

Spett.le Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento del Tesoro
Direzione IV –Ufficio IV

Prot. CNA n. 279/2011

Prot. ONA n. 304/2011

**RISPOSTA ALLA CONSULTAZIONE SULLO SCHEMA DI REGOLAMENTO
MINISTERIALE DI ATTUAZIONE DELL'ART. 7-BIS, COMMA 2, DEL D. LGS. N.
252/2005, RECANTE I PRINCIPI PER LA DETERMINAZIONE DEI MEZZI
PATRIMONIALI DI CUI DEBONO DOTARSI I FONDI PENSIONE CHE COPRONO
RISCHI BIOMETRICI, GARANTISCONO UN RENDIMENTO DEGLI INVESTIMENTI
O UN DETERMINATO LIVELLO DI PRESTAZIONI**

1. Premessa

L'Ordine degli Attuari ha accolto con favore la predisposizione dello schema di Regolamento Ministeriale (nel seguito "regolamento") con il quale viene data attuazione alle previsioni di cui all'art. 7-bis, comma 2 del d.lgs. n. 252/2005; tale regolamento, recante i principi per la determinazione dei mezzi patrimoniali di cui debbono dotarsi i fondi pensione che coprono rischi biometrici, garantiscono un rendimento degli investimenti o un determinato livello di prestazioni, attribuisce inoltre, in linea con le previsioni della Direttiva 2003/41/CE, all'attuario, iscritto all'Albo professionale di cui alla legge n. 194/1942, il compito di stimare e certificare le riserve tecniche delle forme pensionistiche complementari.

Il regolamento in questione prevede che i predetti fondi pensione effettuino un monitoraggio periodico degli impegni nei confronti dei propri iscritti, al fine di valutare la solvibilità della gestione, ossia la congruità tra tali impegni e gli attivi posti a copertura. Nel regolamento risultano recepite pressoché integralmente le previsioni di cui agli artt. 15, 16 e 17 della Direttiva 2003/41/CE (già parzialmente recepita nell'ordinamento nazionale tramite il d.lgs. n. 28/2007), con qualche integrazione/digressione che a nostro avviso merita delle chiarificazioni.

Nel seguito sono riportate alcune considerazioni generali sulle indicazioni del regolamento, nel paragrafo 2 è presentata invece un'analisi puntuale dell'articolato.

L'introduzione di un livello minimo di attività supplementari (nel seguito anche "margine di solvibilità"), individuato nella misura di cui agli artt. 27 e 28 della Direttiva 2002/83/CE (4% delle riserve tecniche) e giustificato dal vuoto normativo esistente dal 2003, avviene in un periodo nel quale in sede europea (la Commissione Europea attraverso l'EIOPA) si sta ragionando su quale debba essere una misura adeguata di margine di solvibilità per i fondi pensione (quindi di revisione della Direttiva alla quale si sta dando attuazione), che tenga conto della loro reciproca diversità e della loro funzione; inoltre in attuazione della Direttiva 2009/138/CE sta per entrare in vigore la direttiva Solvency II per le imprese di assicurazione che prevede l'individuazione e la

valutazione di tutti i rischi gestionali dell'impresa e delle correlazioni esistenti tra gli stessi.

Il margine attualmente definito dal regolamento in oggetto, in misura pari al 4% delle riserve tecniche, potrebbe non rappresentare le reali necessità di accantonamento a copertura dei rischi effettivamente assunti dai fondi pensione, per varie motivazioni:

- si limita a considerare i rischi biometrici, di garanzia di investimento o legati a prestazioni definite e non considera altri rischi gestionali/organizzativi;
- non tiene in alcun modo conto delle ipotesi sulla base delle quali sono calcolate le riserve tecniche; i Fondi che, ad esempio, già "scontano", attraverso l'adozione di tavole di mortalità proiettate il "rischio" di un allungamento della speranza di vita, saranno tenuti a detenere attività supplementari superiori (in quanto superiori sono le riserve tecniche) rispetto a quelli che valutano le riserve tecniche utilizzando le usuali tavole di mortalità per contemporanei, per quanto abbattute per tener conto del fattore di selezione; analogo ragionamento può essere fatto in relazione al tasso di attualizzazione adottato.

In definitiva, l'Ordine degli Attuari ritiene opportuna la definizione di un adeguato regime di solvibilità delle forme pensionistiche, quale elemento imprescindibile per un sistema di previdenza complementare sostenibile, ma non idonea la misura di tale margine di solvibilità indicata dal regolamento, misura dedotta dalla normativa vigente per le Compagnie di Assicurazione (le quali, è bene rammentare, sono società con finalità di profitto e quindi con natura totalmente differente, per quanto esse stesse erogatrici di piani pensionistici), che, come detto, con riferimento alle Compagnie stesse, sta per essere profondamente modificata.

In conclusione, a meri fini esplorativi, nel seguito vengono descritti gli scenari che si verranno a determinare nel panorama delle forme pensionistiche complementari a seguito dell'applicazione delle disposizioni del regolamento.

Le forme pensionistiche negoziali istituite ai sensi del d.lgs. n. 252/2005 difficilmente opereranno per l'erogazione diretta delle rendite, continuando ad erogare le pensioni in convenzione (sulla base dell'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 252/2005); tale situazione si verificherà per tali fondi a seguito della mancanza di una forma di finanziamento della prestazione diversa dal contributo del lavoratore e/o del datore di lavoro e/o del TFR e del rendimento; il margine di solvibilità previsto dal regolamento in esame potrebbe pertanto essere costituito o destinando a tale scopo parte della contribuzione, oppure trattenendo parte del rendimento realizzato, o in ultimo, applicando coefficienti di trasformazione del capitale in rendita opportunamente "caricati"; in tutti i casi descritti si incorrerebbe in una misura della prestazione ridotta. Inoltre si ricorda che le forme in questione sono di norma gestite con sistemi finanziari di gestione a capitalizzazione individuale (equilibrio tra montante dei contributi e valor capitale della pensione in capo a ciascun lavoratore) e la definizione di un qualunque sistema di accantonamento di attività supplementari "*libere da qualsiasi impegno prevedibile*" comporterebbe l'introduzione di un principio di solidarietà assicurativa attualmente assente (oppure ciascun iscritto sarà chiamato individualmente a finanziare il proprio margine di solvibilità? E se inutilizzato in capo al singolo che fine farà?).

Le forme pensionistiche complementari istituite alla data di entrata in vigore della legge n. 421/1992, in particolare, se sono caratterizzate da prestazioni definite, si trovano ad oggi a dover risolvere complicate situazioni di squilibri finanziari, dovuti come noto ad andamenti demografici e finanziari "negativi" e stanno mettendo in campo tutte le misure a tale scopo finalizzate (aumento della contribuzione e riduzione delle prestazioni), talvolta, se necessario, considerando anche l'apporto dei futuri nuovi ingressi. Talune disposizioni previste dal regolamento in oggetto andranno, ovviamente, ad aggravare tali situazioni di squilibrio, il che potrebbe comportare, come unica soluzione, il passaggio alla contribuzione definita, previo abbattimento delle prestazioni maturate.

Un cenno a parte meritano le forme pensionistiche complementari già istituite alla data di entrata in vigore della legge n. 421/1992 in qualunque forma costituite (come soggetti giuridici di natura associativa ex art. 36 cc, come soggetti dotati di personalità giuridica, o come patrimoni di destinazione ex art. 2117), le quali, se presente una "garanzia di solvibilità" da parte dell'impresa promotrice, risultano ai sensi dell'art. 17, comma 1, della direttiva 2003/41/CE escluse dall'obbligo di disporre del margine di solvibilità (in quanto esiste un soggetto diverso dalla forma pensionistica che si fa carico dei rischi biometrici, di investimento o di prestazioni definite). Tale previsione non risulta recepita nel regolamento in consultazione.

Fatte tali considerazioni generali si passa, come detto, ad un'analisi puntuale dell'articolato.

2. Esame del documento

Capo I

Art. 2 (*Ambito di applicazione*)

1.....

Le fattispecie di cui sopra non trovano applicazione nel caso in cui gli impegni finanziari sono assunti da intermediari già sottoposti a vigilanza prudenziale a ciò abilitati.

Nel presupposto che con l'indicazione di cui sopra si siano volute escludere dalle previsioni del regolamento le forme pensionistiche che erogano le prestazioni e che gestiscono le risorse nella fase di accumulo in convenzione, si ritiene utile precisare che la dicitura *impegni finanziari* (per quanto contenuta nella Direttiva 41/CE/2003) non è corretta per il concetto che si presume si vuole esprimere; ciò in quanto è necessario tener presente che:

- da una parte esistono gli impegni connessi al piano pensionistico che sono valutati mediante le riserve tecniche
- a fronte degli impegni connessi al piano pensionistico sussistono i mezzi patrimoniali a copertura degli stessi

Pertanto si ritiene consigliabile sostituire la dicitura *impegni finanziari* con impegni "connessi al piano pensionistico".

Art. 3 (Principi generali)

...

2. Al fine di garantire adeguati processi di calcolo delle riserve tecniche, i fondi pensione dispongono di risorse, mezzi e strumenti informatici, idonei a garantire che i processi di calcolo e i relativi controlli siano efficaci ed affidabili nel continuo.

Si chiede di chiarire le indicazioni riportate nel comma di cui sopra. Tenuto conto che dalla lettura del successivo art. 4 del regolamento è attribuito all'attuario iscritto all'Albo ex legge n. 194/1942 il calcolo e la certificazione delle riserve tecniche ci si domanda se il termine "*dispongono*" sia da intendersi nel senso di "avere nel proprio organico risorse adeguate (con quale professionalità?) e avere la proprietà delle procedure di natura elettronica finalizzate all'elaborazione del bilancio tecnico", ovvero che le forme pensionistiche possano disporre di tali *risorse, mezzi e strumenti informatici* attraverso un attuario "esterno" libero professionista. La prima interpretazione, che peraltro non trova riscontro nel testo della Direttiva 2003/41/CE, desta qualche perplessità in particolare in relazione all'aggravio di spesa che ne deriverebbe per le forme pensionistiche.

Si chiede inoltre di chiarire se il combinato disposto del comma 2, art. 3 e del comma 2, art. 4 lasci intendere che la certificazione delle riserve possa essere fatta eventualmente da un attuario dipendente iscritto all'Albo ex legge n. 194/1942, ovvero sia comunque necessaria la certificazione da parte di un attuario "esterno" libero professionista.

Comunque si ritiene utile che venga inserito *i relativi controlli "dell'attuario" siano efficaci ed affidabili nel continuo.*

3. I fondi pensione di cui all'articolo 1 del presente regolamento trasmettono alla Covip, con cadenza almeno triennale, un bilancio tecnico contenente proiezioni riferite ad un arco temporale non inferiore a trenta anni.

Si ritiene utile precisare che il periodo di valutazione è scelto dall'attuario in funzione delle norme statutarie e delle caratteristiche delle forme pensionistiche. Di norma per le forme pensionistiche già istituite alla data di entrata in vigore della legge n. 421/1992, siano esse a prestazione definita o a contribuzione definita, si effettuano valutazioni per un periodo di valutazione molto più esteso che dipende dalla possibilità di accesso alla forma da parte di nuovi iscritti.

Nel caso in cui tale circostanza sia presente, le valutazioni vengono di norma effettuate prevedendo nuove iscrizioni per un periodo di 30-40 anni e gli impegni sono valutati fino all'esaurimento dell'ultima generazione di ingressi. Per le forme pensionistiche chiuse a nuove iscrizioni di norma si effettuano valutazioni per un arco temporale che copre l'intero periodo di percezione delle prestazioni da parte degli iscritti esistenti alla data di riferimento delle elaborazioni, fino alla totale estinzione degli impegni a carico della forma pensionistica.

In definitiva si ritiene quindi opportuno eliminare il limite temporale introducendo il concetto che l'arco temporale sarà individuato ogni volta dall'attuario in funzione delle norme statutarie e delle caratteristiche della forma pensionistica in esame.

Art. 4 (Riserve tecniche)

...

1. I fondi pensione costituiscono riserve tecniche adeguate agli impegni finanziari assunti nei confronti degli iscritti attivi, dei pensionati e dei beneficiari disponendo in qualsiasi momento di attività sufficienti a copertura.

Si rinvia alle considerazioni effettuate per l'art. 2 comma 1 con riferimento agli *impegni finanziari* che più correttamente devono essere denominati "impegni connessi al piano pensionistico".

Riguardo agli impegni connessi al piano pensionistico si sottolinea che gli equilibri tecnico-finanziari di alcuni fondi pensione a prestazione definita, sui quali hanno inciso le variazioni delle aspettative di vita e gli andamenti finanziari, sono stati ridefiniti sul totale degli impegni e delle future contribuzioni relativi al complesso degli iscritti presenti e futuri. La stabilità del fondo non può essere in tali casi valutata senza considerare la riserva dei futuri nuovi ingressi.

2. Il calcolo delle riserve tecniche è eseguito e certificato da un attuario ed è effettuato ogni anno. E' consentito che il calcolo possa essere effettuato ogni tre anni se il fondo pensione fornisce alla Covip la certificazione dell'attuario che illustri l'evoluzione delle riserve tecniche e le variazioni nei rischi coperti e attesti la congruità degli adeguamenti apportati alle riserve tecniche per gli anni intermedi.....

Si chiede di chiarire se per variazioni dei rischi coperti si intenda una variazione della misura della prestazione stabilita o del rendimento garantito o di altro. Si chiede inoltre di specificare, nel caso in cui la cadenza relativa al calcolo delle riserve tecniche non sia annuale, se la certificazione dell'attuario, che illustra l'evoluzione delle riserve stesse, prevista nel comma 2 in assenza di eventi che possano avere conseguenze rilevanti, debba essere predisposta e inviata annualmente o alla scadenza del triennio.

3. Le riserve tecniche sono definite nel rispetto dei seguenti principi:

- a) l'importo minimo è calcolato su base individuale tenendo conto degli iscritti al fondo alla data di valutazione, secondo un metodo attuariale prospettivo sufficientemente prudente tenuto conto di tutti gli impegni per prestazioni e contributi conformemente alla disciplina pensionistica del fondo pensione. Esso assicura la prosecuzione dell'erogazione ai beneficiari delle pensioni e delle altre prestazioni di cui è già iniziato il godimento e consente di far fronte agli impegni derivanti dai diritti già maturati dagli aderenti...*

Si chiede di chiarire se l'attuario debba procedere a valutazioni che tengano conto di tutti gli impegni per prestazioni e contributi, conformemente alla disciplina pensionistica dell'ente e debba quindi fornire a corredo, se non coincidente, l'importo minimo della riserva, come sopra individuato in relazione ai soli impegni maturati.

Si chiede inoltre di chiarire se l'indicazione "**base individuale**" debba essere intesa nel senso che le valutazioni debbono essere fatte su singola testa, quindi proiettando ogni singola posizione e, nel caso, se sia necessario fornire le riserve individuali.

Si ritiene utile specificare che la riserva per gli iscritti in attività necessaria "**per far fronte agli impegni derivanti dai diritti maturati**" sarà calcolata sulla base della metodologia più idonea alle caratteristiche della forma pensionistica.

b) le ipotesi economiche, demografiche e finanziarie per la determinazione delle riserve tecniche sono scelte in base a criteri di prudenza, tengono conto, ove nel caso, di un margine ragionevole per variazioni sfavorevoli e sono individuate prendendo in considerazione i seguenti criteri:

i) i tassi di interesse massimi utilizzati nel calcolo delle riserve tecniche sono scelti in base a criteri di prudenza, in funzione del rendimento degli attivi corrispondenti detenuti dal fondo pensione, dei rendimenti attesi degli investimenti in uno scenario prudenziale e tenuto conto della composizione del portafoglio; in ogni caso tali tassi non potranno superare...

Si ritiene di dover specificare che il punto *i)* debba fornire in primo luogo un criterio di carattere generale per l'individuazione del tasso di attualizzazione per il calcolo delle riserve, quindi si consiglia di eliminare all'inizio del punto *i)* l'indicazione "**massimi**"; con riferimento poi ai tassi massimi si ritiene che il limite massimo più indicato, proprio per le motivazioni riportate nel documento esplicativo del regolamento (poca volatilità, coincidenza in termini di orizzonte temporale con gli impegni del Fondo) debba essere "il tasso di interesse adottato per la proiezione del debito pubblico nel medio e lungo periodo di cui all'art. 3, comma 2 del DM del 29 novembre 2007" (misura tra l'altro all'epoca concertata tra il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e il Ministero dell'Economia e delle Finanze), mentre si ritiene non idonea la seconda ipotesi, ossia "tasso di rendimento di titoli governativi, emessi da paesi aderenti all'Unione monetaria europea, con scadenza pari a dieci anni" sempre in virtù delle osservazioni riportate nel documento esplicativo del regolamento (eccessiva volatilità, poca rispondenza con l'orizzonte temporale di lungo periodo delle gestioni pensionistiche e rischio di sottostima, sovrastima delle riserve tecniche in relazione all'andamento dei mercati).

Inoltre nella lettera *b)*, punto *i)*, sarebbe opportuno aggiungere "...e tenuto conto della composizione, della tipologia e della qualità degli attivi del portafoglio;..."

7. In caso di cessazione del fondo pensione durante il periodo temporale di cui al comma 4 del presente articolo, il fondo pensione è tenuto a informare la COVIP. Il fondo pensione predispone una procedura per il trasferimento delle attività e delle passività corrispondenti ad un'altra istituzione finanziaria o organismo assimilabile...

Si ritiene utile che venga specificato che cosa si intende per istituzione finanziaria o organismo assimilabile.

Art. 5 (Attività supplementari)

...

1. I fondi pensione detengono, su base permanente, attività supplementari rispetto alle riserve tecniche di cui all'art. 4 del presente regolamento. Tali attività supplementari sono costituite per compensare le eventuali differenze tra entrate e spese previste ed effettive e sono libere da qualsiasi impegno prevedibile.

Si ritiene utile che venga specificato il periodo temporale a cui si debba riferire la differenza tra entrate e spese e di conseguenza in quale caso debbano eventualmente essere utilizzate le attività supplementari.

Inoltre si ribadisce che l'art. 17 della direttiva 2003/41/CE esonera gli enti pensionistici nei quali è l'impresa promotrice ad assumere l'onere a copertura di rischi biometrici o di una garanzia di un rendimento degli investimenti o di un determinato livello delle prestazioni, dalla necessità di detenere attività supplementari. Tale obbligo è limitato ai fondi che assumono direttamente tali rischi.

Il regolamento non sembra recepire correttamente tali indicazioni.

2. L'importo delle attività di cui al comma precedente deve essere pari al 4% delle riserve tecniche dei fondi pensione.

Come anticipato in premessa si ritiene che la misura delle attività supplementari debba essere definita in conformità agli effettivi rischi assunti dal fondo pensione, quindi tramite un'apposita valutazione quantitativa e qualitativa di tali rischi.

3. Per i fondi pensione di cui all'art. 1, lettera c) punto 3 che, all'entrata in vigore del presente regolamento, già coprono rischi biometrici o garantiscono un rendimento degli investimenti o un determinato livello delle prestazioni o già provvedono direttamente all'erogazione delle rendite, la COVIP, ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n.252 ed in conformità con l'articolo 17, comma 2 della Direttiva 2003/41/CE, può determinare, in relazione ai casi in cui il fondo pensione non assuma direttamente il rischio di investimento, una percentuale diversa dal 4% e può definire regole tecniche per la determinazione ed il calcolo delle attività supplementari, tenendo conto della tipologia dei rischi, delle attività del fondo pensione e delle previsioni statutarie.

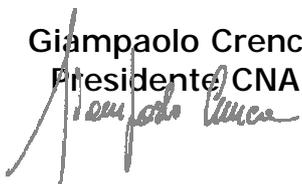
Si richiede di chiarire cosa si deve intendere per "rischio di investimento", ovvero se sia da intendersi come "garanzia di un rendimento degli investimenti".

Art. 6 (Mancata costituzione di mezzi patrimoniali adeguati)

1. Se il fondo pensione non ha costituito mezzi patrimoniali adeguati in conformità al presente regolamento, la Covip, ai sensi dell'art. 7-bis, comma 3, del decreto n. 252 del 2005, può limitare o vietare temporaneamente la disponibilità dell'attivo del fondo pensione anche mediante interventi limitativi dell'erogazione delle rendite in corso di pagamento e di quelle future.

Nel predetto comma si suggerisce di inserire varie gradualità di intervento sulla limitazione della disponibilità dell'attivo che tengano conto dei diversi possibili livelli di inadeguatezza dei mezzi patrimoniali a copertura.

Giampaolo Crenca
Presidente CNA



Carla Angela Mormino
Presidente ONA



Roma, 4 novembre 2011