Un ulteriore ampliamento delle competenze della Commissione si è avuto con la l. 27 dicembre 1997, n. 449 (collegato alla finanziaria per il 1998), che ha attribuito alla stessa anche la funzione di autorizzazione all'esercizio dell'attività di fondi pensione negoziali e di autorizzazione alla costituzione e all'esercizio dell'attività dei fondi pensione aperti, in precedenza, come detto, di competenza del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentita la Commissione.

Con il d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, adottato in attuazione della delega contenuta nella l. 23 agosto 2004, n. 243, la materia della previdenza complementare è stata riformata profondamente anche attraverso l'introduzione di misure finalizzate ad incrementare l'entità dei flussi di finanziamento alle forme pensionistiche complementari (6).

Tale decreto, nell'ottica di una complessiva armonizzazione e razionalizzazione del settore, ha rafforzato le prerogative attribuite alla Commissione (da ora in poi denominata anche come Covip (7)), sia di vigilanza sia normative, in linea con il principio di delega volto al perfezionamento dell'omogeneità del sistema di vigilanza sull'intero settore della previdenza complementare.

In particolare, sono state trasferite alla Covip alcune funzioni di competenza di altre autorità. Si è trattato, nello specifico, dell'attribuzione alla Covip della vigilanza sui fondi pensione interni bancari e assicurativi, in precedenza vigilati, rispettivamente, dalla Banca d'Italia e dall'Ivass e dell'attribuzione alla Covip della vigilanza sulle forme pensionistiche attuate mediante contratti di assicurazione sulla

(6) In particolare, il d.lgs. n. 252/2005 ha introdotto il meccanismo del silenzio-assenso per il conferimento del Tfr alla previdenza complementare con modalità tacite. Nello specifico, in base all'art. 8 del decreto legislativo, il lavoratore del settore privato, entro 6 mesi dalla prima assunzione, deve decidere se destinare il Tfr maturando in via definitiva a una forma pensionistica complementare, aderendovi, oppure lasciarlo presso l'azienda, non aderendo ad alcuna forma di previdenza complementare. In mancanza di una scelta esplicita da parte del lavoratore in merito al Tfr maturando, opera, appunto, il meccanismo del silenzio-assenso, ossia il Tfr maturando confluisce automaticamente nel fondo pensione previsto dal contratto collettivo di lavoro o, in presenza di più fondi, salvo diverso accordo aziendale, in quello a cui è iscritto il maggior numero di lavoratori dell'azienda; se non è previsto un fondo pensione di riferimento, il Tfr maturando viene versato al fondo residuale individuato dalla normativa (Fondinps fino al 30 settembre 2020 e dall'1 ottobre 2020 al "Fondo nazionale pensione complementare per i lavoratori dell'industria metalmeccanica, della installazione di impianti e dei settori affini – Cometa"): in questi casi il lavoratore aderisce "tacitamente" alla previdenza complementare. Il d.lgs. n. 252/2005, inoltre, ha abrogato, con alcuni limiti, il d.lgs. n. 124/1993. Le disposizioni sull'assetto istituzionale dell'Autorità, nonché i compiti attribuiti alla stessa, sono ora contenute, rispettivamente, negli artt. 18 e 19 del medesimo decreto.

(7) Il d.lgs. n. 252/2005 ha stabilizzato, tra l'altro, la denominazione in forma abbreviata dell'Autorità come Covip, denominazione già comparsa in precedenza, in modo peraltro disorganico, in alcuni atti normativi (v. l'art. 71, c. 3, l. 17 maggio 1999, n. 144 e l'art. 74, c. 5, l. 23 dicembre 2000, n. 388, recanti entrambe modifiche al d.lgs. n. 124/1993).

vita (Pip), in precedenza attribuite all'Isvap (8). Il d.lgs. n. 252/2005 ha, inoltre, trasferito alla Covip le competenze di regolamentazione e di vigilanza sulla documentazione che i fondi pensione aperti utilizzano per la raccolta delle adesioni, in precedenza attribuite alla Consob.

Il decreto in questione, pertanto, ha consolidato il ruolo della Covip quale unica autorità di vigilanza su tutte le forme pensionistiche complementari, sulla base di una visione unitaria dell'ordinamento della previdenza complementare che ha valorizzato le specifiche caratteristiche di tale settore rispetto ai settori del risparmio finanziario e assicurativo (9).

Ciò ha consentito alla Covip di dettare regole comuni alle diverse forme pensionistiche complementari, così da garantire il rispetto dei principi di trasparenza, comparabilità e portabilità e di assicurare una più efficace tutela degli iscritti (anche potenziali) e dei beneficiari e di favorire il buon funzionamento del sistema di previdenza complementare.

È intervenuta, quindi, la l. 28 dicembre 2005, n. 262 (recante "Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari"), che ha attribuito alla Covip il potere di irrogare direttamente le sanzioni amministrative, al pari di quanto previsto per le altre autorità di vigilanza (art. 26, c. 4) (10).

Successivamente, l'art. 14 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, ha attribuito alla Covip anche il controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli enti di diritto privato di cui al d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, e al d.lgs. 10 febbraio 1996, n. 103 (c.d. casse di previdenza). In tale ambito, la funzione dell'Autorità è quella di rafforzare la complessiva efficacia dell'azione di controllo svolta dai competenti ministeri, grazie alle competenze tecniche dalla stessa maturate nella vigilanza esercitata a tutela del risparmio previdenziale complementare.

Per quanto concerne, poi, l'inclusione della Covip nel novero delle autorità amministrative indipendenti, va osservato che già l'art. 4, c. 1, del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (c.d. Testo unico finanziario) aveva qualificato quest'ultima come "autorità" al pari di Banca d'Italia, Consob, Isvap e Ufficio italiano cambi (11). Tale qualificazione è stata poi ripresa dagli artt. 20 ss. della citata l. n. 262/2005.

Successivamente, nella Relazione della Corte dei conti concernente l'attività della Covip (delib. 17 giugno 2010, n. 13/G), quest'ultima, in considerazione del consolidamento delle relative competenze effettuato, come detto, dal d.lgs. n. 252/2005, è stata considerata un'autorità indipendente *pleno titulo*.

In seguito, l'art. 23, c. 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, ha incluso espressamente la Covip nel novero delle autorità amministrative indipendenti interessate al contenimento della spesa complessiva per il loro funzionamento disposto da tale norma. L'inclusione della Covip nel novero delle autorità indipendenti è stata, poi, confermata dall'art. 22, c. 1, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, il quale ha previsto che i componenti della predetta Autorità, al pari dei componenti delle altre autorità ivi contemplate, alla cessazione dall'incarico, non possano essere nuovamente nominati componenti di una autorità indipendente, a pena di decadenza, per un periodo pari a cinque anni (12).

(8) Sono rimaste sotto la vigilanza dell'Isvap solo le forme pensionistiche attuate mediante contratti di assicurazione sulla vita già esistenti, che non si sono adeguate al d.lgs. n. 252/2005. Tali forme sono state chiuse a nuove adesioni e alle stesse non è possibile versare il trattamento di fine rapporto.

(9) In tal modo è stata data attuazione al criterio di delega di cui all'art. 1, c. 2, lett. h), l. 23 agosto 2004, n. 243, il quale prevedeva che venisse perfezionata l'omogeneità del sistema di vigilanza sull'intero settore della previdenza complementare, con riferimento a tutte le forme pensionistiche collettive e individuali previste dall'ordinamento.

(10) L'apparato sanzionatorio amministrativo per le violazioni commesse dai fondi pensione è stato poi ampliato dal d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 28 (recante "Attuazione della direttiva 2003/41/Ce in tema di attività e di supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali", c.d. direttiva Iorp I), che ha inserito nel d.lgs. n. 252/2005 l'art. 19-*quater*, in cui sono indicate le violazioni in materia di previdenza complementare punite con le sanzioni amministrative.

(11) Attualmente la disposizione citata fa riferimento all'Ivass, in luogo dell'Isvap, e non contempla più l'Ufficio italiano cambi.

(12) Il periodo di vigenza di tale divieto era originariamente pari a due anni ed è stato portato a cinque anni dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114.

Recentemente, inoltre, varie disposizioni, per lo più in materia di personale, contenute in provvedimenti normativi volti a contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, hanno incluso nel proprio ambito di applicazione le autorità amministrative indipendenti, ivi compresa, tra l'altro, la Covip (13), confermando, ancora una volta, l'inclusione di quest'ultima nel novero delle autorità in questione.

2. Fonti e ordinamento regolamentare

La fonte normativa che disciplina oggi l'assetto istituzionale della Covip è costituita dal d.lgs. n. 252/2005. L'art. 18 del citato decreto, come risultante per effetto delle varie modifiche legislative succedutesi nel tempo, delinea i tratti fondamentali dell'organizzazione dell'Autorità.

In particolare, l'organo di vertice della Covip (denominato "Commissione" prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 13 dicembre 2018, n. 147 (14)) è formato da un presidente e due commissari (15), scelti tra persone di indiscussa moralità e indipendenza oltre che di elevata qualificazione professionale nelle materie di riferimento. I membri dell'organo di vertice sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il presidente e i commissari durano in carica sette anni non rinnovabili (16). Detti membri dell'organo di vertice sono soggetti alle stesse regole di incompatibilità dettate, a pena di decadenza, per i membri della Consob.

Il citato art. 18 disciplina, altresì, l'autonomia funzionale e organizzativa della Covip. Esso, infatti, prevede che l'organo di vertice deliberi con apposito regolamento, nei limiti delle risorse disponibili e sulla base dei principi di trasparenza e celerità dell'attività, del contraddittorio e dei criteri di organizzazione e di gestione delle risorse umane di cui alla l. 7 agosto 1990, n. 241, e al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in ordine: al proprio funzionamento e alla propria organizzazione, prevedendo, per il coordinamento degli uffici, la qualifica di direttore generale, determinandone altresì le funzioni; al numero dei posti della pianta organica; al trattamento giuridico ed economico del personale; all'ordinamento delle carriere; alla disciplina delle spese e alla composizione dei bilanci preventivo e consuntivo (17).

Viene previsto, inoltre, che le predette delibere siano sottoposte alla verifica di legittimità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e siano esecutive decorsi venti giorni dalla data di ricevimento, ove nel termine suddetto non vengano formulati rilievi sulle singole disposizioni. Sempre in tema di controlli, l'art. 18 dispone che la Corte dei conti eserciti il controllo generale sulla Covip per assicurare la legalità e l'efficacia del suo funzionamento e riferisce annualmente al Parlamento.

Per quanto concerne le risorse umane, l'art. 18 stabilisce che il trattamento economico complessivo del personale delle carriere direttiva e operativa della Covip è definito nei limiti dell'80% del trattamento economico complessivo previsto per il livello massimo della corrispondente carriera o fascia retributiva per il personale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom).

(13) V. le seguenti disposizioni: artt. 75 e 87 d.l. 17 marzo 2020, n. 18; art. 8 d. 19 ottobre 2020; art. 9-*quinquies* d.l. 22 aprile 2021, n. 52; art. 1 d.l. 21 settembre 2021, n. 127; preambolo del d.p.c.m. 23 settembre 2021; preambolo del d.m. 8 ottobre 2021; allegato 1 del d.p.c.m. 12 ottobre 2021.

(14) Si tratta del decreto legislativo di attuazione della direttiva (Ue) 2016/2341 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali (c.d. direttiva Iorp II).

(15) Il numero complessivo dei componenti della Commissione è stato ridotto da cinque a tre dal d.l. n. 201/2011, convertito dalla l. n. 214/2011.

(16) Ciò per effetto di quanto previsto dal d.l. 30 dicembre 2016, n. 244 (recante "Proroga e definizione di termini"), convertito con modificazioni dalla l. 27 febbraio 2017, n. 19.

(17) Tutti questi atti di regolamentazione interna sono pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale della Covip.

In attuazione dell'art. 18 è stato adottato il Regolamento di organizzazione e funzionamento della Covip. Esso disciplina, anzitutto, i compiti del presidente e dei commissari. Il regolamento stabilisce, inoltre, che i componenti dell'organo di vertice si impegnino a osservare il codice etico allegato al medesimo regolamento (18). Il regolamento disciplina, altresì, la nomina e funzioni del direttore generale, nonché la struttura organizzativa della Covip. Esso prevede, inoltre, che con apposite deliberazioni, la Commissione definisca l'organigramma, con l'indicazione delle strutture e dei compiti attribuiti a ciascuna di esse, individuati per funzioni omogenee e secondo criteri di economicità ed efficacia.

Sempre in attuazione dell'art. 18 del d.lgs. n. 252/2005 è stato adottato il Regolamento disciplinante il trattamento giuridico ed economico e l'ordinamento delle carriere del personale della Covip (c.d. Regolamento del personale). Tale regolamento, che recepisce gli accordi negoziali sottoscritti con le organizzazioni sindacali, disciplina, tra l'altro, la costituzione del rapporto di lavoro con l'Autorità, l'articolazione delle carriere, il trattamento economico, la valutazione delle prestazioni del personale, i procedimenti disciplinari e le sanzioni. Il regolamento in parola prevede, altresì, che tutti i dipendenti siano tenuti all'osservanza e al rispetto delle norme di deontologia approvate dall'organo di vertice e riportate nel Codice di comportamento allegato al medesimo regolamento (19). Al predetto regolamento, inoltre, è allegata la pianta organica del personale di ruolo della Covip, che attualmente consta di 101 unità.

La normativa di riferimento prevede la possibilità di assumere direttamente, con contratto a tempo determinato, fino a 20 unità di personale e di avvalersi, sempre fino a un massimo di 20 unità, di dipendenti pubblici in posizione di comando o distacco (art. 9, c. 5, d.l. 1 ottobre 1996, n. 510). La possibilità di avvalersi di un contingente di personale acquisito da altre pubbliche amministrazioni mediante collocamento in posizione di comando o fuori ruolo è stata prevista anche dall'art. 14, c. 4, d.l. n. 98/2011, con il quale, come detto, sono stati attribuiti alla Covip nuovi compiti di vigilanza sulle casse di previdenza; detto nuovo contingente è stato stabilito in ulteriori 4 unità dal d.m. 28 giugno 2013.

Sotto il profilo dell'inquadramento giuridico, la Covip dà applicazione alle disposizioni normative che fanno riferimento all'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001, relativo al personale in regime di diritto pubblico, tenuto conto della sua assimilazione con le amministrazioni espressamente ivi richiamate come, tra l'altro, confermato da alcune pronunce giurisprudenziali dirette alla stessa o ad altre autorità similari (20).

La Covip dà applicazione, altresì, alle norme di legge che fanno riferimento alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, l. 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica) (21).

(18) Il codice etico è stato adottato dai membri della Commissione il 2 febbraio 2006.

(19) Nel marzo 2020 è entrato in vigore il nuovo codice di comportamento del personale, redatto sulla base dei principi del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, di cui al d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62.

(20) Detta assimilazione è stata affermata, per la prima volta, dal Tribunale di Roma in due sentenze del 25 giugno 2009, riguardanti alcune cause di lavoro promosse da dipendenti della Covip. A fondamento della sua pronuncia il Tribunale ha richiamato due ordinanze della Cassazione a Sezioni unite (19 dicembre 2005, n. 27893, e 23 giugno 2005, n. 13446), aventi ad oggetto l'inquadramento, rispettivamente, dell'Isvap e dell'Agcom nell'ambito dell'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001, ritenendo che le argomentazioni sviluppate dalla Suprema Corte nei confronti di quelle due autorità siano integralmente replicabili per la Covip, per analogia ordinamentale con le predette autorità. L'assimilazione della Covip alle pubbliche amministrazioni di cui al citato art. 3 è stata poi confermata da alcune sentenze del Tar Lazio, concernenti anch'esse cause di lavoro della Covip (Sez. II-bis, 25 marzo 2013, n. 3037, e Sez. II-bis, 22 dicembre 2020, n. 13894). Inoltre, il Tar Lazio (Sez. I, 13 febbraio 2012, n. 1404) e il Consiglio di Stato (Sez. VI, 18 dicembre 2014, n. 384), con sentenze emesse nei due gradi di un giudizio originato da ricorsi presentati da dipendenti dell'Isvap/Ivass, hanno riconosciuto, sia pure con motivazioni diverse, che l'Isvap/Ivass (autorità che, come detto, presenta analogie ordinamentali con la Covip) fa parte delle amministrazioni di cui al sopra richiamato art. 3. Successivamente, un'ordinanza della Cassazione a Sezioni unite (28 febbraio 2020, n. 5591), in relazione a un contenzioso riguardante anch'esso un dipendente dell'Ivass, ha affermato la giurisdizione del giudice amministrativo sempre in applicazione del più volte citato art. 3.

(21) Ed infatti, l'Autorità, pur non rientrando nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato (c.d. "elenco Istat") individuate ai sensi del c. 3 del medesimo art. 1, fa parte del novero delle pubbliche amministrazioni elencate dal citato c. 2 del predetto articolo. Quest'ultimo comma, infatti, dispone che ai fini della

La Covip rientra inoltre, come detto, nel novero delle autorità indipendenti a cui si applica l'art. 22 del d.l. n. 90/2014, il quale reca disposizioni in materia di razionalizzazione delle spese delle stesse (22).

3. Ambito di attività

Ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 252/2005, come modificato dal d.lgs. n. 147/2018, ferme restando le competenze di vigilanza sui soggetti gestori delle risorse delle forme pensionistiche complementari definite negli ordinamenti settoriali, la Covip, avuto riguardo alla tutela degli iscritti e dei beneficiari e al buon funzionamento del sistema di previdenza complementare, esercita la vigilanza prudenziale sulle predette forme, perseguendo la trasparenza e la correttezza dei comportamenti, la sana e prudente gestione e la loro solidità.

In base al medesimo articolo, inoltre, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali vigila sulla Covip ed esercita l'attività di alta vigilanza sul settore della previdenza complementare, mediante l'adozione, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, di direttive generali alla Covip, volte a determinare le linee di indirizzo in materia di previdenza complementare (23).

Le forme pensionistiche complementari su cui la Covip esercita la propria vigilanza si suddividono nelle seguenti quattro tipologie: fondi pensione negoziali; fondi pensione aperti; Pip; fondi pensione preesistenti (24).

applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e i soggetti che fanno parte dell'elenco Istat, "le Autorità indipendenti" e le amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001. Pertanto, la Covip rientra nell'ambito di applicazione del già citato art. 1, c. 2, l. n. 196/2009 in qualità di autorità indipendente.

(22) Questo articolo prevede, al c. 4, che le procedure concorsuali per il reclutamento di personale delle autorità interessate siano gestite unitariamente, previa stipula di apposite convenzioni tra le stesse. Il c. 5 stabilisce che, a decorrere dall'1 luglio 2014, le medesime autorità provvedono, nell'ambito dei propri ordinamenti, a una riduzione non inferiore al 20% del trattamento economico accessorio del personale dipendente, inclusi i dirigenti; la Covip ha provveduto a dare attuazione a tale disposizione con propria deliberazione del 5 dicembre 2014. Altra norma di razionalizzazione della spesa è contenuta al c. 7 del citato articolo, secondo il quale le autorità in questione gestiscono i servizi strumentali in modo unitario, mediante la stipula di convenzioni o la costituzione di uffici comuni ad almeno due amministrazioni. Ai fini dell'applicazione di quest'ultima disposizione, la Covip ha stipulato, in data 9 dicembre 2014, una convenzione con la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Con successiva determinazione del primo ottobre 2015 sono stati ulteriormente definiti gli ambiti della gestione associata, con particolare riferimento agli acquisti e ai servizi di amministrazione del personale, tecnici e logistici e dei sistemi informativi.

(23) L'ultima volta che i ministeri vigilanti hanno esercitato questo potere è stato con la direttiva 28 aprile 2006, con la quale sono state fornite indicazioni all'Autorità per quanto concerne l'attività di vigilanza sulle disposizioni del d.lgs. n. 252/2005.

(24) Nello specifico, le caratteristiche delle quattro tipologie di fondi sono le seguenti:

- fondi pensione negoziali (di cui all'art. 3, c. 1, lett. da a) a g), e c. 2, d.lgs. n. 252/2005): sono i fondi pensione costituiti in base all'iniziativa delle parti sociali mediante contratti o accordi collettivi a qualunque livello, regolamenti aziendali, accordi fra lavoratori autonomi o liberi professionisti promossi dai sindacati o dalle associazioni di categoria; sono costituiti come soggetti giuridici di natura associativa ai sensi dell'art. 36 ss. c.c., distinti dai soggetti promotori dell'iniziativa oppure come associazioni o fondazioni dotate di personalità giuridica il cui riconoscimento è in capo alla Covip, in deroga al d.p.r. n. 361/2000 (art. 4 d.lgs. n. 252/2005);

- fondi pensione aperti (di cui all'art. 12 d.lgs. n. 252/2005): si tratta dei fondi pensione istituiti da banche, Sgr, Sim e imprese di assicurazione rivolti, in linea di principio, a tutti. L'adesione è consentita su base individuale ovvero su base collettiva. Possono aderire a tali fondi anche soggetti che non svolgono attività lavorativa. I fondi pensione aperti sono istituiti come patrimonio di destinazione ai sensi dell'art. 2117 c.c., con delibera dell'organo di amministrazione della società;

- Pip (piani individuali pensionistici di cui all'art. 13 d.lgs. n. 252/2005): si tratta di forme pensionistiche realizzate attraverso contratti di assicurazione sulla vita, a cui si può aderire su base esclusivamente individuale a prescindere dalla propria condizione lavorativa. Sono denominati Pip "nuovi" i Pip conformi al d.lgs. n. 252/2005 e iscritti all'Albo tenuto dalla Covip; i Pip "nuovi" possono essere Pip "vecchi" successivamente adeguati a quanto previsto dall'art. 23,

I compiti della Covip in materia di vigilanza sulle forme pensionistiche complementari sono disciplinati dall'art. 19 del d.lgs. n. 252/2005, come modificato dal d.lgs. n. 147/2018. Tale articolo contiene una disposizione di carattere generale, la quale prevede che la Covip, in conformità agli indirizzi generali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e ferma restando la vigilanza di stabilità esercitata dalle rispettive autorità di controllo sui soggetti gestori delle risorse delle forme pensionistiche complementari, eserciti, anche mediante l'emana-zione di istruzioni di carattere generale e particolare, la vigilanza su tutte le forme pensionistiche complementari con approccio prospettico e basato sul rischio. Viene previsto, altresì, che i poteri di vigilanza siano esercitati in modo tempestivo e proporzionato alle dimensioni, alla natura, alla portata e alla complessità delle attività della forma pensionistica complementare.

Il citato art. 19 elenca, poi, nel dettaglio i compiti di vigilanza attribuiti alla Covip sulle forme pensionistiche complementari, a cui si riferiscono anche altre disposizioni contenute nel d.lgs. n. 252/2005 (in particolare, si tratta dell'art. 4, concernente i poteri autorizzatori, e dell'art. 19-*quater*, relativo ai poteri sanzionatori). In sintesi, i compiti della Covip in materia di previdenza complementare, riconosciuti dal d.lgs. n. 252/2005 e dai decreti ministeriali attuativi (25), possono essere riassunti nelle seguenti categorie di attività:

- funzione di autorizzazione all'esercizio dei fondi pensione negoziali e di autorizzazione alla costituzione e all'esercizio dei fondi pensione aperti (quest'ultima da esercitarsi, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 252/2005, sentite le rispettive autorità di vigilanza sui soggetti promotori) (26);

- funzione di approvazione degli statuti dei fondi pensione negoziali e dei regolamenti dei fondi pensione aperti e dei Pip, oltre che delle modifiche ai predetti statuti e regolamenti e delle modifiche agli statuti dei fondi pensione preesistenti;

- funzioni di amministrazione attiva, quali: l'istituzione e la tenuta dell'Albo dei fondi pensione (art. 19 d.lgs. n. 252/2005), nel quale sono iscritti tutti i fondi pensione vigilati (fondi negoziali, aperti, Pip e preesistenti) con alcune limitate eccezioni (27); l'istituzione e tenuta del registro dei fondi pensione

c. 3, del citato decreto legislativo, o Pip istituiti successivamente al 31 dicembre 2006. Sono denominati Pip "vecchi" i Pip relativi a contratti stipulati fino al 31 dicembre 2006 per i quali l'impresa di assicurazione non abbia provveduto ai predetti adeguamenti; tali Pip rimangono soggetti alla vigilanza dell'Ivass;

- fondi pensione preesistenti (di cui all'art. 20 d.lgs. n. 252/2005): sono i fondi pensione già istituiti alla data di entrata in vigore della l. n. 421/1992 (15 novembre 1992). Con il d.m. 10 maggio 2007, n. 62, è stata dettata la disciplina per l'adeguamento di tali fondi alla nuova normativa introdotta dal d.lgs. n. 252/2005. I fondi pensione preesistenti autonomi sono dotati di soggettività giuridica. I fondi pensione preesistenti interni sono costituiti, invece, come poste di bilancio o patrimonio di destinazione di banche, imprese di assicurazione e altri enti.

(25) Si fa riferimento: al d.m. 11 giugno 2020, n. 108, recante il Regolamento in materia di requisiti di professionalità e di onorabilità, di cause di ineleggibilità e di incompatibilità, di situazioni impeditive e di cause di sospensione dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso le forme pensionistiche complementari; al d.m. 2 settembre 2014, n. 166, recante il Regolamento che detta norme sui criteri e limiti di investimento delle risorse dei fondi pensione e sulle regole in materia di conflitti di interesse; e al già citato d.m. n. 62/2007, recante il Regolamento per l'adeguamento alle disposizioni del d.lgs. n. 252/2005, in materia di forme pensionistiche complementari preesistenti alla data di entrata in vigore della l. n. 421/1992.

(26) In base all'art. 4 del d.lgs. n. 252/2005, inoltre, la Covip può determinare con proprio regolamento le modalità di presentazione dell'istanza di autorizzazione, i documenti da allegare alla stessa ed eventuali diversi termini per il rilascio dell'autorizzazione rispetto ai sessanta giorni dalla data di ricevimento da parte della Covip dell'istanza e della prescritta documentazione previsti dal citato articolo, comunque non superiori ad ulteriori trenta giorni. A tale riguardo, v. il Regolamento sulle procedure, adottato con deliberazione del 19 maggio 2021.

(27) Ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 252/2005, sono escluse dall'iscrizione all'Albo (e dalla vigilanza della Covip) le forme istituite all'interno di enti pubblici, anche economici, che esercitano i controlli in materia di tutela del risparmio, in materia valutaria o in materia assicurativa. Sono inoltre da considerare esclusi, come detto, anche i contratti di assicurazione con finalità previdenziale (Pip) stipulati fino alla data del 31 dicembre 2006, che non siano stati adeguati

dotati di personalità giuridica (art. 4 d.lgs. n. 252/2005); l'adozione del provvedimento di amministrazione straordinaria dei fondi pensione, la proposta al Ministro del lavoro e delle politiche sociali di adozione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa dei fondi stessi, nonché la nomina degli organi di entrambe le procedure in questione (art. 15 d.l.gs. n. 252/2005);

- funzioni di regolamentazione: il potere di emanare "istruzioni di carattere generale o particolare" nei confronti di tutte le forme pensionistiche complementari, oltre a una serie di attività di carattere regolatorio concernenti profili specifici (28);

- funzioni di vigilanza in senso stretto, anche di tipo ispettivo (29);

- il potere di irrogare sanzioni amministrative per le violazioni della normativa di settore, commesse dai fondi pensione: le sanzioni amministrative applicabili sono previste principalmente dall'art. 19-*quater* del d.lgs. n. 252/2005 (30), mentre la procedura sanzionatoria, nei suoi tratti fondamentali, è disciplinata dall'art. 19-*quinquies* dello stesso (31), il quale prevede, altresì, che la Covip definisca con regolamento, nel rispetto delle disposizioni di cui al medesimo articolo, la propria procedura di applicazione delle sanzioni amministrative (32).

La Covip, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 252/2005, ha anche il compito di diffondere informazioni utili alla conoscenza dei temi previdenziali. Tale attività viene svolta prevalentemente tramite il proprio

al d.lgs. n. 252/2005, i quali continuano ad essere disciplinati dalle disposizioni previgenti, ai sensi di quanto disposto dall'art. 23 del medesimo decreto legislativo.

(28) Tra le predette attività vi sono:

- la definizione delle condizioni che, al fine di garantire il rispetto dei principi di trasparenza, comparabilità e portabilità, le forme pensionistiche complementari devono soddisfare per poter essere ricondotte nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 252/2005 ed essere iscritte all'Albo;

- l'elaborazione degli schemi degli statuti e dei regolamenti delle forme pensionistiche complementari;

- l'adozione di disposizioni di dettaglio, anche attraverso gli schemi degli statuti e dei regolamenti, in materia di sistema di governo delle forme pensionistiche complementari, incluse le funzioni fondamentali, nonché relativamente al documento sulla politica di remunerazione e al documento sulla valutazione interna del rischio adottati da ciascuna forma;

- l'adozione di disposizioni volte a garantire la trasparenza delle condizioni contrattuali di tutte le forme pensionistiche complementari, al fine di tutelare l'adesione consapevole dei soggetti destinatari e garantire il diritto alla portabilità della posizione individuale tra le varie forme pensionistiche complementari, avendo anche riguardo all'esigenza di garantire la comparabilità dei costi.

(29) Tra le predette attività vi sono:

- il controllo sull'osservanza della normativa nazionale, primaria e secondaria, e delle disposizioni dell'Unione europea direttamente applicabili, con facoltà di sospendere o vietare la raccolta delle adesioni in caso di violazione delle disposizioni stesse;

- la verifica della politica di investimento e dei criteri di individuazione e ripartizione del rischio;

- l'esercizio del controllo sulla gestione tecnica, finanziaria, patrimoniale, contabile delle forme pensionistiche complementari, anche mediante ispezioni presso le stesse, ivi comprese le attività esternalizzate e quelle oggetto di riesteralizzazione, richiedendo l'esibizione dei documenti e degli atti che siano ritenuti necessari.

(30) Altre sanzioni amministrative, irrogabili dalla Covip nei riguardi dei soggetti vigilati, sono previste da talune disposizioni del Testo unico finanziario e dal d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, recante il codice del consumo; ulteriori competenze sanzionatorie saranno attribuite alla Covip dall'emanando decreto legislativo recante attuazione del regolamento (Ue) 20 giugno 2019, n. 1238/Ue, sul prodotto pensionistico individuale paneuropeo (Pepp), da adottarsi ai sensi della delega attribuita al Governo dall'art. 20 della l. 22 aprile 2021, n. 53 (legge di delegazione europea 2019-2020).

(31) La procedura sanzionatoria tiene conto, altresì, dei principi di cui all'art. 24 della l. n. 262/2005, il quale prevede che i procedimenti sanzionatori della Banca d'Italia, della Consob, dell'Ivass e della Covip siano svolti nel rispetto dei principi della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie rispetto all'irrogazione della sanzione.

(32) A tale riguardo, v. il Regolamento in materia di procedura sanzionatoria della Covip, adottato con delib. 29 luglio 2020.

sito *web*, nel quale sono pubblicati documenti informativi e strumenti di consultazione finalizzati ad accrescere la conoscenza della previdenza complementare (33). Si tratta di iniziative volte a promuovere la cultura finanziaria e previdenziale dei cittadini e ad aumentare la loro capacità di pianificazione previdenziale, nonché a fornire un utile supporto affinché la scelta di adesione alla previdenza complementare sia informata e consapevole.

L'Autorità, inoltre, è membro del Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria, istituito dal d.m. 3 agosto 2017 (34) con il compito di migliorare le competenze dei cittadini italiani in materia di risparmio, investimenti, previdenza e assicurazione. Il Comitato è composto da rappresentanti di alcuni ministeri (economia e finanze, istruzione, lavoro e politiche sociali, sviluppo economico, università e ricerca), dalle autorità di vigilanza del settore finanziario (oltre alla Covip, Banca d'Italia, Consob e Ivass), dall'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari e dal Cncu (Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti).

La Covip, come detto, esercita altresì, ai sensi dell'art. 14 del d.l. n. 98/2011, il controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio delle casse di previdenza, di cui al d.lgs. n. 509/1994 (35) e al d.lgs. n. 103/1996 (36), che viene svolto anche mediante ispezione presso le stesse, richiedendo la produzione degli atti e documenti che ritenga necessari. Le casse di previdenza nel complesso sono 20, configurate come associazioni o fondazioni (37).

Con riguardo alle casse di previdenza, l'azione della Covip si inserisce, come detto, in un più articolato sistema di vigilanza che coinvolge – con distinte competenze – altre istituzioni. Ed infatti, essendo le casse di previdenza nella quasi totalità dei casi entità preordinate alla gestione di prestazioni e di contributi previdenziali di base e di natura obbligatoria, il legislatore ha conservato in capo ai ministeri vigilanti (38) una generale competenza di vigilanza riguardo a tali enti, oltre che competenze di carattere regolatorio. Inoltre, i ministeri vigilanti rimangono competenti, anche in materia di investimenti, riguardo all'adozione degli interventi conseguenti alle risultanze delle verifiche svolte dalla Covip.

In tale ambito, la funzione svolta dalla Covip è volta a rafforzare la complessiva efficacia dell'azione di controllo sulla gestione finanziaria degli enti e sulla relativa composizione dei patrimoni, grazie alle competenze tecniche specialistiche maturate nella vigilanza esercitata sul risparmio previdenziale privato. Tale funzione si esplica principalmente trasmettendo al Ministero del lavoro e delle politiche

(33) Tali strumenti di educazione previdenziale sono, in particolare, la Guida introduttiva alla previdenza complementare, le schede di approfondimento tematico, il questionario di autovalutazione, le domande più frequenti (Faq) e il Glossario esplicativo dei termini tecnici riguardanti il settore. Gli stessi sono pubblicati nell'apposita sezione "Per il cittadino" del sito istituzionale.

(34) Tale decreto ministeriale è stato emanato in attuazione dell'art. 24-*bis* del d.l. 23 dicembre 2016, n. 237.

(35) Si tratta degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza trasformati in persone giuridiche private (c.d. "enti previdenziali privatizzati").

(36) Si tratta degli enti che assicurano la tutela previdenziale obbligatoria ai soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione senza vincolo di subordinazione, il cui esercizio è condizionato all'iscrizione in appositi albi o elenchi, e che sono stati istituiti in base alle disposizioni del medesimo d.lgs. n. 103/1996 (c.d. "enti previdenziali privati").

(37) Le casse di previdenza hanno come platea di riferimento varie categorie di liberi professionisti e, in taluni casi, di lavoratori dipendenti. Le stesse hanno finalità riconducibili in massima parte alla previdenza di base: l'erogazione di prestazioni di base è la finalità principale di 16 di queste casse. Tuttavia, vi sono anche tre casse la cui finalità principale è l'erogazione di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle riconducibili alla previdenza di base, nonché una che eroga esclusivamente prestazioni di carattere assistenziale, a favore degli orfani di alcune categorie di professionisti. Due delle casse di previdenza di cui al d.lgs. n. 509/1994 (complessivamente pari a 15), inoltre, hanno istituito al loro interno, ai sensi del d.lgs. n. 103/1996, rispettivamente, una e due gestioni patrimonialmente separate, destinate a specifiche collettività di riferimento.

(38) Si tratta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché degli altri ministeri rispettivamente competenti ad esercitare la vigilanza sulle casse di previdenza (art. 3 d.lgs. n. 509/1994).

sociali e a quello dell'economia e delle finanze il referto annuale recante l'analisi dei profili contemplati dal d.m. 5 giugno 2012, emanato in attuazione del citato art. 14 del d.l. n. 98/2011; ciò, ai fini delle valutazioni e delle iniziative di competenza dei ministeri stessi.

Nello specifico la Covip, come previsto dal citato decreto ministeriale, trasmette ai ministeri vigilanti, nella seconda metà di ciascun anno con riferimento alla situazione in essere al 31 dicembre dell'anno precedente, un referto su ogni singola cassa di previdenza, che fornisce informazioni dettagliate sulla composizione delle attività detenute, sulle modalità di definizione della politica d'investimento e sui relativi criteri di attuazione, sull'articolazione del processo di impiego delle risorse e sul sistema di controllo della gestione finanziaria.

Oltre all'attività di rilevazione e analisi delle informazioni e dei dati necessari per il suddetto referto annuale, la Covip – sempre in base al decreto ministeriale in parola – può attivare ulteriori interventi di controllo presso le casse di previdenza, anche di carattere ispettivo, richiedendo la trasmissione delle informazioni, degli atti e dei documenti ritenuti necessari a tal fine. Questa attività può essere svolta anche su specifica richiesta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze, per la valutazione dei processi finalizzati all'assunzione, da parte delle casse di previdenza, di iniziative aventi natura di investimento finanziario.

Il decreto ministeriale in questione prevede, altresì, che qualora le casse di previdenza, in presenza di esigenze di riequilibrio della gestione economico-finanziaria emerse dalle risultanze del bilancio tecnico attuariale, non assumano i provvedimenti necessari per la salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nella fase di valutazione finalizzata all'adozione, di concerto con i ministeri vigilanti, del provvedimento di cui all'art. 2, c. 4, d.lgs. n. 509/1994 (ossia il provvedimento di nomina di un commissario straordinario, il quale adotta i provvedimenti necessari per il riequilibrio della gestione), acquisisca il parere della Covip.

Un nuovo ambito di attività per la Covip sarà costituito dalla vigilanza sui prodotti pensionistici individuali paneuropei (*Pan-European personal pension products*, in forma abbreviata "Pepp"), istituiti dal regolamento (Ue) n. 2019/1238 (39), i quali si affiancheranno ai prodotti previdenziali già presenti sui singoli mercati nazionali e sono caratterizzati, tra l'altro, da un regime di portabilità fra gli Stati membri dell'Ue.

Al riguardo, l'art. 20 della l. n. 53/2021 ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del citato regolamento (40). Nell'adozione di detti decreti dovrà tenersi conto, tra l'altro, del generale assetto e del riparto di competenze previsti, a livello nazionale, in materia di autorizzazione alla costituzione delle forme pensionistiche individuali e vigilanza sulle stesse. Inoltre, la Covip dovrà essere individuata come autorità competente per le procedure di registrazione e di annullamento della registrazione dei Pepp, nonché come unico soggetto deputato allo scambio di informazioni con le autorità competenti degli Stati membri e di comunicazioni con l'Eiopa (41).

(39) Il regolamento stabilisce norme uniformi in materia di registrazione, creazione, distribuzione e vigilanza dei Pepp. In base all'art. 2 del regolamento, "prodotto pensionistico individuale paneuropeo" o "Pepp" è il prodotto pensionistico individuale di risparmio a lungo termine offerto da un'impresa finanziaria ammissibile, a norma dell'art. 6 del medesimo regolamento (che elenca le seguenti tipologie di imprese finanziarie autorizzate o registrate in base al diritto dell'Unione europea: enti creditizi, imprese di assicurazione, enti pensionistici aziendali o professionali, imprese di investimento, società di gestione, gestori di fondi di investimento alternativi dell'Ue), nell'ambito di un contratto Pepp e sottoscritto da un risparmiatore in Pepp o da un'associazione indipendente di risparmiatori in Pepp a nome dei suoi membri a fini pensionistici, con nessuna possibilità di rimborso o con possibilità strettamente limitate, registrato in conformità del regolamento in questione.

(40) È attualmente in corso di adozione un decreto legislativo attuativo della predetta delega.

(41) L'Eiopa o Aeap è l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali.

4. Collegamenti interistituzionali di rete

La Covip collabora a livello interistituzionale con varie autorità, sia a livello nazionale, sia a livello eurounitario, nonché internazionale.

L'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 252/2005 prevede che la Covip collabori con la Banca d'Italia, l'Ivass, la Consob e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, anche mediante scambio di informazioni, al fine di agevolare le rispettive funzioni. La collaborazione con la Banca d'Italia, l'Ivass e la Consob è altresì volta a tutelare la stabilità del mercato. Tutte le autorità summenzionate non possono reciprocamente opporsi il segreto d'ufficio. Disposizioni di contenuto analogo sono contenute anche nelle altre normative di settore concernenti le autorità interessate (42).

Sempre ai sensi del citato art. 15-*quater*, accordi di collaborazione e scambi di informazioni possono intervenire tra la Covip e le autorità, anche estere, preposte alla vigilanza sui gestori delle risorse delle forme pensionistiche complementari e sui depositari (ossia i soggetti, distinti dai gestori, presso i quali sono depositate le predette risorse affidate in gestione), al fine di accrescere l'efficacia dell'azione di controllo.

Norme in materia di coordinamento e collaborazione tra Covip, Banca d'Italia, Ivass, Consob e Autorità garante della concorrenza e del mercato, di contenuto simile a quelle sopra citate, sono contenute, altresì, nella l. n. 262/2005 (43).

Altri obblighi di collaborazione, che prevedono anche lo scambio di informazioni, discendono dall'art. 2-*bis* del d.l. 15 marzo 2012, n. 21, inserito dal d.l. 21 settembre 2019, n. 105. Tali obblighi, che riguardano, oltre alla Covip, varie autorità di vigilanza (44), sono volti ad agevolare lo svolgimento delle funzioni previste dal predetto decreto-legge (che disciplina l'esercizio dei poteri speciali del Governo in alcuni settori di rilevanza strategica, quali difesa, sicurezza nazionale, energia, trasporti e comunicazioni).

(42) Per la Banca d'Italia, v. l'art. 7 del d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (c.d. Testo unico bancario). Per l'Ivass, v. l'art. 10 del d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209 ("Codice delle assicurazioni private"). Per la Banca d'Italia e la Consob, v. l'art. 4 del Testo unico finanziario. V. anche l'art. 31-*bis*, c. 5, del citato Testo unico finanziario, che vieta all'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari di opporre il segreto d'ufficio alla Banca d'Italia, all'Ivass, alla Covip e al Ministro dell'economia e delle finanze.

(43) Ed infatti, ai sensi dell'art. 20 della legge citata, le predette autorità, nel rispetto della reciproca indipendenza, individuano forme di coordinamento per l'esercizio delle competenze ad essi attribuite anche attraverso protocolli d'intesa o l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di comitati di coordinamento. Tali forme di coordinamento prevedono la riunione delle medesime autorità almeno una volta l'anno. Il successivo art. 21 prevede che le autorità in questione collaborino tra loro, anche mediante scambio di informazioni, per agevolare l'esercizio delle rispettive funzioni, e che le autorità stesse non possano reciprocamente opporsi il segreto d'ufficio. L'art. 22 dispone, poi, che le autorità in parola, nell'esercizio dei poteri di vigilanza informativa e ispettiva, possano avvalersi, in relazione alle specifiche finalità degli accertamenti, del Corpo della guardia di finanza, che agisce con i poteri ad esso attribuiti per l'accertamento dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sui redditi, utilizzando strutture e personale esistenti in modo da non determinare oneri aggiuntivi. La Covip, inoltre, in base all'art. 19 del d.lgs. n. 252/2005, può avvalersi anche dell'Ispettorato del lavoro per l'acquisizione dei dati e delle informazioni richieste alle forme pensionistiche complementari nell'ambito di ricerche e rilevazioni programmate e organizzate dall'Autorità nel settore della previdenza complementare, anche in rapporto alla previdenza di base.

(44) Nello specifico, si tratta di: Banca d'Italia, Consob, Ivass, Autorità di regolazione dei trasporti, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, nonché del Gruppo di coordinamento istituito ai sensi dell'art. 3 del d.p.c.m. 6 agosto 2014, che è presieduto dal segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri o dal vicesegretario delegato e composto dai rappresentanti dei ministeri interessati all'esercizio dei poteri speciali. La Covip e le altre autorità summenzionate, esclusivamente per le finalità connesse al citato d.l. n. 21/2012, non possono opporre al Gruppo di coordinamento il segreto d'ufficio.

A livello eurounitario, la Covip fa parte del Sevif, ossia il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (*European system of financial supervision-Esfs*), composto dalle seguenti parti, come precisato dall'art. 1 del d.lgs. n. 252/2005:

- "Aeap" o "Eiopa": Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (*European insurance and occupational pensions authority*), istituita con regolamento (Ue) 24 novembre 2010, n. 1094 (45);

- "Abe" o "Eba": Autorità bancaria europea (*European Banking Authority*), istituita con regolamento (Ue) 24 novembre 2010, n. 1093 (46);

- "Aesfem" o "Esma": Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (*European Securities and Markets Authority*), istituita con regolamento (Ue) 24 novembre 2010, n. 1095/2010 (47);

- "Comitato congiunto": il Comitato congiunto delle tre autorità europee di vigilanza summenzionate, previsto dall'art. 54 di ciascuno dei tre regolamenti sopra citati;

- "Cers" o "Esbr": Comitato europeo per il rischio sistemico (*European Systemic Risk Board*), istituito dal regolamento (Ue) 24 novembre 2010, n. 1092/2010 (48);

- "Autorità di vigilanza degli Stati membri": le autorità competenti o di vigilanza degli Stati membri specificate negli atti dell'Unione europea di cui all'art. 1, par. 2, di ciascuno dei sopra citati regolamenti nn. 1093, 1094 e 1095/2010.

A tale riguardo, il sopra citato art. 15-*quater* del d.lgs. n. 252/2005 dispone che la Covip, nei casi e nei modi stabiliti dalle disposizioni dell'Unione europea, collabori, anche mediante scambio di informazioni, con le istituzioni dell'Unione europea e con le autorità e i comitati che compongono il Sevif al fine di agevolare le rispettive funzioni, nonché adempia nei confronti di tali soggetti agli obblighi di comunicazione stabiliti dalle disposizioni dell'Unione europea.

Il medesimo articolo prevede, altresì, che la Covip, ai predetti fini, possa concludere con le autorità di vigilanza degli altri Stati membri e con l'Eiopa accordi di collaborazione, che possono prevedere la delega reciproca di compiti di vigilanza. Sempre l'articolo in questione prevede, inoltre, che la Covip possa ricorrere all'Eiopa per la risoluzione delle controversie con le autorità di vigilanza degli altri Stati membri in situazioni transfrontaliere.

In forza di dette previsioni, di derivazione eurounitaria, la Covip partecipa con continuità e contribuisce – a diversi livelli – alle attività dell'Eiopa. La Covip anzitutto partecipa al *Board of Supervisors* e ai tre *steering committee* che svolgono una funzione consultiva nei riguardi del *Board of Supervisors* e di indirizzo nei confronti dei gruppi di esperti tecnici. Inoltre, la Covip partecipa – con propri esponenti – ai vari gruppi di lavoro (permanenti e non) in seno all'Eiopa, per i temi di interesse della previdenza complementare.

La Covip, inoltre, partecipa alle attività in materia di previdenza complementare svolte da enti e organismi internazionali. Nello specifico, la Covip fa parte, assieme ai rappresentanti delle amministrazioni ministeriali e delle altre autorità di vigilanza nazionali competenti, del Gruppo di lavoro sulle pensioni private (*Working Party on Private Pensions-Wppp*) costituito in ambito Ocse, che si occupa delle pensioni complementari e della loro regolamentazione. Sempre in ambito Ocse, la stessa partecipa altresì ai lavori della *Task Force on Pension Statistics* e a quelli dell'Infe (*International Network on Financial Education*), istituita nel 2008 per favorire la cooperazione internazionale in materia di educazione finanziaria su scala mondiale.

(45) Regolamento che istituisce l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali.

(46) Regolamento che istituisce l'Autorità bancaria europea.

(47) Regolamento che istituisce l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati.

(48) Regolamento relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico.

La cooperazione internazionale in materia di fondi pensione viene svolta, oltre che in ambito europeo e in sede Ocse, anche tramite lo Iops, l'organismo associativo indipendente che raccoglie su scala mondiale le autorità di vigilanza sulle forme di previdenza complementare (49).

5. Strumenti e procedure di perseguimento degli obiettivi

Per quanto riguarda il settore della previdenza complementare, la missione istituzionale della Covip, concernente la tutela degli iscritti e dei beneficiari e il buon funzionamento del sistema di previdenza complementare, nonché il perseguimento della trasparenza e la correttezza dei comportamenti, la sana e prudente gestione dei fondi e la loro solidità, viene perseguita attraverso strumenti e procedure di varia natura, sia di tipo prescrittivo sia di *moral suasion*.

L'apparato degli strumenti esercitabili dall'Autorità, in via preventiva o correttiva, si è di recente ulteriormente arricchito a seguito delle varie modifiche apportate al d.lgs. n. 252/2005 dal d.lgs. n. 147/2018, adottato per il recepimento nel nostro ordinamento della direttiva Iorp II.

Molteplici sono i poteri di normazione secondaria attribuiti alla Covip e robusto è l'apparato sanzionatorio, disciplinato, come detto, dall'art. 19-*quater* del d.lgs. n. 252/2005, come modificato dal citato d.lgs. n. 147/2018 (50). Di rilievo sono anche i poteri sospensivi e inibitori dell'attività dei fondi pensione riconosciuti alla Covip dall'art. 19 del d.lgs. n. 252/2005, anch'esso come modificato dal d.lgs. n. 147/2018 (51).

In base al citato art. 19, la Covip può inoltre: convocare presso di sé i componenti degli organi di amministrazione e di controllo, i direttori generali, i responsabili delle forme pensionistiche complementari e i titolari delle funzioni fondamentali; ordinare la convocazione degli organi di amministrazione e di controllo delle forme pensionistiche complementari, fissandone l'ordine del giorno; in caso di inottemperanza può procedere direttamente alla convocazione degli organi di amministrazione e di controllo delle forme pensionistiche complementari. L'art. 19, come integrato dal d.lgs. n. 147/2018, affida alla

(49) Scopo dello Iops è di contribuire al miglioramento dell'efficacia dei sistemi di vigilanza sui fondi pensione nei diversi paesi promuovendo, tra le autorità di vigilanza competenti, lo scambio di informazioni, di esperienze e di pratiche di vigilanza, nonché svolgendo al riguardo analisi e approfondimenti, con l'intendimento di definire anche linee guida e identificare buone pratiche. Lo Iops opera curando il dialogo e il coordinamento con altre organizzazioni internazionali: oltre all'Ocse, la Banca Mondiale, il Fmi, l'Fsb, lo Iais, l'Issa e la stessa Eiopa.

(50) Sotto il profilo soggettivo, le sanzioni possono essere irrogate nei confronti dei principali soggetti che operano all'interno delle forme pensionistiche complementari (componenti degli organi di amministrazione e di controllo, direttori generali, titolari delle funzioni fondamentali, responsabili delle forme pensionistiche complementari, liquidatori e commissari, in relazione alle rispettive competenze). Sotto il profilo oggettivo, è prevista una sanzione amministrativa, tra l'altro, per i predetti soggetti che, nel termine prescritto non ottemperino, anche in parte, alle richieste della Covip, ovvero ritardino l'esercizio delle sue funzioni (c.d. "ostacolo alla vigilanza"). Un'altra sanzione amministrativa è prevista, poi, oltre che per l'inosservanza di disposizioni contenute in vari articoli del d.lgs. n. 252/2005 elencati dal sopra citato art. 19-*quater*, anche per l'inosservanza delle disposizioni generali o particolari emanate dalla Covip in base agli stessi articoli, nonché in base all'art. 19 del medesimo decreto legislativo, articolo che, come detto, specifica i singoli compiti attribuiti all'Autorità in materia di previdenza complementare. Inoltre, nelle ipotesi di irrogazione di quasi tutte le sanzioni amministrative, nei casi di maggiore gravità, la Covip può dichiarare decaduti dall'incarico i componenti degli organi collegiali, il direttore generale, il responsabile della forma pensionistica e i titolari delle funzioni fondamentali.

(51) Nello specifico, la Covip ha la facoltà di sospendere o vietare la raccolta delle adesioni in caso di violazione delle disposizioni del d.lgs. n. 252/2005, delle disposizioni secondarie di attuazione dello stesso, nonché delle disposizioni dell'Unione europea direttamente applicabili alle forme pensionistiche complementari; può altresì inibire con provvedimento motivato, in tutto o in parte, per un periodo massimo di 60 giorni, l'attività della forma pensionistica complementare ove vi sia il fondato sospetto di grave violazione delle norme del citato decreto legislativo e vi sia urgenza di provvedere.

Covip, altresì, poteri di riesame e di monitoraggio nei confronti delle forme pensionistiche complementari (52).

L'attività di vigilanza della Covip, poi, può essere sia di tipo cartolare sia di tipo ispettivo; quanto alla possibilità di effettuare ispezioni *in loco*, l'art. 19 del d.lgs. n. 252/2005, come integrato dal d.lgs. n. 147/2018, prevede che per il controllo sulla gestione tecnica, finanziaria, patrimoniale, contabile delle forme pensionistiche complementari, ivi comprese le attività esternalizzate e su quelle oggetto di riesterernalizzazione, l'Autorità possa effettuare anche ispezioni presso le stesse, richiedendo l'esibizione dei documenti e degli atti che ritenga necessari e che possa, altresì, effettuare ispezioni nei locali del fornitore delle attività esternalizzate, qualora lo stesso non sia sottoposto a vigilanza prudenziale di altra autorità di vigilanza, dirette a verificare ogni elemento utile ai fini dell'esercizio dell'attività di vigilanza sulle funzioni e le attività esternalizzate.

La Covip dispone quindi di un articolato insieme di strumenti per l'esercizio delle proprie funzioni, che utilizza in maniera sinergica per svolgere il più efficacemente possibile i compiti istituzionali alla quale è preposta.

A supporto dell'attività di vigilanza della Covip, inoltre, vi è il sistema delle segnalazioni statistiche e di vigilanza, che raccoglie dati e informazioni utili per l'esercizio dell'attività di vigilanza e per l'analisi e la produzione statistica. Tale efficace strumento di vigilanza e monitoraggio del settore, la cui base giuridica è costituita dal più volte citato art. 19 e che è disciplinato nel "Manuale delle segnalazioni statistiche e di vigilanza dei fondi pensione", si articola in segnalazioni periodiche e in segnalazioni strutturali. Le segnalazioni periodiche che pervengono all'Autorità contengono dati economici, patrimoniali e finanziari delle forme pensionistiche, raccolti a diverso livello di dettaglio (53).

Anche ai fini dei controlli sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio delle casse di previdenza la Covip richiede informazioni di dettaglio, che consentono all'Autorità di disporre di approfonditi elementi di informazione da utilizzare nella predisposizione dei referti annuali da rendere ai ministeri vigilanti ai fini dell'esercizio delle competenze loro attribuite dal d.lgs. n. 509/1994.

Recentemente il sistema delle segnalazioni delle casse di previdenza è stato peraltro rivisto ed è stato adottato, anche per le casse, un apposito Manuale delle segnalazioni statistiche e di vigilanza. Tale nuovo sistema, che si avvale della medesima piattaforma tecnologica utilizzata per le forme pensionistiche complementari, ha mutuato il medesimo livello di dettaglio sulle informazioni finanziarie richiesto a queste ultime, pur con i necessari adattamenti.

Sotto un profilo generale, i dati e le informazioni acquisiti dalla Covip, oltre a essere utili ai fini dello svolgimento delle proprie attività di vigilanza, consentono alla Covip di mettere a disposizione del

(52) Viene previsto che la Covip, tenuto conto della dimensione, della natura, della portata e della complessità delle attività delle forme pensionistiche complementari, esamini periodicamente le strategie, i processi e le procedure di segnalazione stabiliti dalle forme pensionistiche complementari per rispettare le disposizioni del d.lgs. n. 252/2005 e della normativa secondaria adottata in attuazione dello stesso. Il riesame tiene conto delle circostanze in cui le forme pensionistiche complementari operano e, ove opportuno, dei soggetti che eseguono per loro conto funzioni fondamentali o qualsiasi altra attività esternalizzata. Tale esame comprende: una valutazione dei requisiti qualitativi relativi al sistema di governo; una valutazione dei rischi cui la forma pensionistica è esposta; una valutazione della capacità della forma di valutare e gestire tali rischi. La Covip può inoltre adottare ogni strumento di monitoraggio ritenuto opportuno, incluse le prove di stress, che consenta di rilevare il deterioramento delle condizioni finanziarie di una forma pensionistica complementare e di monitorare come vi sia posto rimedio.

È previsto, infine, che la Covip possa richiedere alle forme pensionistiche complementari di rimediare alle carenze o alle deficienze individuate nel quadro delle procedure sopra indicate.

(53) Le segnalazioni statistiche e di vigilanza dei fondi pensione comprendono anche informazioni riguardanti i singoli iscritti, quanto ad aspetti socio-demografici e alle loro posizioni individuali, in linea con quanto previsto dall'art. 19 del d.lgs. n. 252/2005, come modificato dal d.lgs. n. 147/2018.

pubblico informazioni aggregate sul sistema della previdenza complementare e sugli investimenti delle casse di previdenza, attraverso la Relazione annuale, il Quadro di sintesi specifico sulle casse di previdenza e gli aggiornamenti trimestrali sulle forme pensionistiche complementari (54).

La Covip mette inoltre a disposizione sul proprio sito informazioni di dettaglio sui rendimenti e sui costi delle forme pensionistiche complementari, e fornisce, quanto a questi ultimi, anche uno strumento di comparazione interattivo. Si tratta di iniziative che, congiuntamente alle altre pubblicazioni informative di educazione previdenziale presenti sul sito della stessa, di cui si è detto sopra (cfr. par. 3), sono volte a fornire un importante, ulteriore supporto a una scelta di adesione informata e consapevole.

L'elaborazione da parte della Covip del patrimonio informativo di cui la stessa dispone costituisce poi uno strumento necessario per iniziative organiche di regolazione.

Sempre con riferimento alle casse di previdenza, va però evidenziato che il quadro normativo contemplato dall'art. 14 del d.l. n. 98/2011 risulta ancora incompleto. Esso affida infatti a un regolamento interministeriale la definizione della disciplina in materia di investimento delle risorse finanziarie, di conflitti di interessi e di depositario, che doveva essere emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore del citato decreto, ma il cui iter di adozione non si è ancora concluso.

Di conseguenza, le casse di previdenza risultano essere gli unici investitori istituzionali privi di una regolamentazione in materia di investimento delle risorse di cui dispongono. Significativo è pertanto il divario regolamentare rispetto alle forme pensionistiche complementari; divario per di più destinato ad ampliarsi ulteriormente dal momento che la disciplina della previdenza complementare è oggetto di una costante evoluzione, anche per effetto della regolamentazione a livello europeo e delle relative disposizioni attuative a livello nazionale.

Il completamento del percorso di emanazione del suddetto regolamento è un presupposto necessario per perseguire in maniera più adeguata l'obiettivo di una gestione delle risorse delle casse di previdenza sana e prudente nell'interesse dei relativi iscritti.

6. *Modalità di finanziamento*

Il finanziamento della Covip proviene attualmente dalle seguenti fonti: il c.d. contributo di vigilanza a carico delle forme pensionistiche complementari; parte del gettito del contributo di solidarietà, che viene applicato sui contributi versati dai datori di lavoro alla previdenza complementare; un finanziamento a carico del bilancio dello Stato. Le prime due entrate, che derivano dall'ambito istituzionale di vigilanza dell'Autorità sulle forme pensionistiche complementari, costituiscono la gran parte delle risorse finanziarie di cui la stessa dispone.

In particolare, il contributo di vigilanza è disciplinato dall'art. 1, c. 65, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), il quale prevede che a decorrere dall'anno 2007, le spese di funzionamento della Consob, dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (ora Anac), dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e, appunto, della Covip, siano finanziate dal mercato di competenza, per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato, secondo modalità previste dalla normativa vigente ed entità di contribuzione determinate con propria deliberazione da ciascuna autorità, nel rispetto dei limiti massimi previsti per legge, e versate direttamente alle medesime autorità (55).

(54) Le informazioni sono pubblicate sul sito istituzionale della Covip, nella sezione "La Covip e la sua attività", sottosezione "Pubblicazioni e statistiche".

(55) La disposizione citata disciplina, altresì, la procedura di approvazione delle predette deliberazioni, prevedendo che le deliberazioni stesse, con le quali sono fissati anche i termini e le modalità di versamento, siano sottoposte al Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, per l'approvazione con proprio decreto entro venti giorni dal ricevimento. Viene previsto, altresì, che decorso il termine di venti giorni dal ricevimento senza che siano state formulate osservazioni, le deliberazioni adottate dagli organismi con la procedura in questione divengano esecutive.

Per quanto concerne la Covip, il limite di finanziamento è previsto dall'art. 13, c. 3, l. n. 335/1995, il quale prevede che il finanziamento della Covip possa essere integrato mediante il versamento annuale da parte dei fondi pensione di una quota non superiore allo 0,5 per mille dei flussi annuali dei contributi incassati (56).

Per contro, nessun contributo di vigilanza è posto a carico delle casse di previdenza.

Il contributo di solidarietà è disciplinato, invece, dall'art. 16 del d.lgs. n. 252/2005, il quale prevede che sulle somme versate dai datori di lavoro alla previdenza complementare per i propri dipendenti (ossia i contributi datoriali), escluse le quote di Tfr, sia applicato un contributo, a carico degli stessi datori di lavoro, sostitutivo dell'aliquota previdenziale ordinaria e pari al 10% delle predette somme (appunto, il contributo di solidarietà), che viene versato alle gestioni previdenziali obbligatorie cui sono iscritti i dipendenti.

Una parte del gettito del contributo di solidarietà è destinata, appunto, al finanziamento della Covip (57) ed è, a sua volta, articolata in due quote:

- una quota, prevista dall'art. 59, c. 39, l. 27 dicembre 1997, n. 449 (58);
- una quota, prevista dal c. 2, lett. b), del sopra richiamato art. 16 del d.lgs. n. 252/2005 (59).

Il finanziamento a carico del bilancio dello Stato è attualmente disciplinato dall'art. 1, c. 509, l. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per il 2019), il quale ha disposto che, nell'ambito delle misure per la tutela dei risparmiatori, al fine di potenziare la funzione di vigilanza della Covip, anche in conseguenza dell'attuazione dei compiti derivanti dal recepimento della direttiva Iorp II, sia autorizzata la spesa di 1.500.000 euro annui a decorrere dall'anno 2019 (60).

Quanto alla destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative irrogate dalla Covip, gli stessi confluiscono al bilancio dello Stato; ciò diversamente da quanto accade per altre autorità indipendenti,

(56) Il testo originario del citato art. 13, c. 3, l. n. 335/1995 recava un'ulteriore previsione, in base alla quale gli importi e le modalità dei predetti versamenti avrebbero dovuto essere definiti, sentita la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, con apposito decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Tale decreto attuativo non è stato mai emanato. Successivamente, l'art. 1 della l. n. 266/2005, da un lato, ha soppresso tale previsione (c. 68) e dall'altro lato, come detto, ha disciplinato una procedura con la quale viene determinato il contributo di vigilanza, la quale è comune alla Covip e ad altre autorità (c. 65). Il contributo di vigilanza, pertanto, è stato applicato dalla Covip per la prima volta con la predetta procedura. V., a tale riguardo, la deliberazione Covip del 30 gennaio 2007, pubblicata in G.U. 16 febbraio 2007, n. 39, oltre che nel sito istituzionale dell'Autorità, nella sezione "Amministrazione trasparente".

(57) Un'altra parte del gettito del contributo di solidarietà è destinata a finanziare, attraverso l'applicazione di una aliquota pari all'1%, l'apposito fondo di garanzia, istituito nell'ambito della gestione delle prestazioni temporanee dell'Inps, contro il rischio derivante dall'omesso o insufficiente versamento dei contributi dovuti alle forme pensionistiche complementari da parte dei datori di lavoro sottoposti a procedura di fallimento, di concordato preventivo, di liquidazione coatta amministrativa ovvero di amministrazione controllata.

(58) Tale quota è pari ad euro 2.582.284,50. Con il d.m. 15 aprile 1998 sono state previste le modalità di trasferimento delle somme in questione alla Covip da parte delle gestioni previdenziali obbligatorie interessate, in proporzione al rispettivo gettito del contributo di solidarietà.

(59) Questa previsione ha disposto la destinazione al finanziamento della Covip di ulteriori 3 milioni di euro. A fronte della destinazione al finanziamento della Covip della predetta somma, il medesimo c. 2, lett. b), d.lgs. n. 252/2005 ha autorizzato, a decorrere dall'anno 2005, la spesa di 3 milioni di euro annui a favore dell'Inps. Pertanto, la quota del contributo di solidarietà destinata annualmente al finanziamento della Covip è complessivamente pari ad euro 5.582.284,50.

(60) Originariamente, il finanziamento a carico del bilancio dello Stato era stato previsto dall'art. 13, c. 2, l. n. 335/1995, che aveva autorizzato in favore della Covip la spesa di lire 5.000 milioni a decorrere dall'anno 1996. Tale finanziamento è stato progressivamente ridotto da provvedimenti legislativi intervenuti negli anni successivi, fino ad essere del tutto soppresso a far tempo dall'1 gennaio 2013, per effetto di quanto disposto dall'art. 13, c. 40, d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (c.d. "decreto *spending review*"), che ha abrogato, a decorrere dalla predetta data, il sopra citato c. 2 dell'art. 13 della l. n. 335/1995.

le cui normative di settore prevedono una differente destinazione delle relative somme (in taluni casi questi proventi rimangono per una quota parte nella disponibilità delle stesse autorità, in altri casi sono destinati a iniziative o progetti in favore dei consumatori).

Per quanto concerne il profilo dell'adeguatezza delle risorse finanziarie a disposizione dell'Autorità, si rinvia a quanto detto nel prosieguo.

7. *Questioni aperte*

Il settore della previdenza complementare si è in questi anni strutturato e consolidato. La normativa, nazionale ed europea, delinea nel complesso un quadro di riferimento lineare e completo, che ha anche mostrato di saper evolversi con sufficiente tempismo, talvolta adeguandosi, talvolta anticipando i mutamenti dei contesti di riferimento – economico, finanziario, sociale – consentendo di affrontare e governare le complessità che li caratterizzano.

L'insieme delle funzioni della Covip e degli strumenti di intervento di cui la stessa può disporre si sono nel tempo accresciuti, mediante l'attribuzione di nuove competenze e nuove forme di operatività, ponendo l'Autorità in condizione di governare e vigilare un sistema le cui dimensioni sono andate via via crescendo, in uno con la complessità dell'attività.

Al riguardo può essere utile rilevare come le risorse delle forme pensionistiche complementari si attestino a fine 2021 a 213,3 miliardi di euro. Dal 2007, anno di avvio della riforma della previdenza complementare di cui al d.lgs. n. 252/2005, il valore è quadruplicato, con una crescita media annua composta pari al 9,9%. Nello stesso periodo, anche gli iscritti ai fondi (61) sono passati da 3,910 milioni a 8,772 milioni. Per quanto riguarda, poi, le casse di previdenza, nel periodo compreso fra il 2011 e il 2020, l'attivo totale delle stesse è salito da 55,7 a 100,7 miliardi di euro, aumentando su tutto l'arco temporale di osservazione dell'80,8%, con una crescita media annua del 6,8%.

Con riferimento alle casse di previdenza, va tuttavia segnalata quale criticità la mancata adozione del regolamento in materia di investimento delle risorse, di cui dall'art. 14 del d.l. n. 98/2011, di cui si è già detto sopra (cfr. par. 5), per il contributo che lo stesso indubbiamente darebbe al buon funzionamento del sistema, oltre ad agevolare le attività di controllo della Covip e dei ministeri vigilanti.

Guardando alla struttura dell'Autorità, non può trascurarsi la circostanza che l'organico di cui è dotata la Covip non ha seguito, in termini di dimensioni ed articolazione, l'evoluzione sopra rappresentata. Pur disponendo di dipendenti con un elevato livello professionale, è sempre rimasto esiguo il numero complessivo degli stessi. Se si considera lo stesso periodo (2007-2021), il personale dipendente, prendendo a riferimento tutte le possibili tipologie (tempo determinato, tempo indeterminato, comandi), è passato da 59 a 90 unità, visibilmente sottodimensionato rispetto alle dimensioni dei settori da vigilare, anche in termini comparativi con quello di altre autorità di vigilanza che svolgono funzioni analoghe.

Ciò è stato anche conseguenza di una pianta organica limitata, fissata nella fase costitutiva della Covip e mai modificata fino al 2019.

In tale contesto vanno considerati anche gli effetti della disposizione – peraltro molto risalente (62) – contenuta nell'art. 18, c. 4, d.lgs. n. 252/2005, in base alla quale il trattamento economico complessivo del personale delle carriere direttiva e operativa della Covip è definito nei limiti dell'80% del trattamento economico complessivo previsto per il livello massimo della corrispondente carriera o fascia retributiva per il personale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom). La presenza di tale limite pone la Covip in una situazione di minore attrattività rispetto alle altre autorità con le quali è chiamata a definire procedure di reclutamento in comune (cfr. par. 2).

(61) Il numero degli iscritti ai fondi pensione viene monitorato dalla Covip in base alle proprie competenze istituzionali.

(62) Ed infatti, la disposizione in questione è stata inserita nell'art. 16, c. 4, d.lgs. n. 124/1993 dall'art. 71 della l. 17 maggio 1999, n. 144, ed è stata successivamente riprodotta nell'art. 18, c. 4, d.lgs. n. 252/2005.

Occorrerebbero, pertanto, interventi legislativi volti al superamento del limite di cui sopra e comunque a incrementare e consolidare le risorse finanziarie destinate al funzionamento della Covip, mettendo l’Autorità in condizione di realizzare un aumento adeguato del proprio organico, al fine di potenziare la propria attività di vigilanza e di perseguire ancora più efficacemente la propria missione istituzionale volta alla tutela sociale degli iscritti e dei beneficiari delle forme pensionistiche complementari e al buon funzionamento del sistema della previdenza complementare, nonché al controllo degli investimenti delle casse di previdenza, sempre nell’ottica di tutela degli iscritti e dei pensionati delle stesse.

Da un punto di vista più generale, inoltre, verso una maggiore omogeneizzazione dei trattamenti economici del personale si sono già evolute le discipline di altre autorità indipendenti, operanti in settori contigui. Pertanto, è auspicabile un intervento di più ampia portata in questo contesto, superando in maniera ordinata e sistemica le attuali differenze, che sono da ricondurre più a stratificazioni normative intervenute nel tempo che a effettive diversità concernenti i compiti e le funzioni svolte dalle autorità, i quali appaiono spesso sostanzialmente assimilabili, sia pure tenendo conto dei differenti settori istituzionali di riferimento.

8. *Visione strategica nelle prospettive di medio e lungo termine*

I settori vigilati dalla Covip sono, come detto, di particolare rilevanza e in continua espansione.

A tale riguardo, occorre anche menzionare la raccomandazione del Consiglio dell’Unione europea del 9 luglio 2019 (63) – citata, peraltro, anche nel Pnrr (64) – che al punto 1 raccomanda all’Italia di “attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita”. Al riequilibrio della spesa pubblica concorre il pieno sviluppo della previdenza complementare, per il contributo che la stessa è chiamata a dare alla sostenibilità del sistema pensionistico.

Va considerato, inoltre, che anche le competenze, i compiti di vigilanza e i poteri della Covip, come si è visto, sono stati progressivamente incrementati dal legislatore nel periodo che va dall’istituzione dell’Autorità ad oggi (65).

Tale crescita sia dei settori vigilati dall’Autorità, sia delle sue attribuzioni, dovrebbe essere opportunamente accompagnata da una adeguata crescita dell’organico della stessa, che può rendersi possibile solo a seguito di un incremento delle risorse finanziarie a sua disposizione, in un quadro di maggiore

(63) Pubblicata nella G.U.U.E. 5 settembre 2019, C-301/69.

(64) V. pp. 28 e 30.

(65) Sotto tale profilo, occorre tenere conto non soltanto della normativa nazionale, che ha esteso in varie occasioni i compiti di vigilanza della Covip nel settore della previdenza complementare e ha attribuito a essa il controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio della casse di previdenza, ma anche della normativa eurounitaria. In quest’ultimo ambito, infatti, oltre al già citato regolamento (Ue) 2019/1238 sul prodotto pensionistico individuale paneuropeo (Pepp), sono intervenuti altri regolamenti che hanno attribuito poteri di vigilanza e i connessi poteri sanzionatori all’Autorità, e precisamente:

- regolamento (Ue) 18 giugno 2020, n. 852/Ue, relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili;

- regolamento (Ue) 27 novembre 2019, n. 2088/Ue, relativo all’informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari,

- regolamento (Ue) 12 dicembre 2017, n. 2402/Ue, che stabilisce un quadro generale per la cartolarizzazione e instaura un quadro specifico per cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate;

- regolamento (Ue) 8 giugno 2016, n. 1011/Ue, sugli indici usati come indici di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari o per misurare la performance di fondi di investimento;

- regolamento (Ue) 25 novembre 2015, n. 2365/Ue, sulla trasparenza delle operazioni di finanziamento tramite titoli e del riutilizzo;

- regolamento (Ue) 4 luglio 2012, n. 648/Ue, sugli strumenti derivati Otc, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni.

omogeneità e coerenza rispetto alle risorse di cui dispongono altre autorità che svolgono compiti di vigilanza analoghi.

Il potenziamento dell’Autorità, inoltre, accrescerebbe la fiducia dei cittadini nel sistema della previdenza complementare, fiducia che costituisce un fattore fondamentale ove siano in gioco obiettivi e scelte di lungo periodo, e soprattutto in un sistema previdenziale a contribuzione definita, quale è il modello chiaramente fatto proprio dal sistema italiano.

Sotto altro profilo, va osservato che la previdenza complementare rappresenta una tessera molto importante di un più ampio mosaico dei bisogni delle società che invecchiano. Tra questi bisogni spiccano quelli di cura e di assistenza, anche a lungo termine, che rivestono particolare importanza nelle società anziane, dove la riduzione della mortalità si accompagna spesso all’aumento della morbilità.

È quindi da auspicarsi, al fine di fornire un’efficace risposta alle trasformazioni demografiche e sociali che stanno investendo il Paese, la realizzazione ordinata – anche attraverso il concorso proattivo delle parti sociali – di un sistema di *welfare* integrato, ben regolato e vigilato, che sappia sfruttare i vantaggi derivanti da possibili sinergie da un lato, tra i diversi settori della previdenza, dell’assistenza e della sanità, e, dall’altro, tra il settore privato e quello pubblico.

In questa prospettiva, il modello dei fondi pensione negoziali può costituire un esempio positivo di organizzazione da replicare anche in altri ambiti – come quello della sanità integrativa – tenuto conto che lo stesso ha consentito di realizzare sistemi efficienti di *governance* partecipati dalle parti sociali, rapporti equilibrati e collaborativi con il sistema finanziario, dimensioni adeguate, economie di scala, costi limitati e rendimenti soddisfacenti. Nonostante il gran numero di fondi sanitari operanti sul mercato, il settore della sanità integrativa non è infatti ancora adeguatamente regolato, né efficacemente vigilato.

Le esigenze di riordino e di efficientamento del settore della sanità integrativa, rappresentate da più parti nel corso degli ultimi anni, dovrebbero quindi portare ad un intervento di razionalizzazione, con l’obiettivo di ottimizzare l’impiego delle risorse finanziarie e di valorizzare i previsti benefici fiscali, anche in una prospettiva di coordinamento e affiancamento del Servizio sanitario nazionale.

In tale contesto risulta necessario disporre di un adeguato sistema dei controlli, volto a presidiare la sana e prudente gestione dei fondi sanitari, ad assicurare appropriati standard di trasparenza e correttezza dei comportamenti degli operatori, nonché a individuare e contrastare eventuali condotte elusive o scorrette rispetto alle finalità da perseguire; finalità che giustificano anche i benefici fiscali attribuiti.

Questi obiettivi possono essere efficacemente perseguiti con l’istituzione di un sistema di vigilanza anch’esso integrato, mediante l’attribuzione della vigilanza in questi ambiti alla Covip, quale Autorità che già oggi svolge un ruolo di vigilanza, per così dire, “sociale”, pur limitatamente al contesto della previdenza complementare, ruolo volto a perseguire la trasparenza e la correttezza dei comportamenti, la sana e prudente gestione e la solidità delle forme, al fine di tutelare gli iscritti e i beneficiari.

* * *