



**COVIP**

**COMMISSIONE DI VIGILANZA SUI FONDI PENSIONE**

**Quaderni tematici**

In questo numero:

*LA PREVIDENZA PRIVATA NELLA STAGIONE DELLE INCERTEZZE:*

*LE PROPOSTE DI RIFORMA NEL REGNO UNITO*

**Quaderno n. 3**

**Bozze di stampa**

# **Quaderni tematici**

**Quaderno n. 3**

## QUADERNI TEMATICI

---

*Comitato scientifico*

Lucio FRANCARIO  
Bruno MANGIATORDI  
Fabio ORTOLANI  
Ambrogio RINALDI  
Leonardo TAIS  
Laura ZINI

---

*Redazione*

Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione –  
Via in Arcione, 71 – 00187 Roma, tel. 06/69506331  
Fax 06/69506304

*Stampa e diffusione*

00040 Pomezia (RM)  
GRAF 3 S.r.l.  
Via C. Poma, 8

*Registrazione*

Tribunale di Roma n. 573/97

---

*Direttore responsabile*

Laura ZINI

*Comitato di redazione*

Daniela CASADEI, Maria Rosaria FOCARELLI, Elisa  
LAMANDA, Pasqualino MADDONNI, Elena MOIRAGHI,  
Susanna PELLEGRINO

*Segretaria di redazione*

Elisa LAMANDA

---

***LA PREVIDENZA PRIVATA NELLA STAGIONE DELLE INCERTEZZE:  
LE PROPOSTE DI RIFORMA NEL REGNO UNITO***

*a cura di*

***BRUNO MANGIATORDI e DANIELE PACE***

*La pubblicazione dei Quaderni tematici nasce dall'esigenza di valorizzare il bagaglio di esperienze e di conoscenze acquisito in Covip. La collana è dedicata a temi di vasto interesse che meritano approfondimenti anche in vista della maturazione di soluzioni normative e/o tecniche e, in tale prospettiva, potrà costituire un punto di riferimento per la diffusione di riflessioni formulate anche in altre sedi.*

*Le opinioni espresse dagli Autori non coinvolgono la responsabilità della Covip.*

## *Sommario*

- *La previdenza privata nella stagione delle incertezze: Regno Unito e Italia a confronto*  
(B. Mangiatordi – D. Pace)
- *Autorità di vigilanza nel settore della previdenza complementare nel Regno Unito: l'Occupational Pensions Regulatory Authority (OPRA)*  
(E. Moiraghi)
- *Il risk – based approach nell'attività di regolamentazione e di vigilanza della Financial Services Authority (FSA)*  
(E. Giacomel)
- *L'informazione e la consulenza nel settore della previdenza complementare nel Regno Unito*  
(S. Di Nardo)

### *Documenti*

- *“Semplificare per migliorare le pensioni” – Relazione indipendente a cura di A. Pickering*
- *“Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement”  
Action on occupational pensions – Rapporto del Governo inglese*

*Luglio 2003*



**LA PREVIDENZA PRIVATA NELLA STAGIONE DELLE INCERTEZZE:  
REGNO UNITO E ITALIA A CONFRONTO**

**Bruno Mangiatordi**

**Daniele Pace**

<i>Abstract</i>	<i>pag.</i>	13
1. <i>Il quadro generale della previdenza privata nel Regno Unito</i>	“	15
2. <i>Le proposte del Rapporto Pickering</i>	“	18
2.1. <i>La salvaguardia della certezza della promessa previdenziale</i>	“	20
2.2. <i>La nuova Autorità di vigilanza</i>	“	23
3. <i>Il ruolo della rete dei consulenti</i>	“	25
4. <i>Il significato delle riforme inglesi per una riflessione sulla previdenza complementare in Italia</i>	“	27
4.1. <i>I fondi pensione a prestazione definita</i>	“	33
4.2. <i>Alcune ipotesi di intervento</i>	“	35
<i>Appendice</i>	“	47
<i>Bibliografia</i>	“	55

**AUTORITA' DI VIGILANZA NEL SETTORE DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE  
NEL REGNO UNITO: L'OCCUPATIONAL PENSIONS REGULATORY AUTHORITY (OPRA)**

**Elena Moiraghi**

<i>Abstract</i>	<i>pag.</i>	59
<i>Introduzione</i>	“	61
1. <i>Principali caratteristiche del sistema di previdenza privata del Regno Unito</i>	“	62
2. <i>Contesto istituzionale in cui si colloca l'OPRA</i>	“	64
3. <i>Natura giuridica dell'OPRA</i>	“	66
4. <i>Struttura organizzativa</i>	“	68
5. <i>Forme di finanziamento</i>	“	69
6. <i>Ambiti di competenza</i>	“	71
6.1. <i>La vigilanza inerente agli occupational pension schemes</i>	“	72
6.2. <i>La vigilanza inerente ai personal pension schemes e agli stakeholder pension schemes</i>	“	74
6.3. <i>Ulteriori funzioni esercitate</i>	“	76
7. <i>Attività svolta</i>	“	77
8. <i>Obiettivi perseguiti e approccio di vigilanza adottato</i>	“	82
9. <i>Le proposte di modifica dell'assetto di regolamentazione e vigilanza</i>	“	87
9.1. <i>Il Rapporto di Alan Pickering</i>	“	88
9.2. <i>Il Rapporto del National Audit Office</i>	“	90
9.3. <i>Il Rapporto sui primi cinque anni di attività dell'OPRA</i>	“	92
9.4. <i>Il “ Green Paper ” del Governo inglese</i>	“	94
9.5. <i>Il Rapporto del Committee of Public Accounts</i>	“	97
9.6. <i>Il Rapporto del Work and Pensions Committee</i>	“	98
9.7. <i>Il documento “Action on occupational pensions” del Governo inglese</i>	“	99
10. <i>Conclusioni</i>	“	101
<i>Appendice</i>	“	105
<i>Bibliografia</i>	“	106

**IL RISK BASED APPROACH NELL'ATTIVITA' DI REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA DELLA FINANCIAL SERVICES AUTHORITY (FSA)**

**Elisabetta Giacomel**

<i>Abstract</i>	<i>pag.</i>	111
<i>Introduzione</i>	“	113
1. <i>Le competenze della FSA</i>	“	116
2. <i>La struttura organizzativa della FSA</i>	“	121
3. <i>Il risk-based approach nell'attività di regolamentazione e vigilanza della FSA</i>	“	123
3.1. <i>Identificazione dei rischi</i>	“	125
3.2. <i>Valutazione dei rischi e definizione delle priorità, intervento regolamentare, allocazione delle risorse</i>	“	127
3.3. <i>Utilizzo degli strumenti di regolamentazione e vigilanza</i>	“	132
3.4. <i>Valutazione delle performance</i>	“	136
4. <i>La vigilanza della FSA sulle forme di previdenza complementare: Un'applicazione del risk-based approach</i>	“	137
4.1. <i>Le forme di previdenza complementare vigilate dalla FSA</i>	“	138
4.2. <i>Il risk-based approach nella vigilanza sugli stakeholder pension schemes</i>	“	140
5. <i>Le proposte di modifica del modello di supervisione della previdenza complementare</i>	“	145
6. <i>Conclusioni</i>	“	147
<i>Appendice</i>	“	150
<i>Bibliografia</i>	“	158

**L'INFORMAZIONE E LA CONSULENZA NEL SETTORE DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE NEL REGNO UNITO**

**Sara Di Nardo**

<i>Abstract</i>	<i>pag.</i>	163
1. <i>La diffusione dell'informazione e le strutture di consulenza nel settore della previdenza complementare nel Regno Unito</i>	“	165
1.1. <i>L'OPAS</i>	“	166
1.2. <i>Il Pension Service</i>	“	168
1.3. <i>Il ruolo della Financial Services Authority</i>	“	169
1.4. <i>I consulenti finanziari privati: gli Independent Financial Advisors e i Tied Advisors</i>	“	171
2. <i>Disclosure of information: alcuni esempi</i>	“	175
3. <i>Il dibattito in corso</i>	“	178
3.1. <i>Le proposte contenute nel Rapporto Pickering</i>	“	178
3.1.1. <i>L'attività di comunicazione nei riguardi degli iscritti</i>	“	178
3.1.2. <i>La consulenza da parte delle aziende</i>	“	183
3.2. <i>La strategia del Governo in materia di informazione e di educazione delineata nel Green Paper</i>	“	185
3.2.1. <i>Il miglioramento della consapevolezza finanziaria</i>	“	186
3.2.2. <i>Le previsioni combinate</i>	“	188
3.2.3. <i>Il ruolo delle imprese sponsor</i>	“	189
3.3. <i>L'Action Plan</i>	“	190
<i>Appendice: il “percorso decisionale” per i lavoratori dipendenti</i>	“	193

***SEMPLIFICARE PER MIGLIORARE LE PENSIONI***

***Relazione indipendente di Alan Pickering***

***SIMPLICITY, SECURITY AND CHOICE: WORKING AND SAVING FOR RETIREMENT***

***Action on occupational pensions***

***Rapporto del Governo inglese***



**LA PREVIDENZA PRIVATA NELLA STAGIONE DELLE INCERTEZZE:  
REGNO UNITO E ITALIA A CONFRONTO**

**Bruno Mangiatordi\***  
**Daniele Pace\*\***

***SOMMARIO:** Abstract. 1. Il quadro generale della previdenza privata nel Regno Unito. 2. Le proposte del Rapporto Pickering. 2.1 La salvaguardia della promessa previdenziale. 2.2 La nuova Autorità di vigilanza 3. Il ruolo della rete dei consulenti. 4. Il significato delle riforme inglesi per una riflessione sulla previdenza complementare in Italia. 4.1 I fondi pensione a prestazione definita. 4.2 Alcune ipotesi di intervento. Appendice. **Bibliografia.***

\* Commissario – COVIP

\*\* Ex Commissario – COVIP



### ***Abstract***

Nella prima parte del lavoro ci si sofferma sulle proposte di riforma avanzate di recente nel Regno Unito per porre rimedio alle incertezze che da qualche tempo minano la credibilità nel lungo periodo della componente della promessa previdenziale affidata ai fondi pensione privati. Vengono passate in rassegna le attività di studio promosse dal Governo inglese al fine di definire il quadro di riferimento delle possibili misure di riforma; per il suo rilievo particolare, il Rapporto “*A Simpler Way to Better Pension*”, curato dall'ex presidente dell'Associazione nazionale dei fondi pensione, Alan Pickering, e pubblicato nel 2002, è illustrato e commentato in modo quanto più possibile analitico. In particolare, viene messo in evidenza come le misure suggerite nel Rapporto mirino ad incentivare l'offerta di schemi previdenziali da parte dei datori di lavoro e a conseguire una maggiore efficienza del sistema pensionistico complementare, semplificando i prodotti offerti, riducendo la mole degli adempimenti regolamentari e rafforzando i presidi di controllo sugli schemi pensionistici attraverso la creazione di una nuova autorità “dedicata”, *New Kind of Regulator (NKR)*, cui sarebbero attribuite competenze più ampie e poteri più incisivi di quelli oggi attribuiti alla *Occupational Pensions Regulatory Authority (Opra)*. L'importanza del Rapporto Pickering è stata confermata dal Governo inglese che ha inserito buona parte delle proposte di riforma in esso contenute nel *Green Paper* e nell'*Action plan*, documenti governativi pubblicati rispettivamente nel dicembre 2002 e nel giugno 2003. Nella seconda parte del lavoro, si propone una riflessione sulle diversità che caratterizzano gli assetti della previdenza complementare nel nostro Paese e nel Regno Unito. In tale quadro, sono analizzate le ragioni per le quali gli schemi pensionistici a prestazione definita (che svolgono nel contesto inglese un ruolo fondamentale) in Italia sono relegati ai margini del sistema; al contempo, sono prospettate, a titolo esemplificativo, talune misure di intervento che potrebbero limitare i fattori di rischio nell'accumulazione del risparmio previdenziale integrativo. Più in generale, si raccomanda che lo sviluppo della previdenza privata nel nostro Paese sia accompagnata dalla parallela diffusione di una “cultura previdenziale” che alimenti scelte quanto più possibile consapevoli da parte dei lavoratori e da una vigilanza dell'autorità di settore sempre più orientata alla tutela dei percorsi previdenziali individuali e alla prevenzione dei fattori di rischiosità per il sistema.



## 1. Il quadro generale della previdenza privata nel Regno Unito

L'industria dei fondi pensione privati nel Regno Unito è certamente la più importante e sofisticata tra quelle operanti in ambito europeo. Il peso relativo del sistema previdenziale integrativo in tale Paese, o, per meglio dire, il livello di copertura pensionistica che esso è chiamato ad assicurare, non è imputabile esclusivamente alla presenza di un vasto e articolato mercato finanziario e di intermediari interessati allo sviluppo del settore o alla propensione dei datori di lavoro inglesi a proporre schemi pensionistici ai propri dipendenti allo scopo di fidelizzarli all'azienda (fattori certamente concomitanti); esso in larga misura è anche il risultato di una scelta politica operata alla fine degli anni Settanta di riequilibrare la componente pubblica e quella privata del sistema pensionistico attraverso la creazione del c.d. SERPS (*State Earnings Related Pension Scheme*, sostituito dall'aprile 2002 dallo *State Second Pension Scheme*) e, soprattutto, la previsione del meccanismo di *contracting-out* dal *Second Pension* in virtù del quale i lavoratori possono trasferire parte dei propri contributi previdenziali dal sistema obbligatorio agli schemi pensionistici promossi dai datori di lavoro. Negli anni Ottanta la riforma del sistema previdenziale fu bruscamente modificata dai Governi conservatori attraverso il ridimensionamento della copertura pensionistica assicurata dallo stesso SERPS<sup>1</sup>.

Occorre, peraltro, ricordare che i fondi pensione rappresentavano già prima degli anni delle citate riforme una realtà significativa del sistema previdenziale inglese: il picco massimo di adesioni agli schemi occupazionali era stato raggiunto, infatti, nel 1967 con 12,2 milioni di iscritti (erano 10,1 milioni nel 2000; cfr. Tabella 1 in Appendice). Nel difficile percorso di riforma le autorità inglesi hanno, dunque, potuto ancorarsi a strutture ad esperienze gestionali consolidate.

---

<sup>1</sup> Per una analisi del sistema previdenziale inglese si veda D. Blake, *The United Kingdom Pension System: key issues*, Discussion Paper PI-0107, in The Pensions Institute, Birkbeck College, University of London, giugno 2002.

Alcune cifre costituiscono di per sé evidenza dell'importanza della previdenza privata nel Regno Unito. Nell'anno 2000, su un totale di 21,4 milioni di lavoratori dipendenti, 13,5 milioni aderivano a forme previdenziali private. Di questi, 10,1 milioni erano iscritti a schemi pensionistici occupazionali<sup>2</sup>. Nello stesso anno, il valore degli *asset* di tali schemi era pari a 860 miliardi di sterline<sup>3</sup>, oltre l'80 per cento del prodotto interno lordo; gli schemi a prestazione definita, che garantiscono ai partecipanti l'erogazione di una rendita pensionistica commisurata all'ammontare del salario (attraverso un meccanismo di calcolo di cui si dirà in seguito) contavano, sempre nel 2000, 9,1 milioni di aderenti, pari al 90 per cento del totale degli iscritti agli schemi pensionistici aziendali (Tabella 2 in Appendice).

La sostenibilità di lungo periodo della promessa previdenziale affidata ai fondi pensione privati è però attualmente messa in discussione dall'insorgere di criticità, in parte legate a fattori strutturali, in parte determinate dalla congiuntura dei mercati finanziari.

Negli ultimi venti anni, durante i quali la maggior parte degli schemi a prestazione definita registrava ingenti *surplus*, numerose aziende *sponsor* si sono orientate a ridurre la loro contribuzione agli stessi. Nello stesso periodo, gli schemi pensionistici inglesi hanno investito massicciamente in azioni, prima patendo la crisi del 1987, successivamente godendo dei forti rialzi degli anni Novanta e, da ultimo, subendo i contraccolpi dell'andamento negativo dei mercati iniziato nell'anno 2000. La conseguenza più rilevante di tale processo è stata la crescita del fenomeno

---

<sup>2</sup> Secondo i dati pubblicati dall'Opra, al 31.3.2002 gli iscritti agli schemi occupazionali sarebbero oltre 25 milioni (il dato risulta superiore rispetto a quello sopra indicato dal momento che molte persone sono iscritte a più schemi). Al 31 marzo 2002 vi erano circa 103.000 *occupational pension schemes* e 437 *personal pension schemes* attivi, in regime di contribuzione definita, con oltre 15 milioni di iscritti.

<sup>3</sup> Secondo i dati forniti dall'Opra, al 31.3.2002 il valore degli *asset* degli schemi aziendali sarebbe sceso a 770 miliardi di sterline.

dell'*underfunding* degli schemi a prestazione definita che per il 2002 è stato stimato in 65 miliardi di sterline<sup>4</sup>.

Molte tra le imprese *sponsor* degli schemi pensionistici a prestazione definita di fronte agli eventi descritti hanno operato la scelta di ridurre la generosità degli schemi, anche decurtando i benefici promessi. Secondo un recente studio condotto dalla Watson Wyatt circa il 55 per cento delle aziende *sponsor* che offrono schemi a prestazione definita ha operato, nel corso degli ultimi cinque anni, delle variazioni alle condizioni degli stessi, disponendone la chiusura ai nuovi entranti e introducendo nuovi schemi (56 per cento), solo in taluni casi è stata prevista la riduzione delle prestazioni (7 per cento) o dei contributi versati per i lavoratori già iscritti. Secondo Watson Wyatt, la maggioranza delle aziende che ha sospeso l'offerta di schemi a prestazione definita ha parallelamente istituito schemi a contribuzione definita.

Il fenomeno della “fuga” dalla prestazione definita verso i regimi a contribuzione definita suscita apprensione tra i *policy maker* inglesi; infatti, da un lato, il rischio finanziario (che negli schemi a prestazione definita grava sui datori di lavoro) negli schemi a contribuzione definita è trasferito in capo ai lavoratori iscritti, dall'altro (ed è questo aspetto a suscitare le maggiori preoccupazioni), il contributo erogato dai datori di lavoro agli schemi a contribuzione definita risulta in media inferiore (4,3 per cento dello stipendio pensionabile) a quello (9,9 per cento) dagli stessi erogato agli schemi a prestazione definita. Di qui nasce il motivo di allarme: il minore apporto di risorse alla previdenza privata potrebbe accentuare nel medio-lungo periodo il fenomeno di *undersaving*<sup>5</sup> che, per motivi riconducibili anche al progressivo invecchiamento della

---

<sup>4</sup> Secondo uno studio della *Watson Wyatt* il deficit previdenziale nel 2002 ammonterebbe a 130 miliardi di sterline se fosse contabilizzato in base al FRS 17 (metodo di contabilizzazione dei costi e dei ricavi, delle attività e passività degli schemi a prestazione definita nel bilancio dell'azienda *sponsor*; tale metodologia sostituisce la precedente a partire dal giugno 2003 e si caratterizza per l'immediato riconoscimento nel bilancio dell'azienda *sponsor* del valore attuale dei costi e dei ricavi mentre le attività e passività sono valutate alle condizioni attuali di mercato).

<sup>5</sup> Il *Green Paper*, diffuso nel dicembre 2002 dal governo inglese, stima che il fenomeno dell'*undersaving* riguardi circa 3 milioni di lavoratori che potrebbero vedere il loro tasso di sostituzione scendere al di sotto del 50 per cento. In aggregato, l'*undersaving* annuale viene

popolazione, già adesso influenza i risultati delle proiezioni riguardanti la sostenibilità del sistema di sicurezza sociale nei prossimi anni. Inoltre, la sospensione di nuove iscrizioni agli schemi a prestazione definita, nel far venir meno i flussi contributivi a valere sulle posizioni dei neo-assunti, rende gli schemi più fragili finanziariamente, aggravando, per tale via, il fenomeno dell'*underfunding*.

## 2. Le proposte del Rapporto Pickering

Il Governo inglese, allo scopo di analizzare gli effetti di lungo periodo che l'*undersaving* potrebbe produrre sulla fiducia del pubblico nella componente privata del sistema previdenziale, ha promosso molteplici iniziative di studio (non tutte, peraltro, incentrate sulle problematiche dei fondi pensione) volte ad identificare i maggiori nodi strutturali che rendono problematica l'accumulazione del risparmio personale e a ricercare soluzioni idonee a semplificare ed estendere l'accesso al sistema di previdenza complementare.

Tra tali studi si segnalano: il *Myners Report* (pubblicato nel 2001), "L'investimento istituzionale nel Regno Unito"<sup>6</sup>; il *Sandler Report* (pubblicato nel 2002), "Il risparmio personale di medio-lungo periodo nel Regno Unito"<sup>7</sup>; la *Review* quinquennale della *Occupational Pensions Regulatory Authority* (pubblicata nel 2002); infine, lo studio della *Inland Revenue* "La semplificazione della tassazione sulle pensioni private", pubblicato nel 2002.

---

stimato in circa 27 miliardi di sterline (*Association of British Insurers*, 2002). Secondo uno studio dalla *Oliver, Wyman & Company*, la tendenza al passaggio dagli schemi a prestazione definita a quelli a contribuzione definita potrebbe portare il livello del *saving gap* a 33 miliardi di sterline, a causa della minore contribuzione dei datori di lavoro.

<sup>6</sup> HM Treasury (2001), *Institutional Investment in the United Kingdom: A Review*. Il rapporto del gruppo di lavoro, presieduto da Paul Myner, contiene una serie di principi riguardanti l'attività di investimento dei fondi pensione e, più in generale, degli investitori istituzionali.

<sup>7</sup> HM Treasury (2002), *Medium and Long-Term Retail Savings in the UK*. Il gruppo di lavoro, coordinato da Sandler, ha formulato delle proposte al Governo e alla *Financial Services Authority* che mirano a rendere più efficiente l'industria del risparmio. Con riferimento al settore della previdenza privata il rapporto suggerisce l'introduzione degli *stakeholder pension plans*.

Un ulteriore studio (certamente il più rilevante tra quelli menzionati, per ciò che attiene specificamente ai fondi pensione) è stato commissionato all'ex Presidente della Associazione dei fondi pensione (Napf), Alan Pickering. Il Rapporto conclusivo del gruppo di lavoro coordinato da Pickering "*A Simpler Way to Better Pension*" è stato pubblicato nel luglio del 2002.

Le misure di riforma suggerite nel documento mirano a rendere più efficiente il sistema previdenziale privato (sgravandolo da eccessivi oneri regolamentari) e a ridurre i costi che le imprese *sponsor* sostengono per il finanziamento degli schemi pensionistici a prestazione definita, disincentivando così la loro sostituzione con gli schemi a contribuzione definita.

Il Rapporto Pickering riveste un'importanza particolare per lo sviluppo della riflessione in corso: esso ha, infatti, rappresentato il punto di riferimento per la elaborazione da parte del Ministero del Lavoro e delle Pensioni delle proposte di riforma del sistema di previdenza complementare contenute nel *Green Paper*<sup>8</sup> (dicembre 2002) e nel c.d. *Action plan*<sup>9</sup> (giugno 2003). Tali proposte, ispirate alla volontà di semplificare ed estendere l'accesso al sistema di previdenza complementare, recepiscono sostanzialmente le proposte contenute nel Rapporto Pickering.

---

<sup>8</sup> Department for Work and Pensions, *Simplicity, security and choice: working and saving for retirement*, Dicembre 2002. Il *Green Paper* presenta diverse proposte che riguardano, in sintesi, il miglioramento dell'informativa ai potenziali aderenti e agli iscritti a forme previdenziali; la riaffermazione del ruolo e della responsabilità dei datori di lavoro nella promozione del risparmio previdenziale; l'aumento del grado di tutela degli iscritti agli schemi occupazionali; la semplificazione dei prodotti al fine di agevolare il risparmio previdenziale; l'introduzione di misure volte ad incentivare la permanenza nel mondo del lavoro.

<sup>9</sup> Department for Work and Pensions, *Simplicity, security and choice: working and saving for retirement. Action on occupational pensions*, giugno 2003. L'*Action Plan*, elaborato dal Governo sulla base dei pareri ricevuti in merito alle proposte contenute nel *Green Paper*, contiene gli interventi in materia di schemi pensionistici aziendali volti a semplificare gli adempimenti a carico dei datori di lavoro, rendere il sistema pensionistico più chiaro e comprensibile da parte degli interessati e migliorare il livello di protezione degli iscritti.

## ***2.1. La salvaguardia della promessa previdenziale***

Tra le misure di riforma proposte nel Rapporto Pickering quelle che mirano a rendere meno onerosi per le imprese *sponsor* gli schemi pensionistici vertono principalmente su due aree: i benefici accessori, oggi offerti nel quadro degli schemi a prestazione definita, e la semplificazione del meccanismo di *contracting-out*.

Con riguardo ai benefici accessori, misure di rilievo per il loro contenuto radicale sono quelle che prevedono la rimozione dell'obbligo in capo agli schemi pensionistici di rivalutare le rendite previdenziali in funzione dell'andamento dell'inflazione<sup>10</sup> e la trasformazione da obbligo in facoltà della erogazione al coniuge superstite di parte della pensione dell'altro coniuge in caso di premorienza (c.d. reversibilità); importo e caratteristiche della pensione di reversibilità sarebbero determinate dal datore di lavoro, d'intesa con i lavoratori.

Quanto alla riduzione del costo strutturale della prestazione, l'intervento più rilevante proposto nel Rapporto attiene al meccanismo di *contracting-out* che incide sulle modalità di calcolo della prestazione. Attualmente, gli schemi a prestazione definita, per poter essere destinatari dei contributi previdenziali dei lavoratori che optino per il *contracting-out*, hanno l'obbligo di offrire, come minimo, un beneficio previdenziale iniziale calcolato moltiplicando il numero degli anni di iscrizione allo schema per una percentuale predefinita (1/80; c.d. *accrual rate*) del salario medio dei tre anni che precedono il pensionamento. Su tale base, un lavoratore iscritto per 40 anni matura il diritto a ricevere una pensione integrativa pari a circa la metà della media del salario percepito negli ultimi tre anni di lavoro (che, naturalmente, si somma alla rendita pensionistica di primo pilastro).

---

<sup>10</sup> Le prestazioni pensionistiche erogate dagli schemi occupazionali sono indicizzate in linea con gli incrementi dei prezzi fino ad un massimo del 5 per cento (limite fissato al 3 per cento per la parte di pensione riferita a periodi di lavoro effettuati dall'aprile 1988 all'aprile 1997).

Il Rapporto Pickering propone di ridurre a 1/100 il tasso di accumulo e suggerisce di considerare ai fini del calcolo del beneficio pensionistico la media delle retribuzioni percepite nel corso dell'intera carriera lavorativa. L'intervento produrrebbe un duplice effetto: per un verso la sensibile limitazione dell'esposizione finanziaria delle imprese *sponsor*, che dovrebbe, negli auspici dei proponenti, favorire la conservazione e l'espansione del numero degli schemi a prestazione definita offerti; per l'altro verso, la contrazione della copertura pensionistica, temperata soltanto in parte dal mantenimento della certezza in ordine all'ammontare della prestazione. L'obiettivo di preservare o, addirittura, incrementare il numero di lavoratori dipendenti iscritti agli schemi a prestazione definita, sarebbe in tal modo perseguito a costo di un sacrificio nient'affatto trascurabile imposto agli stessi lavoratori.

Un'ulteriore tipologia di interventi individuata nel Rapporto mira ad accrescere il livello di tutela degli aderenti agli schemi. In tale contesto, si collocano misure quali il miglioramento della qualità delle informazioni fornite con riguardo alle singole posizioni previdenziali, l'incremento delle garanzie a favore degli aderenti prossimi al pensionamento, la semplificazione delle procedure per la liquidazione della posizione in caso di uscita dallo schema prima dell'età pensionabile o per il trasferimento della posizione in caso di adesione ad altro schema.

Da ultimo, occorre far cenno alla ipotesi prospettata nel Rapporto di vincolare l'assunzione in un posto di lavoro all'adesione al fondo aziendale, a condizione che il datore di lavoro vi versi un contributo pari almeno al 4 per cento dello stipendio pensionabile. La misura viene prospettata in combinazione con l'eliminazione del periodo minimo di *vesting* (attualmente, due anni) richiesto per il riconoscimento dei benefici pensionistici, in quanto tale meccanismo rende palesemente iniqua la clausola dell'obbligatorietà, soprattutto per i lavoratori (ad es. quelli dell'edilizia) che hanno un elevato tasso di mobilità.

Come già si accennava nel precedente paragrafo, con il *Green Paper* e l'*Action Plan* il Governo ha prospettato, utilizzando largamente l'impianto di base e il materiale

del Rapporto Pickering, talune proposta di riforma del sistema previdenziale privato (e, in particolare, degli schemi previdenziali occupazionali) .

In particolare nell'*Action Plan*, il Governo delinea una serie di interventi volti a superare talune rigidità dell'attuale disciplina normativa; ad esempio sostituendo le regole riguardanti la costituzione delle riserve contabili (*Minimum Funding Requirement*), ed eliminando alcune restrizioni alla modificabilità dei diritti degli iscritti. Le raccomandazioni del Rapporto Pickering non sono, invece, state accolte per ciò che attiene alla revisione del meccanismo di indicizzazione delle prestazioni, dove viene prospettata una riduzione del livello massimo di rivalutazione dal 5 al 2,5 per cento annuo. Così pure sarà lasciato inalterato (diversamente da quanto suggerito nel Rapporto) il tasso di accumulo (1/80) fissato per il *contracting out*, sebbene si riconosca la necessità di semplificare il meccanismo. Anche l'attuale modo di funzionamento delle pensioni di reversibilità su base obbligatoria non sarà modificato.

Tra le misure raccomandate nel Rapporto e riprese nei documenti dal Governo si segnalano: la razionalizzazione delle regole in merito alla comunicazione agli iscritti ed alla risoluzione delle controversie tra fondo e iscritti, il rafforzamento delle tutele a beneficio degli iscritti che lasciano lo schema pensionistico prima di aver maturato i diritti pensionistici; la revisione della normativa che disciplina l'ordine di riparto, tra gli aderenti, del patrimonio dello schema pensionistico in caso di liquidazione dello stesso; l'introduzione di un nuovo sistema di supervisione (su cui ci soffermeremo più a lungo tra breve).

Infine, in analogia con l'esperienza americana (cfr. *Public Benefit Guarantee Corporation*) l'*Action Plan* del Governo prevede l'introduzione di un *Pensions Protection Fund* che riassicurerebbe obbligatoriamente gli schemi a prestazione definita contro il rischio di insolvenza delle aziende *sponsor*. Il Fondo, finanziato interamente dai soggetti vigilati, dovrebbe garantire il 100 per cento delle pensioni in pagamento e il 90 per cento delle prestazioni degli aderenti attivi, fino ad un massimo fissato in relazione allo stipendio degli aderenti.

## ***2.2. Una nuova Autorità di vigilanza per il settore dei fondi pensione***

Nel Rapporto Pickering grande rilievo è attribuito alla efficacia degli strumenti di regolamentazione e vigilanza. Le riforme che esso propone in tale campo sono rivolte in primo luogo a modificare l'approccio della normativa che disciplina l'attività degli schemi pensionistici privati. Si pone in evidenza, in particolare, che ad una normazione di tipo prescrittivo, quale è quella attualmente vigente, sarebbe preferibile una legislazione per principi che statuisse con chiarezza gli obiettivi sottostanti alle norme piuttosto che disciplinare in modo dettagliato il procedimento attraverso il quale raggiungerli. Le Autorità di controllo sarebbero chiamate a dettare le linee guida per il comportamento degli operatori e a verificare, in ultima istanza, la corrispondenza tra gli obiettivi indicati nelle norme e le regole di condotta di cui si è dotato, anche attraverso l'autodisciplina, il sistema.

Un'attenzione particolare è dedicata nel Rapporto al tema degli assetti organizzativi della vigilanza. In particolare, è rappresentata la necessità di un rafforzamento dei presidi di controllo sui fondi pensione. Attualmente tale funzione è attribuita ad un'autorità dedicata, la *Occupational Pensions Regulatory Authority* (Opra)<sup>11</sup>, che interviene essenzialmente rispondendo a sollecitazioni provenienti dagli iscritti, dagli attuari e dai revisori. Nel ribadire la necessità di prevedere per i fondi pensione un'autorità di vigilanza *ad hoc*, distinta dalla *Financial Services Authority* (FSA)<sup>12</sup>, il documento definisce una nuova configurazione delle funzioni e dei poteri della suddetta autorità di vigilanza. Ad essa sarebbero assegnati compiti di salvaguardia della stabilità del sistema, muovendo dal riconoscimento della peculiarità dei rischi previdenziali rispetto a quelli puramente finanziari. La nuova autorità di controllo (*New*

---

<sup>11</sup> Per un approfondimento in merito si veda in questo Quaderno, Elena Moiraghi, "Autorità di vigilanza nel settore della previdenza complementare nel Regno Unito: l'Occupational Pensions Regulatory Authority (Opra)".

<sup>12</sup> Per un approfondimento in merito si veda in questo Quaderno, Elisabetta Giacomel, "Il risk-based approach nell'attività di regolamentazione e di vigilanza della Financial Services Authority (FSA)".

*Kind of Regulator - NKR*) dovrebbe agire in modo maggiormente “*pro-active*” ed essere dotata di margini di discrezionalità e poteri d’intervento più estesi di quelli attualmente attribuiti all’Opra e tali da metterla in grado di isolare sul nascere i casi di potenziale pericolosità per il sistema. Per quanto riguarda le metodologie di vigilanza, nel Rapporto si raccomanda che l’Opra/NKR adotti le tecniche di monitoraggio del rischio (*risk-based approach*), elaborate dalla FSA<sup>13</sup>. Il Rapporto propone, inoltre, di attribuire all’Opra/NKR il ruolo di *advisor* sia nei confronti degli operatori, per ciò che attiene all’elaborazione di codici di condotta, sia nei confronti del Governo, per l’elaborazione di proposte di riforma normativa.

Già al momento della istituzione (nel 2000) della *Financial Services Authority*, era stato deciso di mantenere in vita l’autorità di settore (l’Opra fu l’unica istituzione confermata tra quelle preesistenti al processo di riforma). Significativo è che il Rapporto Pickering, come pure il *Green Paper* e l’*Action Plan*, suggeriscano di procedere al consolidamento e all’ampliamento dei poteri dell’Opra/NKR mantenendo un ruolo distinto per la FSA e per l’Opra/NKR, nel pur necessario coordinamento delle competenze che le due autorità esercitano nel settore della previdenza integrativa<sup>14</sup>. In particolare, nell’*Action Plan* viene precisato che obiettivi e funzioni della nuova autorità dovrebbero essere definiti con estrema puntualità rafforzandone i poteri sanzionatori.

La definizione di un approccio unitario nelle metodologie di vigilanza (attraverso l’adozione del *risk-based approach* da parte dell’Opra/NKR) non implica, nel modello suggerito nel Rapporto Pickering (e confermato nei successivi documenti del Governo), lo smarrimento della specificità della funzione di controllo sul rischio previdenziale. Appare implicita, sotto tale profilo, la sottolineatura della diversità dei fondi pensione rispetto ad altri investitori istituzionali di tipo collettivo, quali, ad esempio, i fondi comuni di investimento. Le proposte contenute nel Rapporto in tema di vigilanza hanno, inoltre, il denominatore comune di muovere dal riconoscimento delle funzioni che il risparmio previdenziale svolge in relazione all’obiettivo di garantire il soddisfacimento

---

<sup>13</sup> Per un approfondimento si veda in questo Quaderno tematico, Elisabetta Giacomel, op. cit..

<sup>14</sup> Su tali aspetti, si veda più diffusamente, in questo Quaderno tematico, Elisabetta Giacomel e Elena Moiraghi, op. cit..

dei bisogni primari nell'età matura, funzioni alquanto diverse da quelle svolte dal risparmio finanziario non previdenziale (che ha, peraltro, anche diverse modalità di accumulazione e di liquidazione).

### **3. Il ruolo dei servizi di consulenza agli iscritti nel Regno Unito**

Nel Regno Unito il sistema previdenziale privato fa leva in misura rilevante sulla consapevolezza del lavoratore/risparmiatore quanto ai propri diritti, obiettivo il cui perseguimento presuppone la messa a disposizione degli iscritti ai fondi pensione di tre distinti strumenti: trasparenza nei rapporti con i fondi, disponibilità di una rete di consulenza specialistica ed esistenza di adeguate strutture di formazione.

Il Rapporto Pickering suggerisce alcune misure di miglioramento delle modalità di interazione tra i fondi e i loro iscritti. In particolare, viene raccomandata la messa a disposizione di questi ultimi di materiali informativi meno generici, facilmente consultabili e soprattutto funzionali alla assunzione di decisioni consapevoli. Secondo il Rapporto, le comunicazioni agli iscritti, oltre ad essere focalizzate e dedicate, dovrebbero essere redatte in modo sintetico – il Rapporto è molto critico nei confronti della prassi attuale che prevede la trasmissione agli iscritti di un materiale informativo troppo ampio e di difficile comprensione.

Tenuto conto che non tutti gli iscritti o i potenziali aderenti agli schemi pensionistici hanno la possibilità di avere accesso alla consulenza finanziaria, il Rapporto propone che le aziende *sponsor* siano chiamate a svolgere un ruolo di assistenza informativa nei confronti dei dipendenti, aiutandoli a comprendere i vantaggi derivanti dall'iscrizione alla forma pensionistica aziendale. Si tratterebbe di un'innovazione assai significativa in una realtà quale quella anglosassone molto sensibile al rischio di conflitti d'interesse.

Le misure proposte in tema di razionalizzazione dei flussi informativi e di assegnazione alle imprese di un ruolo di consulenza si inseriscono in un contesto

articolato in cui numerose entità pubbliche e private già svolgono un'ampia attività di assistenza informativa agli iscritti e ai potenziali aderenti agli schemi pensionistici.

Si segnalano i servizi erogati in tale ambito da organi governativi quali il *Pension Service* (struttura del *Department for Work and Pensions*) e le già menzionate Autorità di supervisione (Opra e FSA).

Compito del *Pension Service* è quello di favorire la consapevolezza dei lavoratori in ordine alle loro scelte previdenziali complessive. Il servizio più rilevante fornito al riguardo è la diffusione di informazioni sulla posizione previdenziale maturata nel settore pubblico nonché di previsioni ( a richiesta dell'interessato) sull'ammontare ipotizzabile della pensione pubblica. Sulla base dei dati forniti dal *Pension Service* (che si avvale del *Retirement Pension Forecasting Team*), le aziende *sponsor* e i *provider* forniscono a loro volta previsioni sul reddito pensionistico complessivo ipotizzabile in capo ai lavoratori che potranno beneficiare sia di una pensione pubblica sia di una pensione integrativa privata.

L'Opra si avvale per l'assistenza agli iscritti ai fondi di un'organizzazione privata, l'Opas (*Pensions Advisory Service*), di natura *no-profit*, cui assicura risorse finanziarie. L'Opas, presso la quale prestano servizio professionisti del settore previdenziale su base volontaria, fornisce informazioni generali in tema di previdenza pubblica e privata, ma non informazioni specifiche sulle singole posizioni previdenziali.

Alla FSA è attribuita la competenza di promuovere la consapevolezza dei risparmiatori quanto a tutti gli aspetti della finanza personale. In tale quadro, la FSA ha impostato un programma di attività che prevede l'utilizzazione di strumenti quali pubblicazioni divulgative, *workshops*, utilizzo della rete *web*, materiali di supporto all'insegnamento scolastico. Per quanto riguarda specificamente gli schemi *stakeholder*,

la FSA ha elaborato uno strumento *ad hoc* (il *decision tree*)<sup>15</sup> che facilita le scelte di coloro che intendono utilizzare tale tipologia di schema previdenziale.

Quanto ai consulenti professionali, la disciplina di settore<sup>16</sup> incentiva il ricorso ai servizi offerti da tali soggetti, dettando le regole del gioco (e modalità efficienti nella verifica della loro applicazione), nonché prevedendo interventi repressivi nel caso di violazioni di regole di condotta da parte degli stessi consulenti. In particolare, merita segnalare che una definizione normativa di consulenza è specificamente dettata nel *Financial Services & Markets Act 2000*. Inoltre, la regolamentazione prevede anche una tipizzazione dei consulenti<sup>17</sup>: ciò, naturalmente, facilita l'efficiente e corretto funzionamento del mercato.

Infine, è da rilevare che nel Regno Unito l'insegnamento degli elementi essenziali della finanza personale è stato inserito come materia di studio non obbligatoria nella scuola pubblica dai cinque ai sedici anni di età.

#### **4. Il significato delle riforme inglesi per una riflessione sulla previdenza complementare in Italia**

Le proposte contenute nel Rapporto Pickering, come si è appena visto, sono volte a consolidare la promessa previdenziale, proprio perché il sistema misto pubblico/privato in essere appare sempre più caratterizzato da elementi che ne mettono a rischio la certezza. D'altra parte, se è vero che nel Regno Unito la spesa pubblica pensionistica appare relativamente sotto controllo (circa il 5 per cento del PIL), è

---

<sup>15</sup> Vedi in questo Quaderno tematico Sara Di Nardo, "*L'informazione e la consulenza nel settore della previdenza complementare nel Regno Unito*".

<sup>16</sup> Su tale aspetto, si veda più diffusamente, in questo Quaderno tematico, Sara Di Nardo, op. cit..

<sup>17</sup> I consulenti sono suddivisi in due categorie: *Tied advisers* e *Independent financial advisers*. L'attività di consulenza è subordinata al conseguimento di titoli professionali - comunque di standard elevati - rilasciati da istituzioni legalmente riconosciute; i consulenti sono autorizzati preventivamente a svolgere la propria attività dalla *Financial Services Authority* (vedi in questo Quaderno tematico, Sara Di Nardo, op. cit.).

altrettanto vero che, nel lungo periodo, il fenomeno del *saving gap* pensionistico potrebbe, se non opportunamente governato, indurre conseguenze socialmente intollerabili, esponendo le autorità inglesi ai problemi politici e, in ultima analisi, anche finanziari, legati all'impoverimento della popolazione anziana.

Il quadro delineato non sembra, peraltro, molto dissimile da quello con il quale ci si sta misurando da diverso tempo nel nostro Paese. A dispetto della opinione corrente circa la unicità delle patologie che caratterizzano il sistema pensionistico italiano, almeno due aspetti, quello riguardante il livello di generosità del sistema previdenziale (e la correlata sostenibilità della spesa) e quello afferente la rischiosità della promessa previdenziale, sono comuni nell'esperienza dei due Paesi.

D'altra parte, per poter valutare quanto la riflessione avviata dal Rapporto Pickering sulla salvaguardia della promessa pensionistica possa essere estesa al caso italiano conviene muovere dalla ricognizione di alcuni elementi tipici del nostro sistema previdenziale.

Come è ben noto, il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione, del tutto inedito per l'Italia postunitaria, e il volume di spesa che caratterizza la previdenza obbligatoria hanno determinato, a partire dagli anni Novanta, una grave difficoltà del sistema pensionistico. Le riforme operate in quegli anni hanno cambiato in profondità i meccanismi di calcolo delle prestazioni. Ragioni di equità e di contenimento della spesa pubblica hanno ispirato il passaggio dal metodo retributivo (meccanismo non molto dissimile da quello del *defined benefit* del pilastro privato inglese) al metodo contributivo che prevede la corrispettività tra contributi e prestazioni (e che costituisce una forma particolare di schema *defined contribution*), con l'effetto di offrire tassi di sostituzione diversi in relazione ai contributi versati, all'andamento delle carriere e alle coorti di appartenenza. In particolare, una sensibile riduzione del tasso di sostituzione interesserà certamente le future generazioni, a partire dai giovani che si affacciano attualmente sul mercato del lavoro.

L'applicazione del metodo contributivo produce effetti rilevanti sulle aspettative previdenziali dei partecipanti al primo pilastro pensionistico: dato il tasso di capitalizzazione, tale meccanismo consente di erogare prestazioni la cui entità dipende dallo stock dei contributi versati e dall'andamento del Prodotto interno lordo. Tuttavia, il nuovo sistema previdenziale delineatosi a seguito delle riforme presenta un serio inconveniente in quanto sia sul versante della previdenza obbligatoria, sia su quello della previdenza integrativa, fa gravare una parte dei rischi demografici, finanziari ed economici sui lavoratori-beneficiari. Si tratta di un tema di non poco momento tenuto conto che non è possibile, ad esempio, escludere a priori che intere classi di lavoratori potrebbero essere penalizzate al momento della determinazione dell'ammontare della pensione obbligatoria da un andamento non soddisfacente dell'economia nazionale negli ultimi anni prima del pensionamento.

D'altra parte, la crisi finanziaria degli ultimi anni ha posto in evidenza i profili di rischio insiti nel modello di schema pensionistico a contribuzione definita adottato per lo sviluppo del secondo pilastro nel nostro Paese. Le *performance* negative registrate dai fondi pensione italiani dal 2000 ad oggi null'altro riflettono se non le condizioni del mercato e, contemporaneamente, sollecitano una riflessione sulla opportunità di articolare l'offerta pensionistica privata in un'ottica di maggiore adesione alla pluralità e complessità dei bisogni previdenziali degli aderenti.

I più significativi per dimensione tra i fondi pensione italiani, quelli c.d. negoziali, hanno offerto ai propri iscritti nei primi anni di operatività un'unica linea di investimento, il c.d. monocomparto, la cui composizione è simile a quella di un fondo comune bilanciato con una prevalenza nel portafoglio di titoli obbligazionari (Tabella 3 in Appendice). L'adozione di tale modello di allocazione del portafoglio ha mitigato la portata dell'impatto che la caduta dei mercati azionari avrebbe potuto avere sul patrimonio gestito dai fondi negoziali qualora questi ultimi avessero offerte linee di investimento meno orientate alle obbligazioni. Peraltro, la mancanza di opzioni alternative al monocomparto ha fatto sì che anche iscritti a basso reddito, in età

prossima al pensionamento o comunque con scarsa (o, addirittura, nulla) propensione al rischio abbiano investito una parte del proprio risparmio previdenziale in titoli azionari.

L'esigenza di una diversificazione dei prodotti previdenziali offerti si sta, peraltro, facendo strada anche nel nostro Paese. I fondi aperti offrono agli iscritti la possibilità di optare tra più linee di investimento, nonché, in taluni casi, comparti con rendimento minimo garantito<sup>18</sup> e a capitale protetto. Analogamente, alcuni fondi negoziali hanno, in questi ultimi mesi, avviato le procedure necessarie per poter offrire ai propri iscritti una pluralità di linee di investimento (c.d. multicomparto). Si tratta di interventi che di per sé non eliminano la rischiosità dell'investimento previdenziale, ma che, tuttavia, possono, insieme ad altri, favorire una più razionale architettura del sistema.

Alquanto complessa è la tematica delle risorse utilizzate per canalizzare flussi contributivi adeguati verso la previdenza privata. Come è noto, il Trattamento di fine rapporto (Tfr) rappresenta la principale fonte di finanziamento dei fondi pensione dei lavoratori dipendenti (privati). Per favorire tale esito sono stati previsti incentivi fiscali<sup>19</sup>, che agevolano i lavoratori dipendenti ad orientarsi in tal senso, nonché clausole

---

<sup>18</sup> Secondo i dati forniti dalla Covip e indicati nella Relazione per l'anno 2002, circa il 60 per cento dei fondi aperti operativi, alla fine del 2002, offriva almeno un comparto con garanzia. In generale, è prevalsa la scelta di offrire un'unica linea con garanzia, anche se in circa il 30 per cento dei casi vengono offerte più linee garantite nell'ambito dello stesso fondo. Complessivamente le linee garantite relative ai fondi aperti operativi sono 67, costituendo circa il 7 per cento del totale complessivo del patrimonio dei fondi pensione aperti (83 milioni di euro). Alla fine dell'anno gli iscritti a linee garantite erano circa il 5 per cento del totale degli iscritti. Per quanto concerne i fondi negoziali, nel corso del 2002, è stata stipulata la prima convenzione di gestione delle risorse con garanzia di risultato stipulata da un fondo pensione con un'impresa di assicurazioni.

<sup>19</sup> La recente normativa (Legge 47/2000) prevede che i contributi complessivamente versati dal datore di lavoro e dal lavoratore alle forme pensionistiche complementari e i premi versati alle forme pensionistiche individuali siano fiscalmente deducibili per un importo non superiore al 12 per cento del reddito complessivo e comunque non superiore a 5.164,57 euro. Se alla formazione del reddito complessivo concorrono redditi di lavoro dipendente, relativamente a tali redditi la deduzione compete per un importo complessivamente non superiore al doppio della quota di Tfr destinata alle forme pensionistiche collettive istituite ai sensi del D.Lgs.124/93, e, comunque, entro i predetti limiti del 12 per cento del reddito complessivo e di 5.164,57 euro. Ai fini del calcolo del limite di 5.164,57 euro si tiene conto delle quote accantonate dal datore di lavoro ai fondi di previdenza. I contributi del datore di lavoro, per i quali non viene previsto un massimale, sono sempre fiscalmente deducibili.

di accordi contrattuali collettivi che destinano integralmente ai fondi pensione il Tfr maturando per i lavoratori di prima occupazione. Tuttavia, occorre non sottovalutare che, ancora oggi, per un numero ingente di lavoratori dipendenti il Tfr rappresenta un tipo di risparmio che, in senso lato, può essere definito previdenziale (essendo disponibile alla fine del periodo lavorativo) e che, d'altra parte, per il sistema delle imprese, il Tfr rappresenta una non trascurabile fonte di autofinanziamento.

Da quanto sopra richiamato può evincersi che alla scelta di utilizzare per il lavoro dipendente, per di più tendenzialmente nella sua totalità, il modello della contribuzione definita è associato un ulteriore elemento di criticità, ovvero il ricorso quale fonte della contribuzione previdenziale ai fondi pensione ad un istituto caratterizzato da modalità di utilizzo, garanzie di rendimento e restituzione del capitale, talmente caratterizzate da farne un *benchmark* virtuale di riferimento per l'industria dei fondi pensione. Peraltro, la criticità del Tfr non riguarda soltanto gli aspetti legati alla comparazione delle *performance*; infatti, nel computo del tasso di sostituzione aggiuntivo rispetto a quello assicurato dal pilastro obbligatorio che la previdenza complementare contribuirà a determinare non potrà essere inclusa quella parte che sarebbe stata comunque nella disponibilità dei lavoratori al momento del pensionamento sotto forma di Tfr, sia pure in capitale e non in rendita (Tabella 4 in Appendice). Molto spesso tale aspetto non è considerato con la sufficiente attenzione dagli osservatori con il rischio di indurre aspettative eccessive, sia nei lavoratori iscritti ai fondi pensione sia nelle autorità pubbliche, quanto alla capacità dei fondi pensione (fermi gli attuali livelli di contribuzione) di recuperare il minore tasso di sostituzione offerto dalla previdenza obbligatoria.

Il numero dei lavoratori iscritti ai fondi pensione è cresciuto considerevolmente negli ultimi anni, ma non quanto ci si auspicava e quanto sarebbe necessario per realizzare le desiderate economie di scala e un dinamismo competitivo. Dal punto di vista della struttura del mercato, la situazione della previdenza complementare in Italia è caratterizzata dai seguenti tratti distintivi (Tabella 6 in Appendice):

1. i fondi pensione contrattuali per i lavoratori dipendenti hanno raggiunto un notevole livello di sviluppo nei comparti dove il sindacato possiede una significativa capacità di rappresentanza - ad esempio, registrano ottimi risultati in termini di adesioni Cometa, Fonchim, Previambiente e Concreto – oppure dove esistono livelli salariali superiori alla media – Telemaco, Fopen, Previvolo e Quadri e Capi Fiat – mentre si trovano in una situazione di difficoltà quelli dove almeno una delle due precedenti condizioni non sussiste (Tabella 6 in Appendice).
2. con riguardo ai lavoratori autonomi, la situazione appare del tutto diversa: norme agevolative che mal si conciliano con la realtà fiscale del lavoro autonomo italiano e una asimmetria tra la fonte istitutiva (nazionale) e la capacità delle associazioni dei lavoratori autonomi di coinvolgere i propri aderenti (di norma, efficace a livello locale) hanno determinato un tasso di adesione che non può definirsi soddisfacente.
3. i fondi aperti hanno conosciuto una dinamica pure insoddisfacente, che sembrerebbe determinata in via prevalente da una struttura dell’offerta condizionata da reti di vendita orientate a conseguire obiettivi di breve periodo. La scelta operata dalla autorità di vigilanza di imporre una commissione onnicomprensiva ha in parte prodotto l’effetto sperato: stimolare lo sviluppo della concorrenza determinando l’abbattimento dei costi a carico degli aderenti rispetto a prodotti che insistono sul medesimo segmento di mercato (Tabelle 7 e 8 in Appendice).
4. il mercato dei piani individuali pensionistici (PIP) registra grosso modo gli stessi risultati, in termini di raccolta delle adesioni, dei fondi aperti; è molto concentrato ed è caratterizzato da una struttura di commissioni che rende difficile la portabilità della posizione previdenziale, rispetto a quanto avviene con i fondi aperti (Tabella 9 in Appendice).

#### ***4.1. I fondi a prestazione definita***

Come si osservava nei cenni introduttivi alla presente parte del lavoro, in Italia il modello a prestazione definita gioca un ruolo del tutto marginale. In effetti, il legislatore non ha vietato in assoluto l'attivazione di fondi pensione ispirati a tale regime; la facoltà di iscriversi all'una o all'altra forma viene posta dalla legge in relazione alla categoria professionale del lavoratore<sup>20</sup>. I lavoratori dipendenti possono esclusivamente aderire ai fondi a contribuzione definita<sup>21</sup>, mentre lo strumento dei fondi a prestazione definita è offerto ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti. Non è sorprendente, quindi, anche per le ragioni che vedremo in seguito, che i fondi a prestazione definita in Italia siano assenti dal mercato (a parte quelli di vecchia istituzione).

Le limitazioni imposte alle platee dei potenziali iscritti hanno certamente segnato, fin dall'origine, la sorte del modello a prestazione definita delineato dalla nostra normativa; esse, tuttavia, non ne rappresentano l'unico elemento di peculiarità. Un ulteriore sintomo dello scarso realismo che caratterizza il quadro di riferimento è ravvisabile nelle difficoltà incontrate dalle imprese assicuratrici ad interpretare correttamente la nozione stessa di prestazione definita. Esse hanno elaborato ipotesi di schemi "spuri" che, almeno in termini generali, sembrano rispecchiare la logica della prestazione definita, in quanto la prestazione è predeterminata con riferimento sia all'ammontare finale che alle regole di computo ma, in realtà, sono basate, nella loro articolazione finanziaria, sul concetto di contribuzione definita. Infatti, in caso di incapienza dei montanti accumulati, negli schemi proposti sarebbero i lavoratori-beneficiari a sopportare il costo della contribuzione addizionale dovuta al fondo perché esso torni in equilibrio e, dunque, il rischio, misurato dalla probabilità che il tasso di rendimento interno dell'investimento sia negativo.

---

<sup>20</sup> Art. 2 del D.lgs 124/93.

<sup>21</sup> Vale rilevare che il divieto di utilizzare il modello a prestazione definita imposto dalla normativa vigente per il lavoro dipendente non trova analogie nelle esperienze estere più mature (Stati Uniti e Regno Unito), dove l'evoluzione verso il sistema a contribuzione definita è stato piuttosto l'effetto di scelte di mercato operate da imprese *sponsor* quale risposta ai costi crescenti degli schemi a prestazione definita, in una situazione demografica segnata dall'invecchiamento della popolazione.

D'altro canto, la previsione legislativa che ha riservato ai lavoratori autonomi la possibilità di aderire a schemi a prestazione definita non poteva che rivelare la sua intrinseca contraddittorietà: in assenza di un datore di lavoro, tipico garante di ultima istanza, il rischio poteva essere traslato su un terzo se, e solo se, gli intermediari finanziari, avessero accettato di farsene carico. Tale disponibilità degli intermediari, di per sé già difficile a realizzarsi, ha trovato la sua impossibilità tecnica nella indeterminabilità del reddito finale dei lavoratori autonomi e nella conseguente impraticabilità della ipotesi di basare sul reddito finale presunto il calcolo della prestazione nonché le stime attuariali dei flussi contributivi di equilibrio. Di qui l'idea delle compagnie assicurative di ricorrere al modello "spurio" cui si faceva cenno dianzi, l'unico in grado di garantire, sia pure in linea teorica, la sostenibilità finanziaria degli schemi e, al contempo, di fronteggiare i rischi di selezione avversa indotti dalle norme che riconoscono la volontarietà dell'adesione e la trasferibilità della posizione individuale. Risulta, inoltre, tecnicamente assai difficile individuare parametri rappresentativi da porre a base dei bilanci tecnici, in assenza di comunità omogenee.

Rimane da chiarire perché neppure le fonti istitutive di forme collettive si siano avvalse della possibilità di dar vita a fondi pensione a prestazione definita per i lavoratori autonomi. Infatti, nel caso dei fondi contrattuali i problemi di selezione avversa e di disomogeneità delle basi tecniche dovrebbero, in termini generali ed astratti, essere meno pervasivi che nel caso dei fondi aperti. Tuttavia, guardando più da vicino la realtà, si evince, da un lato, che i problemi di selezione avversa non sono diminuiti, data la prevista volontarietà dell'adesione, e, d'altra parte, si conferma quanto detto sopra, riguardo al problema dell'omogeneità delle basi tecniche, che, in una realtà produttiva e sociale polverizzata come quella che caratterizzerebbe un Fondo nazionale riservato al lavoro autonomo, risulta essere un problema difficilmente risolvibile in via di fatto.

Infine, in una rassegna delle motivazioni che rendono la prestazione definita una "araba fenice" nel sistema italiano, non può mancare il riferimento al fatto che la

normativa vigente prevede che i fondi pensione abbiano un attivo netto destinato alle prestazioni, risultante dalla sommatoria di conti individuali di pertinenza dei singoli iscritti e non un loro patrimonio in senso stretto: ciò comporta che il fondo non abbia la possibilità di accantonare risorse da utilizzare come *buffer* per fare fronte a modifiche nelle basi tecniche, ovvero all'andamento erratico dei rendimenti finanziari.

In sintesi, la prestazione definita, come è intesa nei Paesi nei quali tale esperienza si è affermata, è stata riproposta nella realtà italiana come una *fiction iuris* poiché il combinato disposto delle norme sulla libertà di adesione, sulla contabilizzazione individuale dei contributi, sulla universalità dei potenziali destinatari e, soprattutto, di quelle che pongono il divieto della adesione a tali schemi in capo ai lavoratori dipendenti, ha reso finora la costituzione dei fondi a prestazione definita solo una astratta ipotesi.

#### ***4.2. Alcune ipotesi di intervento***

La circostanza che, nell'attuale contesto normativo, i fondi pensione a prestazione definita siano disciplinati in modo da renderne di fatto quasi impossibile l'istituzione, non deve, peraltro, fare accantonare il tema della rischiosità associata alla ricchezza pensionistica dei lavoratori italiani quale emerge dal sistema previdenziale in essere.

Un primo pilastro obbligatorio ispirato al metodo contributivo costituisce una caratteristica positiva e imprescindibile di un sistema previdenziale che voglia generare risultati equi e, dunque, minimizzare i rischi di rivolta fiscale. Tuttavia tale impostazione è certamente compatibile con interventi di compensazione da parte dello Stato per motivi socialmente validi, purché noti in anticipo e tali da non inficiare la *fairness* del gioco pensionistico (ad esempio interventi in favore di coorti di lavoratori il cui livello pensionistico fosse particolarmente penalizzato dal ciclo economico). In altri termini, la garanzia di livelli di tasso di rendimento minimo nella fase di accumulazione della ricchezza pensionistica o, almeno, in prossimità del raggiungimento dei requisiti

per il pensionamento, sarebbe, nel caso del primo pilastro del sistema pensionistico italiano, possibile ed auspicabile anche se, naturalmente, non a costo zero. A nostro avviso, se si vuole perseguire l'obiettivo di diminuire l'incertezza della promessa previdenziale, è questa la strada principale da percorrere data la natura preponderante e obbligatoria dell'adesione al sistema previdenziale pubblico, elemento quest'ultimo che annulla i fenomeni di selezione avversa.

Con riferimento alla previdenza complementare, la questione della rischiosità associata alla ricchezza pensionistica presenta non minori profili di complessità. Uno schema a prestazione definita, almeno nella versione anglosassone, può ritenersi tale solo se i rischi demografici e finanziari non sono sostenuti dagli aderenti ma da un soggetto terzo; d'altra parte, anche nel modello a contribuzione definita è ipotizzabile la previsione di rendimenti minimi garantiti, ma, analogamente, i rischi inerenti non potrebbero che essere a carico di terzi.

Nel caso di schemi previdenziali privati, non sembra auspicabile che la garanzia sia prestata dallo Stato, non soltanto per evidenti ragioni politiche e finanziarie, ma anche per ragioni tecniche. Infatti, posto che il costo della garanzia è una funzione positiva del livello di asimmetrie informative tra gestore delle risorse finanziarie e garante, il riconoscimento di una garanzia pubblica sui rendimenti determinerebbe una situazione tipica di "alea morale", in quanto i gestori dei fondi pensione avrebbero l'incentivo a situarsi sui portafogli a rendimento (e rischio) massimo sulla frontiera efficiente. In tal modo, se fortunati, potrebbero far beneficiare gli iscritti ai fondi gestiti di un rendimento più che soddisfacente – e realizzare commissioni proporzionalmente elevate ovvero essere riconfermate nel loro incarico - mentre, in caso contrario, interverrebbe la garanzia dello Stato. Naturalmente, il rischio di 'alea morale' sarebbe magnificato nel caso di garanzie prestate a schemi di tipo retributivo; sarebbe minore, anche se non trascurabile, nel caso di fondi pensione che garantissero rendimenti minimi (ad esempio, in linea col rendimento del Tfr).

Si aggiunga che lo Stato, prestando la garanzia, sarebbe chiamato a interpretare due parti contraddittorie: da un lato, si accollerebbe il rischio finanziario della garanzia prestata (con oneri prospettici difficilmente quantificabili a carico della finanza pubblica) e, dall'altro, dovrebbe continuare, con il rigore previsto negli impegni assunti a livello europeo, a perseguire l'obiettivo del contenimento della spesa pensionistica pubblica entro parametri predefiniti.

Ostacoli di natura analoga si incontrerebbero anche prevedendo garanzie offerte dal settore privato. Il primo soggetto che, in ipotesi, potrebbe prestare garanzie agli iscritti è lo stesso fondo pensione. Si deve, tuttavia, osservare che l'istituzione garante deve possedere capitali e/o riserve proprie; ciò non risulta compatibile con l'attuale assetto normativo, posto che i fondi pensione non hanno un patrimonio proprio e l'attivo netto destinato alle prestazioni è integralmente ripartito sui conti individuali degli iscritti. Si potrebbe allora ipotizzare che la garanzia fosse offerta dalle imprese sponsor dei fondi; tuttavia, il notevole onere contributivo gravante sulle imprese per il finanziamento della previdenza obbligatoria e la contribuzione aziendale ai fondi negoziali (Tfr a parte) rendono tale prospettiva impraticabile per mancanza di risorse adeguate.

Da quanto sopra viene confermata l'ipotesi che la risposta al tema della certezza di un reddito pensionistico tale da assicurare quanto meno il raggiungimento della soglia di sussistenza dovrebbe essere, principalmente, cercata all'interno del pilastro obbligatorio. Come ricordato in precedenza, molteplici ragioni potrebbero essere addotte a giustificazione della necessità di approdare ad un sistema pubblico che coniughi caratteristiche di equità intergenerazionale - e, dunque, di tendenziale stabilità - con una riduzione del grado di incertezza delle prestazioni, aspetto particolarmente rilevante nel caso dei lavoratori a basso reddito.

La previdenza complementare, tuttavia, come è auspicato da tutti, e come è inevitabile che accada, avrà crescente importanza nell'accumulazione e composizione della ricchezza pensionistica dei lavoratori italiani e, dunque, in tale ambito, temi quali

la salvaguardia dei livelli di reddito pensionistico integrativo e la previsione di percorsi previdenziali assistiti da meccanismi di garanzia saranno sempre più al centro della attenzione generale. Gli obiettivi richiamati, con riguardo alle forme di previdenza complementari, dovrebbero, nondimeno, essere perseguiti attraverso una efficiente gestione finanziaria (che non perda di vista l'esigenza di monitorare le posizioni individuali degli iscritti in funzione dei loro bisogni previdenziali) e adeguate iniziative di vigilanza da parte dell'Autorità di settore.

Si deve inoltre distinguere tra garanzie certe e garanzie di tipo probabilistico. Il costo del secondo tipo di garanzie è proporzionale ai rischi stimati da chi vende l'opzione put. Le prime sono, invece, attualmente possibili acquistando polizze assicurative o passività bancarie (depositi bancari, certificati di deposito e operazioni di pronti contro termine). Tali strategie trovano il limite nella normativa che impedisce ai fondi di nuova istituzione di sottoscrivere polizze assicurative e di impiegare in liquidità oltre il 20 per cento del proprio patrimonio.

Con riguardo alle polizze, è comprensibile che il legislatore abbia voluto impedire ai fondi di impiegare, di norma, le proprie risorse in forme che li spoglierebbero di ogni capacità decisionale sugli investimenti, avvicinandoli più a distributori commerciali di prodotti che a investitori istituzionali. Risulta però difficile comprendere la ragione per la quale sia vietata ai fondi la possibilità di utilizzare, qualora le circostanze lo suggeriscano e dietro l'assunzione di una delibera tecnicamente motivata, forme di investimento, come i premi unici, per cercare riparo da fasi burrascose dei mercati finanziari. Tale investimento, qualora fosse di durata al massimo annuale e non ripetibile oltre un certo numero di periodi, non porrebbe, peraltro, neanche problemi inerenti la valorizzazione degli attivi, traducendosi, all'inizio e alla fine del periodo annuale, in ammontari nominali e, dunque, per loro stessa natura, indifferenti ai criteri di valorizzazione. Quanto alle passività bancarie, sarebbe opportuno rimuovere, con le medesime modalità sopra ricordate, il limite del 20 per cento impiegato in liquidità; ciò dovrebbe riguardare, in particolare, i depositi bancari, i

certificati di deposito e le operazioni di pronti contro termine, avendo però cura di imporre limiti severi circa il rating dell'emittente del sottostante e della banca

Infine, potrebbe essere opportuno ampliare il novero degli strumenti finanziari in cui i fondi pensione possono investire ai sensi del Decreto del Ministro del Tesoro n. 703/96, includendovi, ad esempio, gestioni in strumenti *market – neutral* ovvero che mostrano una bassa correlazione con il mercato. L'effetto sul tasso di rischiosità del portafoglio sarebbe, per definizione, *coeteris paribus*, positivo dal momento che, per definizione si tratta di strumenti finanziari incorrelati con il mercato.

Tutte le misure e le technicalità descritte possono aiutare, anche in maniera incisiva, a delineare un orizzonte di maggiore certezza della promessa previdenziale, ma sono da sole insufficienti a risolvere i problemi strutturali. La salvaguardia degli interessi previdenziali degli iscritti ai fondi pensioni presuppone l'esistenza di un mercato competitivo, trasparente, ben vigilato. In tale prospettiva, al fine di rendere la realtà dei fondi pensione italiani più in linea con le migliori prassi internazionali potrebbe essere utile porre in essere alcuni interventi di carattere generale e miranti:

1. a render più efficienti i rapporti di agenzia all'interno dei fondi pensione negoziali;
2. a disciplinare la concorrenza tra fondi pensione negoziali e aperti normalizzando la *governance* di questi ultimi e armonizzando la missione previdenziale di entrambe tali tipologie di fondi;
3. ad attivare meccanismi di vigilanza che la orientino a prevenire i più rilevanti fattori di rischiosità;
4. a promuovere un'opera di educazione previdenziale tra i lavoratori e, soprattutto, tra le giovani generazioni.

I fondi negoziali sono particolarmente sensibili all'efficienza dei rapporti di agenzia che ne caratterizzano natura e operatività: gli amministratori dei fondi sono, infatti, al contempo principali (nei confronti dei gestori) e agenti (nei confronti degli

iscritti e, di fatto, delle fonti istitutive). Inoltre, la natura collettiva dei fondi pensione (negoziali e aperti nel caso di adesioni collettive) può trovare una giustificazione in termini di efficienza allocativa del risparmio previdenziale individuale solo se si raggiunge un equilibrio tra la maggiore capacità del fondo (rispetto ai singoli individui che vi aderiscono) di selezionare le informazioni rilevanti provenienti dai mercati finanziari e la necessaria prossimità delle scelte allocative alla funzione di preferenza di ciascuno degli aderenti. La necessità di preservare tale equilibrio, si noti, permane anche nel caso di fondi organizzati secondo lo schema del multicomparto e, a rigore, l'unico modo per prescindere, sebbene al costo dello smarrimento della logica inerente gli schemi collettivi, è la creazione (ovviamente, del tutto ipotetica) di un numero di comparti pari al numero dei partecipanti, ciascuno strutturato secondo le preferenze del partecipante medesimo. In un panorama di opzioni offerte necessariamente limitato, risulta evidente che le scelte di allocazione patrimoniale che i fondi pensione sono chiamati a compiere finiscono per avere un impatto notevolissimo sul futuro pensionistico degli iscritti che soltanto in minima parte ne percepiscono la rilevanza. Dunque, le responsabilità che competono agli organi dei fondi sono assai rilevanti. In tal senso, si giustificano pienamente le misure di rafforzamento delle strutture di controllo indicate nella recente delibera della Covip del 18 marzo 2003. E' altresì importante che la scelta dei componenti degli organi dei fondi sia improntata ad una logica di valorizzazione della competenza e della professionalità.

I fondi negoziali sono stati il più rilevante successo della fase di avvio della previdenza complementare in Italia: tuttavia, essi hanno finora goduto di un *favor legis* che viene, da più parti, messo in discussione. L'alternativa che concretamente si presenta è quella tra fondi nazionali di categoria o di gruppo e fondi aperti, questi ultimi, allo stato, sono scelti senza alcun riferimento a regole che, oltre alla trasparenza, assicurino la congruità tra la specializzazione del fondo e le preferenze della collettività aderente nonché in un contesto, anche regolamentare, dove però la natura collettiva dell'adesione si smarrisce un istante dopo l'adesione stessa. La competizione tra fondi aperti e fondi negoziali potrebbe rappresentare un elemento di garanzia in più per assicurare un efficiente funzionamento del sistema nell'interesse dei lavoratori, a

condizione che essa si svolga secondo logiche coerenti con la missione previdenziale dei fondi.

A tale scopo sarebbe necessario rendere le adesioni collettive ai fondi aperti uno strumento a disposizione della negoziazione tra le parti per la realizzazione delle forme pensionistiche complementari previste dalla normativa vigente. Tuttavia, per raggiungere tale scopo è necessario prevenire che le adesioni collettive ai fondi aperti si situino in una sorta di terra di nessuno delimitata *de residuo* dall'assenza di fonti istitutive dei fondi negoziali e priva di regole precise quanto alle modalità di scelta del fondo aperto fra i molti presenti e di una valorizzazione dell'interesse collettivo nella fase successiva all'adesione. Nell'esperienza, a nostro giudizio, più prossima a quella dei fondi aperti italiani, ovvero quella dei piani 401(k) statunitensi, sono i rappresentanti (componenti di un *Trust*) dell'azienda *sponsor* e dei lavoratori a individuare i gestori e a determinare l'*asset allocation* strategica, assumendosi, in definitiva, la responsabilità di identificare il portafoglio ottimo per i soggetti che aderiscono su base collettiva

Per tener conto dell'esigenza di controllo cui è ispirata la struttura di *governance* dei piani pensionistici americani, occorrerebbe che, parallelamente alla rimozione degli ostacoli alle adesioni collettive ai fondi aperti, si provvedesse alla definizione di nuovi meccanismi di tutela degli iscritti. In primo luogo, la collettività degli aderenti, pur se non necessariamente di natura aziendale, dovrebbe avere una base omogenea (certamente, non disegnata a misura delle capacità di aggregazione di chi offre le adesioni) ed essere rappresentata da un organismo di rappresentanza ad hoc, nominato dai datori di lavoro e dai lavoratori. La scelta del fondo aperto al quale aderire su base collettiva dovrebbe essere operata dall'organismo di rappresentanza sulla base delle medesime logiche e procedure previste per i fondi negoziali nella scelta dei gestori. L'organismo di rappresentanza dovrebbe monitorare l'andamento del fondo (*performance*, costi, *reporting* etc.) e proporre, qualora lo ritenga opportuno, ai membri della comunità il passaggio ad altro fondo dopo un periodo analogo a quello attualmente previsto per la permanenza minima nei fondi negoziali. Per rafforzare anche sul piano organizzativo interno la tutela degli iscritti su base collettiva si potrebbe valutare

l'opportunità che il fondo pensione e i comparti cui aderiscono collettivamente comunità di lavoratori fossero identificabili, anche nominativamente e, in prospettiva, dedicati alle sole adesioni collettive. Il responsabile del fondo pensione aperto dovrebbe godere di autonomia e reali poteri ed informare dell'attività svolta, oltre gli iscritti, anche l'organismo di rappresentanza. Da ultimo, per i fondi pensione aperti dovrebbero essere previsti sistemi di controllo e revisione contabile e finanziaria autonomi da quelli della società promotrice.

Ai fini del perseguimento dell'obiettivo posto per la previdenza privata dall'art.1 del D.lgs. 124/94, ovvero quello di "assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale", sia i fondi negoziali che quelli aperti dovrebbero porre al centro delle scelte di articolazione della loro offerta di tipologie di investimento le esigenze dei singoli lavoratori iscritti. Ciò comporta un impegno non indifferente, e a tutt'oggi francamente carente, per l'analisi dei bisogni previdenziali in funzione dell'età anagrafica, della fascia di reddito, dell'avversione al rischio, della capacità contributiva. Abbiamo già potuto osservare<sup>22</sup> che nel Regno Unito è possibile per i lavoratori ottenere stime della loro pensione prospettica, tenendo conto tanto della pensione pubblica quanto di quella privata. Tale elemento informativo appare fondamentale per determinare scelte allocative dell'investimento previdenziale coerenti in rapporto alle singole situazioni individuali. Ci si augura che la previsione della legge delega sulla previdenza, attualmente all'esame del Parlamento, di un casellario previdenziale consenta di porre rimedio a tale carenza. La definizione dell'obiettivo di rendita pensionistica desiderabile, sulla base dei flussi contributivi pregressi ed attesi, è anche la chiave per consentire interventi e correzioni di rotta (compresa la opzione di accrescere il livello dei contributi) qualora durante il periodo di accumulazione del montante si determinasse uno scostamento sensibile rispetto all'obiettivo prefissato.

Con riguardo alle forme individuali su base assicurativa, si pone in termini non più rinviabili il tema della omogeneità della regolamentazione e della trasparenza tra prodotti che insistono sul medesimo segmento di mercato e che ricevono analogo

---

<sup>22</sup> Si veda infra Capitolo 3, pag. 13.

trattamento fiscale. La correlazione tra i migliori risultati in termini di adesioni ai piani individuali pensionistici (PIP) rispetto ai fondi pensione aperti e la migliore remuneratività dei PIP per la rete dei collocatori è autoesplicativa del fatto che il mercato delle forme individuali, in specie quelle assicurative, è guidato essenzialmente dalle forze che agiscono dal lato dell'offerta. Riguardo alla trasparenza, si può osservare che le forme individuali assicurative, a differenza di quanto previsto per i fondi pensione, aperti e negoziali, non sono soggette ad un vaglio preventivo in ordine alla informativa precontrattuale. Analoghe considerazioni valgono per le *performance*: è evidente che strumenti finanziari valutati secondo la regola del *marked-to-market* sono obbligati a dar evidenza ai propri risultati gestionali in modo rigoroso, mentre le forme individuali assicurative sfuggono ad una valorizzazione trasparente e tale da facilitarne la comparabilità. D'altro canto, le prestazioni promesse da alcuni PIP sono garantite in termini assicurativi e mal si prestano, quindi, al confronto con altri prodotti ad esclusivo contenuto finanziario.

Un sistema di regole efficienti non è di per sé garanzia del buon funzionamento del mercato, in particolare quando si tratta di regole che necessitano di una continuativa azione di *fine tuning* e di destinatari preparati a trarne beneficio. Nel Rapporto Pickering si invoca giustamente l'analogia con il codice della strada: il rispetto delle regole in tal caso non garantisce l'assoluta sicurezza nella circolazione dei veicoli. D'altra parte, verrebbe da aggiungere, il fatto che il semaforo sia verde non esime i genitori dall'accompagnare il figlio minore nell'attraversamento della strada. L'educazione previdenziale è dunque una sfida che si pone soprattutto alle istituzioni pubbliche, Stato e Regioni, chiamate nei prossimi anni ad aiutare i cittadini italiani a rendersi consapevoli delle necessità di risparmio addizionale che la mutata situazione demografica del Paese ineluttabilmente richiede. L'appello alla responsabilità individuale in tal senso non può andare disgiunto dalla messa a disposizione di servizi (analoghi a quelli che abbiamo descritto operanti nel sistema inglese) di assistenza formativa e informativa. Il tema del risparmio previdenziale non può essere lasciato unicamente alle forze di mercato e neanche soltanto al gioco delle parti sociali.

D'altra parte, una strutturazione della vigilanza improntata a specializzazione ed efficacia operativa e soggetti vigilati “*well educated*” costituiscono entrambe condizioni essenziali per il positivo raggiungimento degli obiettivi assegnati alla componente privata del sistema previdenziale. Sarebbe, infatti, illusorio pensare che l'organo di vigilanza possa governare il mercato attraverso regole non condivise o non comprese nelle loro linee generali: ciò condurrebbe ad eccessi di dirigismo e a costi elevatissimi della stessa attività di vigilanza che, indirettamente, si rifletterebbero sugli iscritti.

Quanto più il mercato adotta comportamenti tali da rendere efficienti i rapporti di agenzia e minimizzare i conflitti di interesse, anche mediante una comprensione profonda e un monitoraggio costante delle *performance* ottenute e dei rischi assunti, tanto più l'attività di vigilanza potrà conformarsi al modello, auspicato anche dal Rapporto Pickering, incentrato sulla prevenzione, sul monitoraggio e sulla rimozione delle principali fonti di rischio, riducendo progressivamente l'importanza delle fasi di autorizzazione amministrativa dei fondi pensione.

Ciò, si noti, si darà in maniera tanto più efficace quanto più alta e diffusa sarà la consapevolezza che i fondi pensione non sono, in nessuna parte del mondo, dei fondi comuni di investimento incentivati fiscalmente, ma rappresentano strumenti di risparmio previdenziale, con caratteristiche del tutto peculiari. Basti ricordare che diverse sono: 1) le modalità istitutive; 2) la *governance* (per il ruolo svolto nelle strutture amministrative dei fondi pensione dalle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro); 3) almeno nel caso dei fondi pensione a prestazione definita, le tecniche di monitoraggio del rischio finanziario (si pensi all'importanza dell'*Asset Liability Management* in funzione dell'obiettivo di assicurare un adeguato livello di rendita pensionistica<sup>23</sup>); 4) le modalità attraverso le quali affluiscono le contribuzioni (e soltanto per i fondi pensione si pone il problema delle omissioni contributive); 5) il grado di rischio che l'aderente è disposto ad assumersi; 6) la modalità di restituzione del

---

<sup>23</sup> Si noti, per inciso, come la applicazione di tecniche di *Asset and Liability Management* sia auspicabile anche per i fondi a contribuzione definita laddove esista un tasso di rendimento “obiettivo” a cui capitalizzare i contributi incassati.

montante accumulato (erogato, per buona parte, in forma di rendita pensionistica e non di capitale).

Tenuto conto di tale quadro di riferimento, una responsabilità particolare compete alla Autorità di vigilanza, quanto alla verifica della capacità dei fondi pensione di assistere gli iscritti aiutandoli ad operare una scelta previdenziale consapevole, e della priorità accordata all'obiettivo cruciale di garantire una prestazione pensionistica di livello adeguato, come stabilisce l'art.1 del Decreto lgs. 124/1993.

Al riguardo, compito fondamentale dell'Autorità di vigilanza è quello di analizzare i fattori che incidono più direttamente sulla sana e prudente gestione dei fondi pensione: adeguatezza della *governance*; efficiente organizzazione e presenza di controlli interni; contenimento dei costi. Altrettanto rilevanti sono i fattori che condizionano la possibilità per gli iscritti di effettuare scelte adeguate alle proprie preferenze e condizioni personali, in particolare per quanto concerne i profili di rischio delle linee di investimento alle quali sono chiamati ad aderire.

Da una parte, quindi, risulta essenziale che i fondi pensione tendenzialmente si strutturino in modo da consentire agli iscritti una sufficiente possibilità di scelta riguardo alle caratteristiche del proprio piano previdenziale. Dall'altra, è di grande importanza una particolare cura nell'informazione fornita agli iscritti attuali e potenziali, unita allo sviluppo di strumenti di supporto alle decisioni e di servizi *ad hoc* che mettano in condizione gli iscritti di effettuare scelte razionali.

L'accresciuta attenzione da un lato alla sana e prudente gestione e, dall'altro, all'attività di comunicazione con gli iscritti, rende manifestamente necessario un approccio di vigilanza orientato alla valutazione dei fattori di rischio e nel quale il campo di osservazione si sposti progressivamente dal piano della legittimità a quello della ragionevolezza e dell'efficacia sostanziale, mentre il campo di azione deve essere orientato a favorire la progressiva adozione da parte dei fondi pensione delle migliori pratiche operative riscontrabili a livello nazionale ed internazionale.

All'attenzione per gli aspetti formali, che risulta inevitabile nell'ambito di procedimenti di mera approvazione di specifici atti, si dovrebbe, quindi, progressivamente sostituire l'impegno teso a formulare un giudizio complessivo circa l'adeguatezza delle strutture dei fondi pensione a svolgere le proprie funzioni, garantendo quanto più possibile che sia rispettata l'effettività della promessa previdenziale.

## Appendice

**Tabella 1: Iscritti attivi agli schemi pensionistici aziendali (privati e pubblici) nel Regno Unito**

	<b>Iscritti attivi (milioni)</b>
1953	6,2
1956	8,0
1963	11,1
1967	12,2
1971	11,1
1975	11,4
1979	11,6
1983	11,1
1987	10,6
1991	10,7
1995	10,3
2000	10,1

Fonte: Government Actuary's Department (2003).

**Tabella 2: Schemi pensionistici occupazionali (privati e pubblici) nel Regno Unito**  
(anno 2000)

	<b>Schemi a prestazione definita</b>	<b>Schemi a contribuzione definita</b>	<b>Schemi ibridi</b>	<b>Totale</b>
<b>Numero di schemi</b> (aperti a nuovi iscritti)	<b>18.150</b>	<b>43.700</b>	<b>448</b>	<b>62.400</b>
- <i>schemi del settore pubblico</i>	250			250
- <i>schemi del settore privato</i>	17.900	43.700	448	62.100
<b>Iscritti attivi (milioni)</b> (aperti e chiusi ai nuovi iscritti)	<b>9,1</b>	<b>0,9</b>	<b>0,1</b>	<b>10,1</b>
- <i>schemi del settore pubblico</i>	4,5	-	-	4,5
- <i>schemi del settore privato</i>	4,6	0,9	0,1	5,7
<b>Patrimonio</b> (miliardi di sterline)				<b>860</b>
- <i>schemi del settore pubblico</i>				98
- <i>schemi del settore privato</i>				762

Nota: I totali possono non coincidere a causa di arrotondamenti.

Fonte: Government Actuary's Department (2003).

**Tabella 3: Fondi pensione negoziali in Italia. Composizione delle risorse**  
(dati al 31.12.2002, valori in percentuale)

	Depositi	Titoli di debito	Titoli di capitale	OICR	Altre attività e passività	Totale
Totale	5,5	71,8	20,0	0,8	1,9	100,0

Fonte: Relazione per l'anno 2002 (Covip).

**Tabella 4: Scomposizione del tasso di sostituzione generato dalla previdenza complementare in Italia**  
(Dipendente privato, 60 anni di età, 35 anni di contribuzione)

	2010	2020	2030	2040	2050
Componente derivante dai contributi	1,2	2,4	3,7	4,2	4,2
Componente derivante dal conferimento del TFR	3,5	7,0	10,8	12,5	12,5
- da flussi conferiti e tasso di rivalutazione previsto per il TFR	3,2	6,0	8,6	9,6	9,6
- da extra rendimento ipotizzato	0,3	1,0	2,2	2,9	2,9
<b>Totale</b>	<b>4,7</b>	<b>9,4</b>	<b>14,5</b>	<b>16,7</b>	<b>16,7</b>

Nota:

Ipotesi utilizzate: tasso di rendimento reale 2,5 per cento; tasso di inflazione 2 per cento. Ne consegue che il tasso di rivalutazione del TFR previsto dalla legge (art.2120 c.c.) è pari all'1 per cento reale e l'*extra*-rendimento ipotizzato è pari all'1,5 per cento reale. Aliquota contributiva pari al 9,5 per cento della retribuzione di cui il 6,9 per cento deriva dalla devoluzione del TFR e il 2,34 per cento dai contributi aggiuntivi, ugualmente suddivisi fra datore di lavoro e lavoratore. Viene assunta una conversione in rendita del 100 per cento del capitale maturato con reversibilità del trattamento (con aliquota del 60 per cento e differenza di 3 anni fra dante causa maschio e coniuge – l'opposto nel caso di dante causa femmina). L'ingresso nel fondo avviene al 1° gennaio 2000 tranne per i casi di pensionamento nel 2040 e 2050, nei quali avviene il XXXV anno precedente. I coefficienti di trasformazione del capitale in rendita sono basati sulla tavola di mortalità RG48 con applicazione del c.d. *age shifting* (come da circolare ANIA n.64 del 23 marzo 1998) e applicando un "tasso tecnico" di remunerazione del capitale residuo pari al 2,5 per cento.

Fonte: Relazione per l'anno 2002 (Covip).

**Tabella 5: La previdenza complementare in Italia: dati di sintesi**  
(dati al 31.12.2002; importi in milioni di euro)

	<b>Numero di fondi</b>	<b>Iscritti</b>	<b>Contributi</b>	<b>Risorse D.P. <sup>(1)</sup></b>
Fondi pensione negoziali	44	1.021.186	1.234	3.264
Fondi pensione aperti	95	337.600	420	1.230
Fondi pensione preesistenti <sup>(2)</sup>	554	680.791	1.975	29.432
<b>Totale fondi pensione</b>	<b>693</b>	<b>2.039.577</b>	<b>3.629</b>	<b>33.926</b>
PIP <sup>(3)</sup>		390.000	593	617
<b>Totale generale</b>		<b>2.429.577</b>	<b>4.222</b>	<b>34.543</b>

Nota:

(1) Risorse complessivamente destinate alle prestazioni. Esse comprendono: l'attivo netto destinato alle prestazioni (ANDP) per i fondi negoziali e aperti di nuova costituzione e per i fondi preesistenti dotati di soggettività giuridica; i patrimoni di destinazione ovvero le riserve matematiche per i fondi preesistenti privi di soggettività giuridica; le riserve matematiche costituite a favore degli iscritti presso le compagnie di assicurazione per i fondi preesistenti gestiti tramite polizze assicurative.

(2) I dati sono parzialmente stimati; con riferimento ai fondi interni alle banche e alle imprese di assicurazione le stime sono basate sui dati acquisiti dalle rispettive Autorità di vigilanza competenti (Banca d'Italia e ISVAP). I fondi interni alle banche includono anche quelli interni a società facenti parte di gruppi bancari. Gli iscritti ai fondi interni bancari potrebbero essere sovrastimati, a causa della riorganizzazione del settore avviata successivamente all'ultima rilevazione di informazioni. I dati relativi ai contributi si riferiscono esclusivamente ai fondi preesistenti vigilati dalla Covip.

(3) Il dato degli iscritti potrebbe risultare sovrastimato a causa di duplicazioni.

Fonte: Elaborazioni su dati Covip.

**Tabella 6: Fondi pensione negoziali in Italia. Iscritti, tasso di adesione e attivo netto destinato alle prestazioni**

(dati al 31.12.2002)

Denominazione	Destinatari / Settori	Iscritti	Tasso di adesione (%)	Attivo netto destinato alle prestazioni (mgl di euro)
<b>Totale fondi autorizzati a conferire le risorse in gestione</b>				
FONCHIM	industria chimica e farmaceutica	113.095	61,1	620.319
COMETA <sup>(3)</sup>	industria metalmeccanica	341.204	34,1	1.246.882
FONDENERGIA	energia (prevalentemente aziende del gruppo ENI)	30.560	67,9	193.906
QUADRI E CAPI FIAT	quadri e capi aziende del gruppo Fiat	13.874	76,2	89.611
COOPERLAVORO	cooperative di produzione e lavoro	13.431	4,0	30.823
SOLIDARIETA' VENETO	aziende industriali del Veneto	12.944	3,8	37.995
LABORFONDS	aziende del Trentino Alto Adige	60.262	31,7	128.684
PREVIAMBIENTE	igiene ambientale	16.570	39,5	50.077
PEGASO	gas, acqua, elettricità	18.525	50,1	49.457
FOPEN	aziende del gruppo Enel	50.132	78,3	218.560
PREVICOOPER	cooperative del commercio	9.095	16,5	27.258
FONCER	industria delle piastrelle di ceramica	6.378	18,2	26.476
FONDODENTISTI	medici odontoiatri (lav. aut.)	3.103	7,8	16.848
FUNDUM	commercio, turismo e servizi (lav. aut.)	2.904	0,1	1.032
<b>Totale fondi autorizzati a conferire le risorse in gestione : 14</b>		<b>692.077</b>		<b>2.737.928</b>
<i>di cui riferiti a lavoratori dipendenti: 12</i>		<i>686.070</i>	<i>37,7</i>	<i>2.720.048</i>
<i>di cui riferiti a lavoratori autonomi: 2</i>		<i>6.007</i>		<i>17.880</i>

continuazione

Denominazione	Destinatari / Settori	Iscritti al 31.12.02	Tasso di adesione (%)	Attivo netto destinato alle prestazioni (mgl di euro)
<b>Altri fondi autorizzati all'esercizio dell'attività</b>				
ALIFOND	industria alimentare	32.166	10,7	95.340
FONSER	aziende di assicurazione e di assistenza	369	12,3	1.675
ARCO	industria del legno, arredamento, cemento e lapidei	18.302	9,2	22.100
TELEMACO	aziende di telecomunicazione (prevalentemente del gruppo Telecom)	56.849	81,2	188.752
PREVIVOLO	piloti e tecnici di volo di compagnie aeree (prevalentemente del gruppo Alitalia)	2.874	99,1	51.791
FONDO FAMIGLIA	casalinghe, ecc.	4.943	-	352
PREVIMODA	industria tessile-abbigliamento, calzature	42.442	7,1	51.937
FONDAPI	lav. dip. di piccole e medie imprese	23.904	3,4	31.613
FONTE	lav. dip. del settore commercio, turismo e servizi	17.366	0,9	38.047
CONCRETO	industria del cemento, calce e gesso	5.399	49,1	4.455
FILCOOP	dipendenti cooperative settori bonifiche, agricolo, forestale, ecc.	602	0,4	977
PREVAER	aziende di gestione dei servizi aeroportuali	3.159	19,0	6
GOMMAPLASTICA	industria della gomma e della plastica	26.680	21,6	18.826
MEDIAFOND	aziende del gruppo Mediaset	1.915	63,8	2.266
BYBLOS	carta, aziende grafiche ed editoriali	23.715	13,2	9.315
EUROFER	aziende del gruppo Ferrovie dello Stato	27.854	29,0	7.875
FONDAV	assistenti di volo di compagnie aeree (prevalentemente del gruppo Alitalia)	2.810	28,1	-
MERCURIO	personale di terra di terra di compagnie aeree (prevalentemente del gruppo Alitalia)	-	-	-
PREVEDEI	Imprese del settore edile	-	-	-
PREVIDOC	commercialisti (lav. aut)	1.372	3,8	-
FONDARTIGIANI	aziende artigiane (lav. aut.)	3.146	0,2	342
FONLIGURE	aziende artigiane della Liguria (lav. aut.)	1.182	2,2	69
<b>Totale fondi autorizzati all'esercizio dell'attività: 22</b>		<b>297.049</b>		<b>525.738</b>
<b>TOTALE FONDI AUTORIZZATI ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITA':36</b>		<b>989.126</b>		<b>3.263.666</b>
	di cui riferiti a lavoratori dipendenti : 30	972.476	15,4	3.245.023
	<i>fondi aziendali e di gruppo:9</i>	<i>187.000</i>	<i>60,5</i>	
	<i>altri fondi:21</i>	<i>785.000</i>	<i>13,1</i>	
	di cui riferiti a lavoratori autonomi : 6	16.650		18.643
<b>Totale fondi autorizzati alla sola raccolta delle adesioni : 8</b>		<b>32.060</b>		
<b>TOTALE GENERALE: 44</b>		<b>1.021.186</b>		<b>3.263.666</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Covip (2002).

**Tabella 7: Fondi pensione aperti in Italia**  
(dati al 31.12.2002; importi in milioni di euro)

	<i>Fondi/Comparti</i>		<b>Iscritti</b>		<b>ANDP</b>
			Numero	% Importo	%
<b>Fondi aperti operativi promossi da:</b> <sup>(1)</sup>					
Assicurazioni	45	68.346	20,2	286	23,2
Banche	3	64.520	19,1	149	12,1
SGR	23	103.651	30,7	447	36,3
SIM	9	101.083	29,9	349	28,3
<b>Totale fondi aperti operativi</b>	<b>80</b>	<b>337.600</b>	<b>100,0</b>	<b>1.230</b>	<b>100,0</b>
<b>Comparti</b>					
Azionari	73	140.340	41,6	478	38,8
Bilanciati	90	126.208	37,4	462	37,5
Obbligazionari	148	71.052	21,0	291	23,6
<b>Totale comparti relativi a fondi operativi</b>	<b>311</b>	<b>337.600</b>	<b>100,0</b>	<b>1.230</b>	<b>100,0</b>
Fondi delle maggiori 5 società promotrici per numero di iscritti	19	229.722	68,0	798	64,9
Comparti con ANDP superiore a 5 mln di euro	60	262.151	77,7	952	77,4
Comparti con ANDP compreso tra 500 mila e 5 mln di euro	134	69.756	20,7	261	21,2
Altri comparti	117	5.693	1,7	17	1,4

Nota: Per fondi aperti operativi si intendono quelli con almeno un iscritto.

Fonte: Relazione per l'anno 2002 (Covip).

**Tabella 8: Adesioni individuali e collettive ai fondi pensione aperti in Italia.**  
(dati al 31.12.2002)

	<b>Numero</b>	<b>% sul totale iscritti</b>
Iscritti per adesioni individuali	296.280	87,8
Iscritti per adesioni collettive	41.320	12,2
<b>Totale</b>	<b>337.600</b>	<b>100,0</b>
<i>Per memoria:</i>		
Iscritti lavoratori dipendenti	49.650	14,7
<i>di cui con versamenti contributivi a carico del datore di lavoro</i>	<i>41.194</i>	<i>12,2</i>

Fonte: Relazione per l'anno 2002 (Covip).

**Tabella 9: Polizze individuali pensionistiche. Struttura del mercato in Italia**

(flussi annui per polizze emesse e premi incassati; consistenze di fine periodo per riserve destinate alle prestazioni; importi in milioni di euro)

	<i>Polizze emesse</i>				<i>Premi incassati</i>				<b>Riserve D.P. <sup>(1)</sup> % fine 2002</b>
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>Totale</b>	<b>%</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>Totale</b>	<b>%</b>	
<b>Polizze PIP</b>									
prodotti tradizionali	98.489	60.222	158.711	40,7	144	218	362	38,1	219
prodotti <i>unit linked</i>	120.776	110.087	230.863	59,3	212	375	587	61,9	398
<b>Totale</b>	<b>219.265</b>	<b>170.309</b>	<b>389.574</b>	<b>100,0</b>	<b>356</b>	<b>593</b>	<b>949</b>	<b>100,0</b>	<b>617</b>
<i>quote di mercato (%) delle prime 2 società <sup>(2)</sup></i>					64,0	49,6			
<i>quote di mercato (%) delle prime 5 società <sup>(2)</sup></i>					78,8	67,4			
<b>Canali distributivi</b>									
Agenzie <sup>(3)</sup>	140.387	82.176	222.563	57,1	193	280	473	49,8	
Promotori finanziari	51.909	50.659	102.568	26,4	129	213	342	36,1	
Sportelli bancari	26.969	37.474	64.443	16,5	34	100	134	14,1	

Note:

(1) Riserve destinate alle prestazioni: si tratta delle riserve matematiche per i prodotti tradizionali e del valore complessivo delle quote in essere per le *unit linked*.

(2) Per ammontare dei premi PIP incassati.

(3) Agenzie con mandato, in economia e gerenze; comprende anche i *brokers* e forme di vendita diretta.

Fonte: Relazione per l'anno 2002 (Covip).

## **Bibliografia**

Association of British Insurers, *What makes people save?*, A Research by Graham Vidler, dicembre 2002.

Blake D., *The United Kingdom Pension System: key issues*, Discussion Paper PI-0107, in The Pensions Institute, Birkbeck College, University of London, giugno 2002.

COVIP, *Relazione Annuale 2002*, maggio 2003.

Department for Work and Pensions, *A simpler way to better pensions (The pensions simplification Review on the Pickering Review)*, luglio 2002.

Department for Work and Pensions, *Simplicity, security and choice: working and saving for retirement*, dicembre 2002.

Department for Work and Pensions, *Simplicity, security and choice: working and saving for retirement. Action on occupational pensions*, giugno 2003.

Government Actuary's Department, *Occupational pension schemes 2000 – Eleventh survey – Preliminary results for private sector schemes*, agosto 2002.

Government Actuary's Department, *Occupational pension schemes 2000, Eleventh survey by the government Actuary. Preliminary results for the public sector schemes*, febbraio 2003.

HM Treasury, *Institutional Investment in the United Kingdom: A review (Myners' Review)*, marzo 2001.

HM Treasury, *Medium and Long-Term Retail Savings in the UK*, luglio 2002.

House of Commons Work and Pensions Committee, *The future of UK pensions*, Third report of session 2002-03, aprile 2003.

Inland Revenue, *Simplifying the Taxation of Pensions – Increasing Choice and Flexibility or All.*, dicembre 2002.

Oliver, Wyman & Company, *The Future Regulation of UK Savings and Investment: targeting the Savings Gap*, settembre 2001.

Opra, *Annual Report 2001-2002*, luglio 2002.

Opra, *Quinquennial Review – Opra's response to the consultation paper*, agosto 2002.

Spadafora, F., *Il sistema previdenziale del Regno Unito*, CERP, Argomenti di Discussione 4/03.

Watson Wyatt, *Pension Plan Design Survey, 2002 results*, mimeo.



**AUTORITA' DI VIGILANZA NEL SETTORE DELLA PREVIDENZA  
COMPLEMENTARE NEL REGNO UNITO: L'OCCUPATIONAL PENSIONS  
REGULATORY AUTHORITY (OPRA)**

**Elena Moiraghi\***

**SOMMARIO:** *Abstract; Introduzione. 1. Principali caratteristiche del sistema di previdenza privata del Regno Unito. 2. Contesto istituzionale in cui si colloca l'OPRA. 3. Natura giuridica dell'OPRA. 4. Struttura organizzativa. 5. Forme di finanziamento. 6. Ambiti di competenza. 6.1. La vigilanza inerente agli occupational pension schemes. 6.2. La vigilanza inerente ai personal pension schemes e agli stakeholder pension schemes. 6.3. Ulteriori funzioni esercitate. 7. Attività svolta. 8. Obiettivi perseguiti e approccio di vigilanza adottato. 9. Le proposte di modifica dell'assetto di regolamentazione e vigilanza. 9.1. Il Rapporto di Alan Pickering. 9.2. Il Rapporto del National Audit Office. 9.3. Il Rapporto sui primi cinque anni di attività dell'OPRA. 9.4. Il "Green Paper" del Governo inglese. 9.5. Il Rapporto del Committee of Public Accounts. 9.6. Il Rapporto del Work and Pensions Committee. 9.7. Il documento "Action on occupational pensions" del Governo inglese. 10. Conclusioni. Appendice. Bibliografia.*

\*Direzione Affari Legali e normative – COVIP



## ***Abstract***

Il contributo analizza le caratteristiche principali del modello di vigilanza della previdenza complementare del Regno Unito e, in particolare, la natura giuridica, la struttura organizzativa, le forme di finanziamento e i compiti propri dell'*Occupational Pensions Regulatory Authority* (OPRA), l'ente che istituzionalmente provvede al controllo del settore. Ciò, avendo anche presenti le peculiarità dei soggetti vigilati e il contesto istituzionale nel quale l'Autorità è inserita.

Quanto alle funzioni dalla stessa esercitate, sono illustrati i dati salienti dell'attività svolta, gli obiettivi perseguiti e l'approccio di vigilanza sin qui adottato. Inoltre, avuto riguardo alla compresenza, nell'ordinamento inglese, di norme che assegnano ad un organismo dedicato, l'OPRA, funzioni di controllo sugli schemi pensionistici complementari accanto a norme che riservano ad un'autorità di supervisione dei mercati e servizi finanziari, la *Financial Services Authority* (FSA), le ordinarie funzioni di controllo sugli intermediari finanziari, sono poste in rilievo le principali linee distintive dei rispettivi ambiti di competenza sulle forme di previdenza private.

All'esame del quadro d'insieme della situazione in essere fa seguito la rappresentazione sintetica delle varie proposte di riforma del sistema di vigilanza che emergono dal dibattito attualmente in corso. L'analisi si sofferma, in special modo, sui progetti di revisione dell'Autorità di settore e sul nuovo modello di Autorità (*New Kind of Regulator*) che si sta andando a delineare. Un confronto con l'esperienza italiana in materia conclude il lavoro.



## Introduzione

Nell'ambito della previdenza complementare, il Regno Unito, analogamente ad altri Stati dell'Unione Europea, tra cui l'Italia, possiede uno specifico organismo di supervisione. L'*Occupational Pensions Regulatory Authority* (OPRA) è, infatti, l'Autorità chiamata ad assolvere compiti di vigilanza su quelle forme pensionistiche che, in varia misura, vedono un coinvolgimento dei datori di lavoro (cc.dd. *work-based pension schemes*) : gli *occupational pension schemes*, i *personal pension schemes* e gli *stakeholder pension schemes*.

La nuova Autorità è stata costituita dopo il caso “*Maxwell*”, dal nome del finanziere *Robert Maxwell* che, nel 1991, riuscì a distrarre, attraverso una serie complessa di operazioni finanziarie, circa 450 milioni di sterline dagli schemi pensionistici di alcune sue società, danneggiando circa 32.000 dipendenti ad essi iscritti.<sup>1</sup> L'evento originò un acceso dibattito circa l'esigenza di rafforzare il sistema di regolamentazione e vigilanza sugli schemi aziendali, in ragione anche del ruolo particolarmente nevralgico dagli stessi ricoperto nel sistema della sicurezza sociale inglese. Nel mese di giugno 1992, il Governo istituì un apposito Comitato, c.d. *Pension Law Review Committee*, presieduto dal professore Roy Goode, il cui rapporto finale, pubblicato nel settembre 1993, conteneva oltre 200 proposte di modifica dell'assetto normativo.

Molti dei suggerimenti indicati dal Comitato sono stati recepiti dal legislatore nel *Pensions Act* del 1995, mediante il quale è stata introdotta una puntuale regolamentazione dei compiti dei *trustees* degli schemi aziendali e degli obblighi, essenzialmente contributivi, dei datori di lavoro. Lo stesso provvedimento normativo ha inoltre istituito, al posto dell'*Occupational Pension Board*, organismo creato con il

---

<sup>1</sup> In base alla legislazione allora in vigore, il datore di lavoro che istituiva lo schema poteva procedere alla nomina di tutti i *trustees* ed assumere direttamente il relativo incarico; nella maggior parte dei fondi pensione del gruppo *Maxwell* il ruolo di *trustee* era, di fatto, affidato a società amministrate dallo stesso *Robert Maxwell* e dai suoi figli, fatto questo che rese possibile la distrazione delle risorse degli schemi pensionistici a favore delle società del gruppo.

*Social Security Act* del 1973, l'OPRA, attribuendogli il compito di vigilare sul rispetto delle prescrizioni dettate dalla normativa con riferimento ai predetti schemi aziendali. Attraverso interventi normativi successivi, sono state, poi, riconosciute all'OPRA ulteriori funzioni di vigilanza anche nei riguardi dei *personal pension schemes* e degli *stakeholder pension schemes*.

Negli ultimi anni il ruolo dell'Autorità è stato rimesso nuovamente in discussione; numerosi studi hanno, infatti, raccomandato di riformare la disciplina di settore e il presidio pubblico di vigilanza. Come evidenziato da più parti e favorevolmente recepito anche dal Governo (cfr., *infra* paragrafo 9 e seguenti), gli interventi futuri dovrebbero mirare ad un ulteriore ampliamento dei poteri delegati all'Autorità unitamente all'accentuazione dei profili di discrezionalità e flessibilità della stessa.

## **1. Principali caratteristiche del sistema di previdenza privata**

Nel contesto del sistema previdenziale del Regno Unito, gli schemi pensionistici complementari costituiscono una delle principali fonti di reddito dopo il pensionamento. Nel periodo 1999-2000 il 57 per cento del complessivo reddito da pensioni risultava, infatti, provenire dal sistema pubblico e il 43 per cento dalle forme pensionistiche complementari.<sup>2</sup> Nel lungo periodo, secondo le intenzioni del Governo, tale proporzione dovrebbe essere destinata a capovolgersi; è stato, infatti, stimato che nel 2050 all'incirca il 60 per cento del reddito pensionistico dipenderà dal sistema di previdenza privata mentre il 40 per cento deriverà dal sistema pensionistico pubblico.

Le forme pensionistiche complementari presenti nel sistema inglese sono, essenzialmente, di due tipi: gli schemi pensionistici aziendali (*occupational*) e gli schemi pensionistici individuali (*personal* o *stakeholder*).

---

<sup>2</sup> Cfr., United Kingdom, *National strategy report on the future of pension system*, settembre 2002.

Gli *occupational pension schemes* sono schemi pensionistici organizzati volontariamente dai datori di lavoro, in regime di prestazione definita ovvero di contribuzione definita. Tali schemi, istituiti di norma nella forma del *trust*, possono operare in alternativa (*contracting-out*) al sistema pubblico. L'adesione dei lavoratori è volontaria ed il datore normalmente partecipa agli stessi con una propria contribuzione.

I *personal pension schemes* sono, invece, piani di accumulo a contribuzione definita gestiti da istituzioni finanziarie (principalmente imprese di assicurazione e banche). Tali schemi possono essere utilizzati sia in alternativa al sistema previdenziale pubblico sia in alternativa agli schemi aziendali offerti dai datori di lavoro. L'onere contributivo è, di regola, a carico del solo lavoratore, ma i datori hanno, comunque, facoltà di parteciparvi.

Una categoria particolare di schemi individuali è quella degli *stakeholder pension schemes*. Questi devono soddisfare alcuni standard minimi, in termini di costi, portabilità, trasparenza e flessibilità, imposti dalla normativa.<sup>3</sup> Dall'ottobre 2001 tutti i datori sono obbligati ad offrire ai propri dipendenti l'accesso ad almeno uno *stakeholder pension schemes*, da individuarsi previa consultazione con i lavoratori o con le relative rappresentanze. Ne sono esentate le imprese che hanno meno di cinque dipendenti o che già offrono la possibilità di aderire ad uno schema pensionistico aziendale ovvero che già contribuiscono, in misura non inferiore al 3 per cento del salario, ad un *personal pension scheme*.

---

<sup>3</sup> Gli standard previsti dalla legge e dal Regolamento del Ministero del Lavoro "*Stakeholder Pension Schemes Regulations 2000*" sono, principalmente, i seguenti: le spese di gestione e di amministrazione del fondo non possono superare, per ogni anno, l'1 per cento del valore delle risorse in gestione; il livello minimo di contribuzione è pari a 20 sterline, non possono essere previste, a carico dell'iscritto, spese di ingresso e di uscita, né spese per l'interruzione e la ripresa delle contribuzioni; non devono esservi restrizioni all'adesione dei lavoratori, fondate, ad esempio, sul rapporto di lavoro con un certo datore ovvero sull'iscrizione ad un determinato sindacato; lo schema deve offrire una *default investment option* per quei lavoratori che non intendono effettuare una scelta finanziaria d'investimento dei propri contributi; le risorse devono essere investite nel rispetto dei principi della diversificazione e della convenienza previa consulenza da parte di professionisti autorizzati.

Al 31 marzo 2003<sup>4</sup> vi erano circa 101.000 *occupational pension schemes* attivi con oltre 25 milioni di iscritti<sup>5</sup>, per lo più ancora in regime di prestazione definita; tra questi, 313 schemi risultavano destinati al settore dei pubblici dipendenti e coprivano oltre 9 milioni di iscritti. In base alle ultime stime disponibili<sup>6</sup>, gli *asset* di pertinenza delle predette forme di previdenza complementare risulterebbero ammontare a complessivi 770 miliardi di sterline. Sempre alla data del 31 marzo 2003, vi erano, altresì, 478 *personal pension schemes* attivi, in regime di contribuzione definita, con oltre 15 milioni di iscritti (cfr., Appendice, per maggiori dettagli).

## 2. Contesto istituzionale in cui si colloca l'OPRA

L'OPRA non è l'unica istituzione ad esercitare poteri sulle forme di previdenza complementare. In un'ottica policentrica, il maggiore grado di completezza della tutela degli interessi in gioco è, infatti, perseguito mediante la dislocazione di specifiche competenze anche in capo ad altri organismi. Rapporti di stretta collaborazione esistono tra l'OPRA e queste altre entità, con la maggior parte delle quali sono stati sottoscritti dei *memorandum of understanding* (MoU) in modo da precisare i rispettivi ruoli e responsabilità, fornire indicazioni sulle relative strutture organizzative ed identificare le aree di reciproca convergenza. Al fine di agevolare l'esercizio delle rispettive funzioni, la normativa (sez. 104-108, *Pensions Act* del 1995) prevede che l'OPRA collabori con le altre Autorità anche mediante lo scambio di informazioni, non potendo opporre alle stesse il segreto d'ufficio.

Tra gli organismi che operano a fianco dell'OPRA è da ricordare, in primo luogo, il *Pensions Ombudsman*, l'ente pubblico non governativo<sup>7</sup>, vigilato dal Ministro

---

<sup>4</sup> Dati tratti da OPRA, *Pensions schemes in the UK*, luglio 2003.

<sup>5</sup> Il dato risulta, peraltro, stimato per eccesso dal momento che molte persone risultano iscritte a più di uno schema pensionistico. Secondo i dati contenuti nel *Green Paper 2002* sarebbero effettivamente 11 milioni i lavoratori dipendenti (pubblici e privati) che beneficerebbero di una forma pensionistica aziendale.

<sup>6</sup> Dato tratto dalla Relazione annuale dell'OPRA 2001-2002.

<sup>7</sup> Il *Pensions Ombudsman*, rientra nella categoria dei cc.dd. *tribunal non-departmental public bodies* (cfr., paragrafo 3). L'ente risulta composto, in base ai dati riportati nella pubblicazione

del Lavoro ed istituito con il *Pension Schemes Act* del 1993, al quale spetta di effettuare indagini sui reclami relativi a pretese lesioni delle posizioni individuali degli iscritti agli schemi aziendali derivanti da atti od omissioni dei *trustees* o dei gestori finanziari. Tale organismo ha anche il potere di decidere in ordine alle eventuali controversie che possono insorgere tra i *trustees* di uno stesso schema ovvero fra i *trustees* e i datori tenuti alla contribuzione.

Altro organismo pubblico non governativo, sempre vigilato dal Ministro del Lavoro, è il *Pensions Compensation Board*<sup>8</sup>, il quale gestisce un fondo di garanzia degli iscritti agli schemi aziendali che abbiano subito perdite patrimoniali derivanti da condotte illegali di terzi non rimediabili dal datore di lavoro giacché insolvente<sup>9</sup>.

Inoltre, tra gli enti di supervisione i cui organi sono di nomina pubblica, un ruolo di rilievo è riconosciuto alla *Financial Services Authority* (FSA)<sup>10</sup>, istituita con il *Financial Services and Markets Act* del 2000 per la regolamentazione dei mercati e servizi finanziari. In materia di previdenza complementare, la FSA, come sarà meglio detto nel prosieguo, vigila sui gestori professionali delle risorse degli *occupational pension schemes*, regola l'offerta dei *personal pension schemes* e svolge attività di controllo sulle società istitutrici delle predette forme.

In campo finanziario opera anche il *Financial Ombudsman Service*, organismo indipendente dal Governo che, per quanto attiene al settore della previdenza

---

intitolata "*Public Bodies 2002*" del *Cabinet Office*, oltre che dall'*Ombudsman*, da uno staff di 24 persone.

<sup>8</sup> Il *Pensions Compensation Board* rientra nella categoria dei cc.dd. *executive non-departmental public bodies* (cfr., paragrafo 3). L'organismo risulta composto, in base ai dati riportati nella pubblicazione intitolata "*Public Bodies 2002*" del *Cabinet Office*, da un presidente e da un segretario.

<sup>9</sup> Circa le modalità di attivazione del fondo di garanzia si veda Covip, Relazione per l'anno 2001, Appendice n. 2.

<sup>10</sup> La FSA è un "*independent non-governmental body*". Per un approfondimento in merito alle funzioni esercitate dalla FSA cfr., in questo Quaderno tematico, Elisabetta Giacomel, "*Il risk-based approach nell'attività di regolamentazione e vigilanza della Financial Services Authority (FSA)*"

complementare, ha competenza a trattare i reclami inerenti alla vendita e al marketing dei *personal pension schemes*.

Vi è, infine, il *Pensions Advisory Service* (OPAS), un'organizzazione privata indipendente no-profit, finanziata dal Ministero del Lavoro, che fornisce, in generale, informazioni gratuite in materia pensionistica, con esclusione di quelle di carattere finanziario, e che interviene, su istanza degli interessati, per un tentativo di componimento bonario delle controversie insorte tra gli iscritti e le forme pensionistiche complementari (sia *occupational* che *personal pension schemes*).<sup>11</sup>

### 3. Natura giuridica dell'OPRA

L'OPRA rientra tra i cc.dd. *non-departmental public bodies* (NDPBs), altrimenti definiti anche “*quasi-autonomous non governmental organisations*” (Quangos). E', cioè, un ente, vigilato dal Ministro del lavoro, cui sono attribuiti poteri pubblici, ma che non appartiene all'apparato governativo e che, conseguentemente, gode di un significativo grado di indipendenza (funzionale, organizzativa e manageriale) dal potere esecutivo.

Il termine NDPBs è tradizionalmente utilizzato per indicare tutte quelle entità alle quali risulta attribuito un ruolo nell'azione di governo (*processes of national government*) e che non sono, però, configurate né come Ministeri né come Agenzie all'interno degli stessi e che operano, quindi, in autonomia (*arm's lenght*) dal Governo. In base alle funzioni esercitate, si è soliti, poi, distinguere i NDPBs nelle seguenti categorie principali: autorità amministrative (*executive*), come l'OPRA, autorità consultive (*advisory*) e autorità con poteri di risoluzione delle controversie (*tribunal*).

Come per tutti i NDPBs, il Ministro competente per materia risponde davanti al Parlamento dell'attività dell'OPRA e può essere chiamato a rendere conto del lavoro

---

<sup>11</sup> Cfr., in questo Quaderno tematico, Sara di Nardo “*L'informazione e la consulenza nel settore della previdenza complementare nel Regno Unito*”.

compiutoto e dei risultati raggiunti. Il controllo del Ministro del Lavoro e delle pensioni si manifesta, essenzialmente, attraverso la nomina e revoca dei componenti dell'organo di vertice (*Board*), l'emanazione di direttive di carattere generale circa le procedure e le modalità che l'Autorità deve adottare nell'esercizio delle sue funzioni, nonché mediante la definizione dei criteri e principi per la redazione del bilancio e la determinazione dei compensi spettanti ai componenti del *Board* (sched.1, sez.1, *Pensions Act*). Il Ministro affida periodicamente a soggetti indipendenti l'incarico di verificare l'operato dell'Autorità.

L'indipendenza e imparzialità dei membri del *Board* è garantita attraverso l'assoggettamento del processo di nomina al rispetto di taluni principi<sup>12</sup> e di un Codice di condotta definiti dall'*Office of the Commissioner to Public Appointments* (OCPA)<sup>13</sup>. Al fine di assicurare la trasparenza della selezione ed evitare possibili conflitti di interessi, il Codice prevede che l'atto di nomina ad opera del Ministro debba essere preceduto da una serie di adempimenti quali la previa definizione dei requisiti necessari per la nomina, la diffusione tramite idonee forme di pubblicità della richiesta di candidature, l'esame delle stesse e la definizione di una lista ristretta di nominativi ad opera di un organo collegiale il cui lavoro e, infine, revisionato da parte di un soggetto indipendente.

Ogni anno è predisposta per il Ministro del Lavoro una relazione illustrativa dell'attività svolta e la relazione è trasmessa, a cura del Ministro stesso, a ciascuna delle due Camere del Parlamento. Nei limiti delle risorse disponibili, l'Autorità delibera in ordine alla propria organizzazione, al proprio funzionamento, al trattamento giuridico ed economico del personale, all'ordinamento delle carriere nonché alla disciplina delle spese e alla composizione del bilancio.

I provvedimenti adottati dall'OPRA nei confronti dei soggetti vigilati hanno, di norma, carattere definitivo e sono soggetti al controllo giurisdizionale dell'*High Court*

---

<sup>12</sup> I principi sono i seguenti: responsabilità ministeriale, merito; imparzialità; pari opportunità; probità; trasparenza; adeguatezza.

<sup>13</sup> Cfr., il "*Code of Practice for ministerial appointments to public bodies*" del *Commissioner for public Appointments*.

in un unico grado (parte I, sez.97, *Pensions Act*). E', comunque, prevista la possibilità per gli interessati di richiedere il riesame, da parte della stessa, delle decisioni già assunte, entro un certo termine dalla loro adozione.

L'Autorità è, altresì, soggetta alla giurisdizione del Commissario parlamentare per l'amministrazione (*parliamentary ombudsman*), soggetto indipendente dal Governo e nominato direttamente dalla Regina, al quale compete di giudicare sui reclami inerenti a fattispecie di cattiva amministrazione recanti pregiudizio agli interessi dei soggetti amministrati ovvero relativi al mancato rispetto delle disposizioni in tema di accesso agli atti amministrativi.

Espressamente esclusa è qualunque forma di responsabilità dell'OPRA, dei suoi membri e dei suoi dipendenti per danni eventualmente cagionati a terzi dal cattivo esercizio delle funzioni assegnate dalla legge (parte I, sez.1, *Pensions Act*). L'unica eccezione prevista a tale sostanziale immunità è l'ipotesi in cui l'atto o l'omissione sia stato compiuto con dolo.

#### **4. Struttura organizzativa**

La struttura dell'OPRA si articola in un *Board*, in un *Core Management Team* e in uno staff di circa 260 persone<sup>14</sup> (alla fine del mese di marzo del 2003 vi erano 208 dipendenti presso la sede di *Brighton*, dove viene svolta l'attività principale, e 58 dipendenti presso la sede di *Newcastle upon Tyne*, dove si trova il *Pension Schemes Registry*)<sup>15</sup>.

I componenti del *Board*, di norma un presidente e nove membri, sono nominati, con incarico a tempo determinato, dal Ministro del lavoro e delle pensioni (parte I, *Pensions Act*). Due membri devono essere nominati a seguito di apposite consultazioni con le organizzazioni maggiormente rappresentative, rispettivamente dei lavoratori e dei

---

<sup>14</sup> Dato tratto dalla Relazione annuale dell'OPRA 2002-2003.

<sup>15</sup> Cfr., paragrafo 6.3.

datori di lavoro mentre gli altri componenti devono essere dotati di specifiche competenze nel settore assicurativo ovvero in materia di amministrazione e gestione degli schemi aziendali.

Al *Board*, in riunione plenaria, spetta la definizione delle linee di condotta dell'Autorità e la relativa direzione strategica. Gruppi più ristretti di componenti del *Board* sovrintendono, invece, all'esame dei casi di violazione della normativa segnalati e all'adozione dei relativi provvedimenti di vigilanza ovvero all'audizione dei reclami avverso le determinazioni già assunte. L'attività del *Board* deve svolgersi in conformità alle regole contenute nel Codice di condotta definito in accordo con il Ministero del Lavoro e delle pensioni; i suoi componenti devono agire nel rispetto dei sette principi della vita pubblica (*Seven Principles of Public Life*) fissati dal *Committee on Standards in Public Life* (il c.d. *Nolan Committee*).<sup>16</sup>

Il *Core Management Team*, composto da un direttore generale (*chief executive*) e da quattro dirigenti, gestisce, invece, i rapporti tra il *Board* e gli uffici, ne determina i piani di lavoro, attraverso la definizione dei target operativi, controlla la conformità dell'attività agli obiettivi prefissati e sovrintende alla corretta gestione delle risorse finanziarie. Al *chief executive*, la cui nomina spetta al *Board* ed il cui incarico è normalmente a tempo indeterminato, è inoltre attribuita la responsabilità dell'uso corretto delle risorse finanziarie. Egli deve adoperarsi affinché siano realizzati adeguati controlli interni sugli impegni di spesa e sulla riscossione delle entrate e verificare che le decisioni assunte abbiano congrua copertura finanziaria.

## **5. Forme di finanziamento**

Al finanziamento dell'OPRA si provvede con fondi provenienti dai soggetti vigilati e commisurati alla dimensione degli stessi. La raccolta dei contributi è effettuata direttamente dal *Pension Schemes Registry* per conto del Ministero del Lavoro e delle

---

<sup>16</sup> I principi sono i seguenti: disinteresse personale; integrità; obiettività; responsabilità; trasparenza; onestà; capacità di essere d'esempio.

pensioni, al quale vengono versati i relativi importi. Mensilmente, il Ministero attribuisce all'OPRA le risorse necessarie a far fronte al suo fabbisogno, così come annualmente preventivato d'intesa con il Ministero stesso. Parte delle risorse attribuite all'OPRA sono, peraltro, destinate al finanziamento del *Pensions Advisory Service* (OPAS), organismo sovvenzionato dal Ministero del lavoro, per il tramite dell'OPRA.

La misura del contributo (c.d. *general levy*) a carico dei soggetti vigilati è determinata annualmente dal Ministro del Lavoro. Il relativo ammontare varia, in genere, da schema a schema, in base al numero complessivo degli iscritti, attivi e pensionati, mentre risulta determinato in cifra fissa per gli schemi di piccole dimensioni.

Con riferimento all'annualità compresa tra aprile 2002 e marzo 2003 sono stati incassati circa 15 milioni di sterline di contributi (di cui circa 3 milioni e mezzo di sterline dagli schemi dei pubblici dipendenti) ed è ammontato a circa 14 milioni di sterline il finanziamento effettivamente percepito dall'OPRA (Tab.1).

**Tab.1. Contributi raccolti dal 1997 al 2003 ed entrate annuali dell'OPRA**  
(arrotondati al milione di sterline)

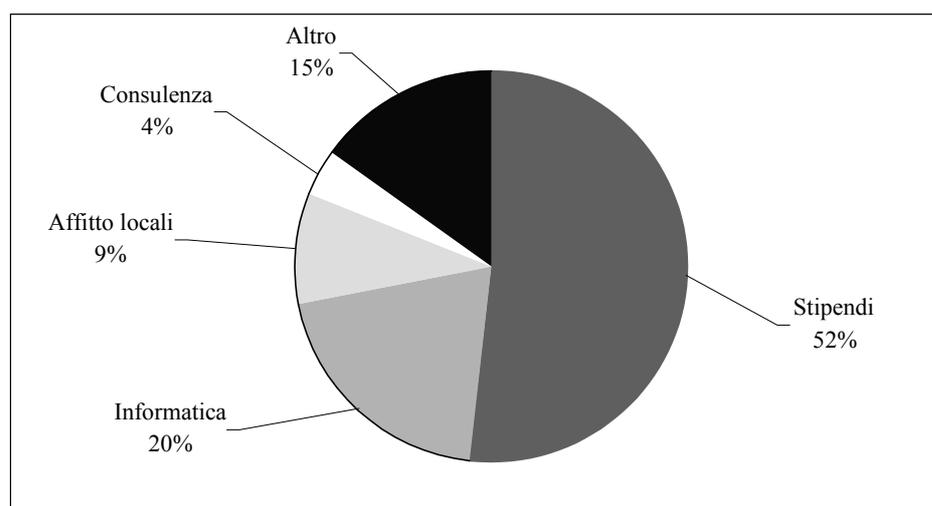
<b>Annualità</b>	<b>Ammontare dei contributi prelevati dagli schemi pensionistici</b>	<b>Finanziamenti percepiti dall'OPRA (al netto della quota destinata al finanziamento dell'OPAS)</b>
1997-1998	11 milioni	7 milioni
1998-1999	12 milioni	8 milioni
1999-2000	13 milioni	9 milioni
2000-2001	15 milioni	10 milioni
2001-2002	15 milioni	11 milioni
2002-2003	15 milioni	14 milioni

Fonte: *Quinquennial Review 2002* e Relazioni annuali dell'OPRA.

Il consistente aumento dei finanziamenti degli ultimi anni è essenzialmente dovuto all'avvenuto incremento del personale, a seguito dell'attribuzione di nuove funzioni di vigilanza in materia di *personal pension schemes, stakeholder pension*

*schemes* e di liquidazione degli schemi pensionistici. Tra le varie voci di spesa, dopo quella per il personale, che assorbe più della metà delle risorse annuali, la voce di costo più significativa è quella relativa all'*information technology* (Fig.1).

**Fig.1. Principali voci di spesa dell'OPRA previste per l'anno 2002-2003**



Fonte: Relazione annuale dell'OPRA 2001-2002.

Un'ulteriore fonte di finanziamento, anche se di entità assai contenuta, è data dal contributo che i *providers* degli *stakeholder pension schemes* devono corrispondere all'OPRA in fase di registrazione degli schemi.

## 6. Ambiti di competenza

Tra le proposte contenute nel Rapporto elaborato, nel settembre 1993, dal Comitato presieduto dal prof. Goode,<sup>17</sup> vi era, fra l'altro, la raccomandazione che all'Autorità di vigilanza fossero conferiti poteri e risorse adeguate affinché la stessa potesse svolgere un'efficace attività di supervisione, sia preventiva che successiva. Il suggerimento non ha, peraltro, trovato pieno recepimento nell'ambito del *Pensions Act* del 1995, la legge istitutiva dell'OPRA, la quale si è limitata a prevedere una serie puntuale di adempimenti a carico dei *trustees* degli schemi pensionistici aziendali e dei

---

<sup>17</sup> Cfr., Introduzione.

datori di lavoro tenuti alla relativa contribuzione e ad attribuire, di volta in volta, all'OPRA poteri essenzialmente sanzionatori e repressivi delle violazioni riscontrate.<sup>18</sup> Tale impostazione è stata ribadita anche negli interventi normativi successivi che hanno esteso le competenze anche sui *personal* e sugli *stakeholder schemes*.

In aderenza alle predette indicazioni normative, è stato così posto in essere un modello di controllo reattivo, principalmente basato sullo strumento dell'intervento *ex post* sui casi patologici accertati. L'OPRA ha, infatti, dato particolare enfasi all'attività di investigazione sulle asserite violazioni della normativa e all'adozione, ove necessario, dei conseguenti provvedimenti di vigilanza. Un siffatto approccio, come sarà meglio precisato nel paragrafo 9 e seguenti, è oggi messo in discussione ed è oggetto di numerose, e concordanti, proposte di modifica.

### **6.1. La vigilanza inerente agli occupational pension schemes**

L'OPRA vigila affinché l'attività dei *trustees* sia svolta in ossequio alle regole prescritte dall'ordinamento e affinché i datori di lavoro adempiano alle obbligazioni contributive facenti loro carico secondo la tempistica definita dalla normativa.

Con riferimento ai *trustees*, numerosi sono gli adempimenti che la normativa pone in capo agli stessi. In primo luogo, secondo il *Pensions Act* del 1995 i *trustees* devono agire con prudenza per preservare il patrimonio dello schema, gestire lo stesso nel *best interest* dei beneficiari ed assicurare che le forme a prestazione definita siano dotate di risorse sufficienti in rapporto agli impegni in essere, in conformità ai principi sanciti nel c.d. *minimum funding requirement*. Essi devono, inoltre, predisporre un documento riassuntivo della strategia d'investimento perseguita (*statement of*

---

<sup>18</sup> Sotto questo profilo, l'OPRA si differenzia dall'Autorità precedentemente in essere (l'*Occupational Pension Board*) i cui compiti si articolavano essenzialmente in una vigilanza preventiva (autorizzazione all'operatività degli schemi in regime di *contracting-out* e verifica della sussistenza dei requisiti necessari per godere delle agevolazioni fiscali - potere in seguito trasferito all'*Inland Revenue*) e in una vigilanza successiva (limitata, tuttavia, al controllo dei rapporti periodici inviati dai fondi sull'andamento della gestione).

*investment principles*), verificare che il datore di lavoro provveda al pagamento dei contributi, nominare consulenti per lo svolgimento di funzioni ritenute di alta rilevanza (*professional advisers*) e riferire all'OPRA le irregolarità riscontrate.

Con regolamento del Ministro del Lavoro sono stati, altresì, definiti gli obblighi dei *trustees* in materia di informativa, prevedendo l'obbligo di fornire un'informativa generale prima dell'adesione e, successivamente con cadenza annuale, una comunicazione periodica.

A fronte delle violazioni riscontrate rispetto agli obblighi sopra sintetizzati, è riconosciuto all'OPRA il potere di porre in essere una serie di iniziative a intensità crescente, quali: proibire ad una persona di svolgere l'incarico di *trustee* di uno schema pensionistico (parte. I, sez.3, *Pensions Act*); rimuovere il *trustee* dall'incarico (sez.4); nominare un *trustee* indipendente (sez.7) irrogare sanzioni nei confronti dei *trustees* e dei datori di lavoro inadempienti (sez.10); porre in liquidazione gli schemi pensionistici (sez.11); denunciare agli organi giudiziari quelle violazioni della legge che danno luogo all'applicazione di sanzioni penali (sez.13).

Come sopra accennato, l'Autorità dispone, tra gli altri, del potere di nominare *trustees* con l'incarico esclusivo di revisionare l'attività di quelli in carica. Questo potere è esercitato qualora vi siano dubbi concreti in ordine all'effettiva tutela degli interessi degli iscritti. Alla nomina si provvede anche in casi di minor gravità, come, per esempio, nelle ipotesi in cui siano venuti meno quelli in carica e non ne siano stati nominati di nuovi; ipotesi questa che si verifica, di frequente, quando uno schema, in fase di liquidazione, viene lasciato senza *trustees*.

Di rilievo, è anche il potere di irrogare direttamente sanzioni pecuniarie nei confronti dei *trustees* e dei datori di lavoro.<sup>19</sup> Nei confronti, invece, degli attuari e dei

---

<sup>19</sup> Per ogni violazione può essere applicata una sanzione fino ad un massimo di 5.000 sterline, se la violazione è stata posta in essere da un singolo individuo, ovvero di 50.000 sterline negli altri casi.

revisori l'OPRA può provvedere, laddove ve ne siano i presupposti, alla denuncia ai rispettivi ordini professionali, ai quali compete il relativo potere sanzionatorio.

Sempre con riferimento agli schemi occupazionali, alcuni poteri di vigilanza sono riconosciuti anche alla FSA, la quale è principalmente competente a vigilare sugli *investment manager*, su quei soggetti, cioè, ai quali i *trustees* possono affidare l'incarico professionale di gestione finanziaria delle risorse. Nei rari casi in cui i *trustees* effettuano direttamente la gestione finanziaria spetta alla FSA la relativa autorizzazione. Sono, altresì, soggette al potere regolamentare della FSA anche le società che offrono consulenza finanziaria ai *trustees*. Nessun potere è, invece, attribuito alla FSA in merito all'informativa che gli schemi aziendali sono tenuti a fornire ai potenziali aderenti e in merito alle comunicazioni periodiche che, come sopra precisato, sono di competenza dell'OPRA.

## **6.2. La vigilanza inerente ai personal pension schemes e agli stakeholder pension schemes**

Un significativo ampliamento dei poteri dell'OPRA è stato previsto dal *Welfare Reform and Pensions Act (WRPA)* del 1999 e dalla relativa normativa secondaria, che ha attribuito all'Autorità competenze anche con riguardo ai *personal pension schemes* e agli *stakeholder pension schemes*.

Tali nuove competenze attengono, in primo luogo, al profilo contributivo qualora al relativo versamento provveda il datore di lavoro. Sulla base di specifici accordi (*direct payment arrangements*) tra lavoratore e datore di lavoro può essere, infatti, posto a carico di quest'ultimo il compito di dedurre dalla retribuzione, e conseguentemente di accreditare al *personal scheme* o allo *stakeholder scheme*, i contributi per conto del lavoratore. Talvolta può anche essere pattuita una contribuzione aggiuntiva del datore di lavoro.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Secondo le stime elaborate dalla *Inland Revenue* (cfr., *Inland Revenue-web site*), con riferimento all'anno terminato il 5 aprile 2002, su un totale di contributi annui di circa 12

In presenza dei predetti accordi, la normativa prescrive al datore di lavoro l'obbligo della tenuta di appositi registri, nei quali annotare i pagamenti effettuati, e detta regole puntuali circa la tempistica per i relativi accreditamenti (parte II, sez.9 WRPA). Nei confronti dei datori di lavoro che si dovessero rendere inadempienti rispetto alle predette previsioni normative l'OPRA può provvedere all'irrogazione di quelle stesse sanzioni pecuniarie previste nella sez.10 del *Pensions Act* con riferimento agli schemi aziendali.

Fatta eccezione per il sopra accennato profilo contributivo, l'OPRA non esplica altri poteri sui *personal pension schemes*. Maggiori sono, invece, le competenze per quanto attiene agli *stakeholder pension schemes*.

In particolare, all'Autorità compete la registrazione (parte I, sez. 2 WRPA) degli *stakeholder pension schemes*, che risultino conformi ai requisiti (*registration conditions*)<sup>21</sup>, dettati dalla normativa e che abbiano ottenuto la *tax approval* da parte dell'*Inland Revenue*<sup>22</sup> nonché la successiva supervisione circa il permanere delle predette condizioni, potendo, di conseguenza, negare la registrazione ovvero cancellare lo schema dal registro. Relativamente agli *stakeholder schemes* costituiti nella forma del *trust*, l'OPRA dispone, nei confronti dei *trustees* che hanno violato la normativa, di poteri analoghi (sostituzione, rimozione, sanzione) a quelli sopra esaminati per gli schemi pensionistici aziendali.

Infine, alla stessa è riconosciuto un potere sanzionatorio anche nei confronti dei datori (parte I, sez. 3 WRPA) che si siano resi inadempienti rispetto all'obbligo di

---

miliardi di sterline versati ai *personal schemes* circa 3 miliardi sono risultati essere contributi aggiuntivi dei datori di lavoro, mentre su circa 900 milioni di sterline di contributi versati agli *stakeholder schemes* 250 milioni sono risultati essere contributi aggiuntivi dei datori di lavoro. Nel periodo 6 aprile 2002 - 5 ottobre 2002 su un totale di circa 6 miliardi di sterline di contributi ai *personal schemes* e di 800 milioni di sterline agli *stakeholder* quelli aggiuntivi di parte datoriale sono stati rispettivamente di circa 1 miliardo e mezzo e di 300 milioni.

<sup>21</sup> Cfr., precedente nota 3.

<sup>22</sup> L'*Inland Revenue* è l'Agenzia del Ministero del Tesoro a cui spetta l'amministrazione del regime di tassazione delle forme di previdenza complementare ed il controllo circa la sussistenza negli schemi pensionistici delle condizioni previste dalla normativa per l'ottenimento dei benefici fiscali.

proporre ai propri dipendenti uno *stakeholder pension scheme*, di fornire informazioni ai lavoratori e alle loro rappresentanze sullo schema e di consentire lo svolgimento di attività di promozione e di consulenza da parte di incaricati di quest'ultimo. Fa da corollario a tale previsione l'attribuzione di poteri di richiesta di informazioni e di poteri ispettivi.

In tale settore, la FSA vigila, invece, sugli intermediari finanziari che hanno istituito i *personal pension schemes* e gli *stakeholder schemes*; disciplina le modalità di vendita e l'informativa preventiva per i potenziali aderenti e supervisiona l'attività di collocamento di tali prodotti.

### **6.3. Ulteriori funzioni esercitate**

Il *Child Support, Pensions and Social Security Act* del 2000, ha, da ultimo, riconosciuto all'OPRA un ruolo attivo di vigilanza rispetto ai processi di liquidazione degli schemi pensionistici. A partire dal mese di aprile 2002, sono state, infatti, attribuite competenze specifiche anche in ordine al monitoraggio delle procedure di liquidazione degli schemi pensionistici, potendo la stessa adottare, ove necessario, provvedimenti volti all'accelerazione delle suddette procedure. A tal fine, gli schemi sono tenuti a dare idonea comunicazione all'Autorità, al momento di avvio e successivamente con cadenza periodica, sullo stato della procedura.

L'OPRA provvede, altresì, attraverso una struttura periferica, il già menzionato *Pension Schemes Registry*, alla gestione di un registro di tutti gli *occupational pension schemes* e i *personal pension schemes* che hanno ottenuto la *tax approval* dalla *Inland Revenue* e che hanno due o più membri. Nel registro viene tenuta evidenza degli schemi pensionistici in essere e delle variazioni nel tempo intercorse, al fine di fornire un

servizio gratuito di informativa a coloro che sono interessati a rintracciare i dati degli schemi di appartenenza.<sup>23</sup>

## 7. Attività svolta

Con riferimento agli schemi aziendali, la principale fonte da cui l'OPRA trae informazioni utili per lo svolgimento della propria attività di vigilanza sono gli attuari e i revisori dei conti. In base al *Pensions Act* del 1995, i *trustees* degli schemi aziendali devono provvedere alla nomina, a seconda del tipo di schema pensionistico, di consulenti aventi specifiche professionalità, in particolare attuari e revisori dei conti; questi soggetti sono tenuti a segnalare all'OPRA le fattispecie riscontrate di sostanziale violazione della normativa – per il ruolo loro attribuito, gli stessi vengono definiti dalla normativa come “*whistleblowers*”, e cioè, come “coloro che effettuano le soffiare”.

Nel periodo 1999-2002, le segnalazioni effettuate dagli attuari e dai revisori dei conti hanno rappresentato all'incirca il 35 per cento del totale delle segnalazioni ricevute. Numericamente rilevanti sono state anche le segnalazioni che provenienti dai *trustees* e dalle imprese di assicurazione.<sup>24</sup>

Di scarso rilievo, sotto il profilo numerico, sono, invece, gli esposti effettuati dagli iscritti.<sup>25</sup> Va, tuttavia, tenuto presente che l'OPRA non ha alcuna competenza in merito alle controversie individuali tra gli iscritti e gli schemi pensionistici, fattispecie

---

<sup>23</sup> Per poter esercitare, al momento del pensionamento, i diritti alle prestazioni pensionistiche gli iscritti devono, infatti, disporre di informazioni precise in ordine ai rispettivi schemi pensionistici. Laddove, ad esempio, il lavoratore abbia cambiato occupazione e il precedente datore abbia variato denominazione e sede può risultare effettivamente difficile rintracciare lo schema al quale avanzare le proprie pretese. Nell'attuale configurazione, il registro ha l'unico scopo di aiutare gli iscritti nella predetta ricerca.

<sup>24</sup> In base ai dati riportati nel Rapporto 2002 del *National Audit Office*, le segnalazioni pervenute nel periodo 1999-2002 risultano essere state effettuate, in media, dai *trustees* per il 39 per cento, dai revisori dei conti per il 22 per cento, dagli attuari per il 13 per cento, dalle imprese di assicurazione per il 9 per cento, e da altri soggetti per il 17 per cento.

<sup>25</sup> Nel corso del 2001 gli esposti presentati dagli iscritti sarebbero stati solo 180 secondo quanto rappresentato nel documento *Quinquennial Review – Opra's response to the consultation paper*.

queste che sono esaminate da altri organismi (principalmente il *Pensions Ombudsman* e il *Pensions Advisory Service*).

Il numero delle segnalazioni ricevute<sup>26</sup> nel corso dei primi cinque anni di attività (circa 56.000) è stato di gran lunga superiore alle previsioni (Fig.2). In tale periodo, sono stati esaminati oltre 26.000 schemi pensionistici, vale a dire circa un quarto degli schemi aziendali esistenti.

La maggior parte delle risorse è stata, così, dedicata alla disamina dei fatti segnalati e all'adozione delle misure di vigilanza nei confronti delle violazioni riscontrate. Soltanto nell'anno 2002-2003, l'OPRA ha aperto 14.000 nuove pratiche e provveduto all'archiviazione di circa 13.500.<sup>27</sup>

Le segnalazioni riguardanti gli schemi pensionistici aziendali sono, comunque, complessivamente diminuite in questi ultimi anni passando dalle 13.107 unità del 1998-1999 alle 10.805 del 2001-2002<sup>28</sup>, segno questo che il lavoro svolto dall'Autorità, nella trattazione dei casi e nella diffusione delle decisioni assunte, ha effettivamente indirizzato il settore ad un maggiore rispetto delle prescrizioni dettate dalla normativa.

Tra le 56.000 segnalazioni ricevute (Tab.2), con riguardo agli schemi aziendali, la maggioranza ha, peraltro, riguardato violazioni di scarso rilievo. Circa il 60 per cento dei 650 rapporti esaminati dal *Board* nel corso dell'anno 2000-2001 è stato relativo ai ritardi nei pagamenti dei contributi<sup>29</sup>, ritardi che, in seguito, sono stati perlopiù

---

<sup>26</sup> Dal mese di giugno 2001 le segnalazioni possono essere effettuate anche in formato elettronico. L'Autorità sta sviluppando un progetto di *e-reporting* che dovrebbe diventare operativo a partire dal mese di gennaio 2004; da questa data tutte le segnalazioni dovrebbero essere fatte utilizzando lo strumento informatico (cfr., Relazione annuale dell'OPRA 2001-02).

<sup>27</sup> Dati tratti dalla Relazione annuale dell'OPRA 2002-03.

<sup>28</sup> Dati tratti dal Rapporto 2002 del *National Audit Office*.

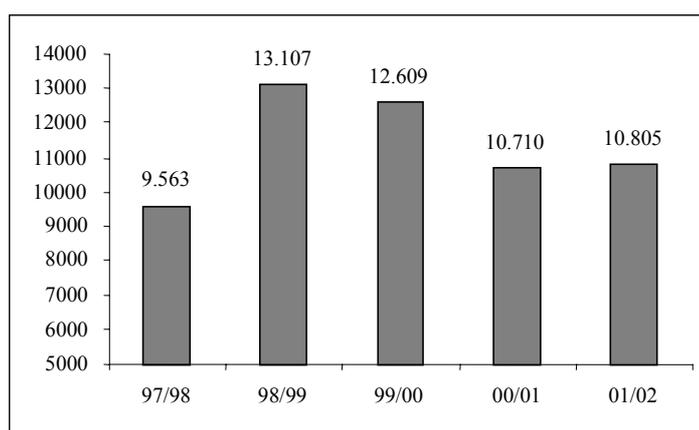
<sup>29</sup> Con riguardo alla tematica delle omissioni contributive, la normativa del Regno Unito presenta profili di particolare rigidità; i datori devono, infatti, procedere all'accreditamento dei contributi del lavoratore entro diciannove giorni dalla fine del mese nel quale hanno provveduto alla relativa trattenuta dalla retribuzione ed i *trustees* degli schemi pensionistici devono assicurare la tenuta e l'aggiornamento periodico di un registro dei pagamenti nel quale annotare le quote di contribuzione dovute e le date entro le quali i pagamenti devono essere effettuati.

regolarizzati senza comportare danni concreti alla posizione dei singoli iscritti. In circa la metà dei casi segnalati nell'anno 2000-01 il ritardo è risultato inferiore ai 10 giorni e nell'80 per cento dei casi inferiore ai 30 giorni.

Molte delle violazioni portate all'attenzione dell'OPRA non si sono, comunque, dimostrate sufficientemente gravi da comportare l'irrogazione di sanzioni e in molti dei casi esaminati dal *Board* le sanzioni irrogate sono state pressoché insignificanti.<sup>30</sup>

Un consistente numero di segnalazioni ha, poi, riguardato schemi con meno di 100 iscritti (Fig.3); dato questo che si spiega ove si tenga presente che la maggioranza degli schemi occupazionali è di piccole dimensioni.<sup>31</sup>

**Fig.2. Rapporti ricevuti relativamente agli *occupational pension schemes***



Fonte: Rapporto 2002 del *National Audit Office*.

---

Allorché i datori non provvedono, in tutto o in parte, al pagamento delle somme dovute nei termini previsti nel registro dei pagamenti, scatta l'obbligo per i *trustees* dello schema di darne debita informativa all'OPRA e agli iscritti.

<sup>30</sup> Approssimativamente, il 65 per cento delle sanzioni per ritardo nei pagamenti dei contributi non ha superato le 50 sterline.

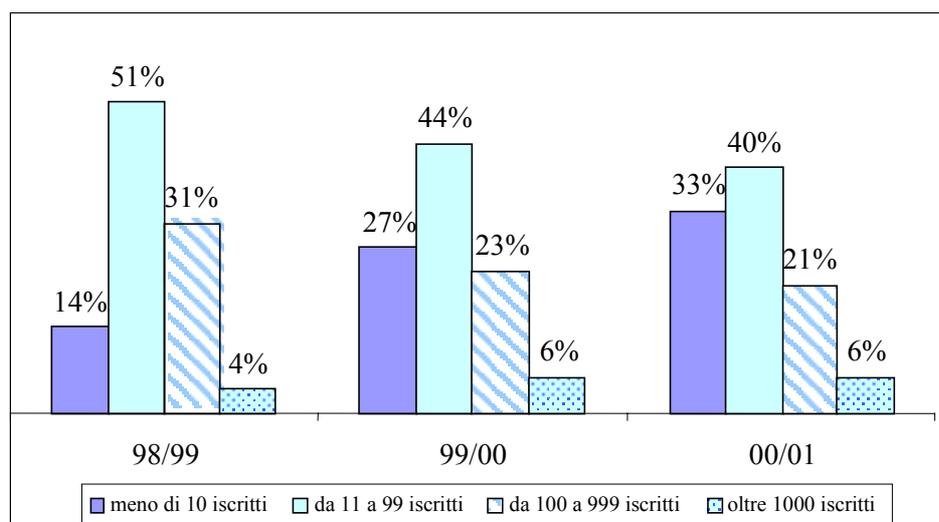
<sup>31</sup> Dei 101.000 *occupational pension schemes* attivi al 31 marzo 2003 solo 20.000 risultavano, infatti, avere 12 o più iscritti.

**Tab.2. Tipologia dei rapporti ricevuti dal 1997 al 2002**

	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Ritardato pagamento contributi	4.447	7.734	7.372	6.609	6.697
Violazione delle regole sulla revisione contabile	223	2.903	3.152	1.707	1.571
Violazione delle regole sulle riserve tecniche	32	302	614	741	451
Mancato adempimento alle richieste dell'OPRA di nominare i <i>trustees</i>	375	559	525	792	868
Mancata nomina dei consulenti	1.272	370	275	217	408
Altro	3.214	1.239	671	644	810
<b>Totale</b>	<b>9.563</b>	<b>13.107</b>	<b>12.609</b>	<b>10.710</b>	<b>10.805</b>

Fonte: Rapporto 2002 del *National Audit Office*.

**Fig.3. Analisi delle segnalazioni in base alla dimensione degli schemi**



Fonte: Rapporto 2002 del *National Audit Office*.

A seguito dell'esame delle segnalazioni pervenute, l'OPRA ha, quindi, adottato i provvedimenti di vigilanza di propria competenza<sup>32</sup>. Si riporta qui di seguito una tabella riepilogativa dei provvedimenti adottati nel periodo 1999-2003 con riferimento agli schemi aziendali (Tab.3).

**Tab.3. Provvedimenti adottati nel periodo 1999-2003**

	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Numero degli schemi per i quali sono stati nominati dei <i>trustees</i>	494	613	509	1.324
Numero degli schemi per i quali sono stati nominati dei <i>trustees</i> con lo scopo esclusivo di controllare l'operato dei <i>trustees</i> in carica	11	11	15	23
Valore delle risorse messe a disposizione degli iscritti ( <i>in milioni di sterline</i> )	58	30	45	44
Numero dei <i>trustees</i> dichiarati decaduti dall'incarico	15	13	11	11
Sanzioni irrogate ( <i>in sterline</i> )	66.200	158.000	632.000	243.000
Denunce effettuate agli ordini degli attuari	-	3	12	4
Denunce effettuate agli ordini dei revisori	224	86	67	27

Fonte: Relazioni annuali dell'OPRA.

Alle cifre di cui sopra, devono, poi, aggiungersi anche quelle inerenti le segnalazioni riguardanti i *personal pension schemes* e gli *stakeholder pension schemes*, che sono iniziate a pervenire dal mese di aprile 2001, allorquando è stato fatto obbligo anche ai *providers* dei predetti prodotti pensionistici di segnalare i casi di omesso o ritardato pagamento dei contributi da parte dei datori di lavoro. Anche in questo caso i rapporti ricevuti - che nell'anno 2002-2003 sono stati oltre 311.000 - hanno di gran lunga superato le previsioni iniziali (le stime del Ministero del Lavoro erano di circa 10/30.000 rapporti all'anno). Di questi, oltre 170.000 hanno riguardato fattispecie di

<sup>32</sup> Cfr., paragrafi 6.1., 6.2. e 6.3.

mancato versamento dei contributi e oltre 94.000 la mancata predisposizione dei prescritti *record* dei pagamenti.

L'OPRA ha iniziato, nel mese di ottobre 2000, la registrazione degli *stakeholder schemes* e ha attivamente collaborato con il Governo e con gli *stakeholder providers* nell'informativa ai datori di lavoro, predisponendo apposite guide operative. Oltre 300 sono state le segnalazioni pervenute nel periodo 2001-2002 relative a casi di mancata individuazione da parte dei datori di uno *stakeholder scheme* (nella maggioranza dei casi, peraltro, gli stessi sono risultati essere esentati da tale adempimento). Numerose sono state, infine, le visite ispettive compiute presso gli *stakeholder providers* volte a verificare la conformità degli schemi ai principi di legge.

Certamente rilevante è anche l'attività compiuta dal *Pension Schemes Registry*<sup>33</sup> e consistente nella tenuta di un registro degli schemi pensionistici e nella comunicazione delle informazioni ivi riportate ai soggetti istanti. Dal 1999 al 2003 l'Ufficio ha esaminato oltre 91.000 richieste provenienti dal pubblico. Più di 174.000 sono state, inoltre, le richieste formulate dall'Autorità di vigilanza sul mercato finanziario (la *Personal Investment Authority* prima e la FSA poi) nell'ambito della *pensions mis-selling review*.<sup>34</sup>

## **8. Obiettivi perseguiti e approccio di vigilanza adottato**

A differenza di quanto previsto con riferimento ad altri organismi<sup>35</sup>, come ad esempio per la *Financial Service Authority*, i cui obiettivi sono stati chiaramente definiti

---

<sup>33</sup> Cfr., paragrafo 6.3.

<sup>34</sup> A seguito dello scandalo, scoppiato nel 1993, riguardante il trasferimento di numerose posizioni pensionistiche dagli schemi aziendali agli schemi individuali, le cui prestazioni si rivelarono peggiori di quelle degli schemi di provenienza, l'Autorità di regolamentazione avviò una procedura di revisione delle modalità di vendita dei predetti schemi individuali al fine di stabilire l'esistenza di danni economici per i sottoscrittori e definire, in caso di accertata infrazione da parte degli intermediari delle regole di comportamento, la misura del risarcimento.

<sup>35</sup> Una gerarchia degli obiettivi da perseguire è chiaramente contenuta anche nella normativa istitutiva di altre Autorità di regolamentazione e controllo quali, ad esempio, l'OFWAT per il

nel *Financial Services and Markets Act* del 2000<sup>36</sup>, la legge istitutiva dell'OPRA ha omesso di indicare gli obiettivi della stessa. Per questa ragione, il ruolo dell'OPRA è stato sinora interpretato, d'intesa con il Ministero del Lavoro e delle pensioni, con estrema cautela e in stretta aderenza ai poteri chiaramente indicati nella normativa.

Gli obiettivi concordati nel 1997 con il predetto Ministero hanno riguardato, soprattutto, l'esame delle asserite inadempienze normative, l'adozione delle idonee azioni di vigilanza nei confronti dei datori di lavoro o degli amministratori degli schemi aziendali, la gestione di un registro degli schemi pensionistici e l'informazione dei soggetti investiti della gestione e del controllo degli schemi occupazionali circa gli standard operativi da adottare attraverso la pubblicazione degli orientamenti e delle misure di vigilanza adottate. In conformità agli obiettivi di cui sopra, nei primi anni di attività l'OPRA ha impegnato le proprie risorse prevalentemente nella disamina delle segnalazioni pervenute, nell'analisi delle relative informazioni e nell'adozione dei conseguenti provvedimenti.

L'elevata frammentazione del settore vigilato, unitamente ad un'impostazione dell'attività di vigilanza giudicata eccessivamente indifferenziata rispetto alle variabili della dimensione degli schemi vigilati e della tipologia dei potenziali rischi, (nel *Quinquennial Review*<sup>37</sup> tale approccio è definito come “*zero-tolerance approach*”) ha reso, peraltro, assai gravoso il compito amministrativo dell'OPRA, non consentendo appieno alla stessa di incentrare l'attenzione sulle fattispecie potenzialmente più gravi. In linea con un'impostazione dell'attività di vigilanza in chiave essenzialmente reattiva, il sistema di misurazione delle *performance* è consistito nel monitoraggio del numero di casi esaminati e dei tempi medi dei relativi procedimenti.

---

settore idrico, la OFGEM per il settore del gas e della elettricità e la Postcomm per il servizio postale.

<sup>36</sup> Gli obiettivi della FSA consistono nella: salvaguardia della stabilità dei singoli operatori economici (“*market confidence*”), protezione del risparmiatore (“*consumer protection*”), prevenzione e repressione dei reati finanziari (“*reduction of financial crime*”) e diffusione di informazioni finanziarie (“*public awareness*”).

<sup>37</sup> Cfr., successivo paragrafo 9.3.

Allorquando, peraltro, nel corso del 2000, è venuto alla luce, in sede penale, un caso piuttosto rilevante d'illegitima sottrazione di risorse (circa 3 milioni di sterline) da uno schema pensionistico, a fronte del quale il *Pensions Compensation Board* è stato chiamato a corrispondere risarcimenti per un totale di circa 326.000 sterline, è risultato evidente che l'OPRA si era trovata in difficoltà nel prevenire l'insorgere di tali fattispecie. Dall'indagine commissionata dal Ministero del Lavoro nel marzo del 2001, sono emerse una serie di raccomandazioni per il rafforzamento dell'apparato di controllo secondo un approccio incentrato sulla valutazione dei rischi per gli iscritti derivanti dall'attività di gestione patrimoniale.

Nell'autunno del 2001, l'Autorità ha, pertanto, provveduto ad adottate talune misure volte ad introdurre nuovi strumenti di vigilanza e ad identificare i fattori causali di potenziale pericolosità del sistema. In particolare, a partire dal mese di ottobre del 2001, l'OPRA ha iniziato ad assegnare un punteggio ai nuovi casi segnalati sulla base della valutazione dei potenziali rischi e delle peculiarità strutturali degli schemi pensionistici: più è alto il punteggio e più articolata è l'attività di vigilanza da porre in essere.<sup>38</sup>

L'Autorità ha, conseguentemente, reimpostato la propria attività, attribuendo maggiore rilevanza alle violazioni della normativa di portata tale da incidere in misura consistente sugli interessi degli iscritti. Ad esempio, per quanto riguarda la tematica delle omissioni contributive, l'attività è stata incentrata sui casi di effettivo mancato pagamento e sui ritardi reiterati e di particolare gravità, anziché sulle ipotesi di minore impatto.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Al gennaio 2002 più del 94 per cento dei casi esaminati è risultato privo di rischio e solo il 2,2 per cento è stato valutato di una certa gravità.

<sup>39</sup> Il monitoraggio e la repressione dei ritardi di pochi giorni è stata considerata come del tutto antieconomica, ove rapportata ai costi sociali che il sistema è chiamato a sostenere. Modesto è, infatti, l'impatto che gli stessi determinano sulle posizioni degli iscritti; è stato, infatti, valutato (cfr., Relazione annuale dell'OPRA 2001-2002) che su una contribuzione mensile di 100 sterline pagata per un periodo di 25 anni e con un tasso di rendimento del 6 per cento un ritardo di 10 giorni riduce il montante complessivo soltanto di 110 sterline.

Sono stati, inoltre, attivati programmi informatici per l'elaborazione delle informazioni ricevute e l'estrazione periodica di dati per categorie omogenee di rischio e creati dei gruppi di lavoro per l'effettuazione di taluni approfondimenti tematici. E' stata, altresì, compiuta, sempre nel corso del 2001, un'indagine su un campione di 1.000 schemi per l'individuazione di quelli maggiormente esposti a possibili violazioni della normativa. La stessa analisi è stata, quindi, ripetuta, a metà del 2002, su altri 250 schemi.

Nel corso del 2002, il *Board* dell'OPRA si è anche confrontato con le indicazioni fornite dalla *Better Regulation Task Force* (organismo indipendente di consulenza del Governo in materia di analisi dell'efficacia della regolamentazione) e, tenendo conto dei principi definiti dal predetto organismo<sup>40</sup>, ha ritenuto che le principali finalità dell'Autorità debbano, in sintesi, essere la protezione dei lavoratori iscritti e la promozione di un mercato efficiente della previdenza complementare.<sup>41</sup>

In linea con quanto sopra, è stata ravvisata l'opportunità di perseguire un modello di vigilanza mirato a dare priorità ai casi nei quali vi sia serio pericolo per le posizioni degli iscritti ed incentrato sull'educazione e sull'informazione piuttosto che sull'utilizzo di poteri sanzionatori. D'intesa con il Ministero del Lavoro, l'Autorità ha individuato i seguenti obiettivi di vigilanza per l'anno 2002-2003 (Tab.4).

**Tab.4. Obiettivi dell'OPRA per l'anno 2002-2003**

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>➤ garantire che agli schemi siano versate le contribuzioni dovute</li><li>➤ garantire che le risorse siano investite in maniera appropriata</li><li>➤ evitare che siano erogate prestazioni al di là delle fattispecie previste e secondo una tempistica non corretta</li><li>➤ garantire che gli aderenti ricevano adeguate informazioni.</li></ul> |
|--|

Fonte: Relazione annuale 2001-2002 dell'OPRA.

<sup>40</sup> I principi di *better regulation* sono i seguenti: trasparenza, impugnabilità, proporzionalità, coerenza, coerenza con gli obiettivi.

<sup>41</sup> Cfr., sul punto il Rapporto 2002 del *National Audit Office*.

In considerazione delle raccomandazioni emerse dal dibattito in corso (cfr., paragrafi successivi) e, soprattutto, avuto riguardo alle varie proposte di ridisegno dell'assetto di vigilanza, l'OPRA ha recentemente provveduto, nel suo programma d'azione per il periodo 2003-2005, a rivedere ulteriormente i propri obiettivi per il predetto arco temporale. Tra gli obiettivi strategici dell'Autorità (Tab.5) figurano ora, accanto alla tutela degli iscritti, anche la promozione di idonei standard di buona amministrazione/gestione degli schemi pensionistici e la collaborazione con gli organi di governo e con l'industria dei fondi pensione per l'avvio e la messa a punto dei previsti cambiamenti.

**Tab.5. Obiettivi dell'OPRA per l'anno 2003-2005 e programma di attività**

Obiettivi	Attività connesse
Assicurare la migliore protezione degli iscritti ai <i>work-based pension schemes</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lavorare, nel rispetto dell'attuale quadro normativo, concentrando l'attività e le risorse nell'identificare i casi di mancato rispetto della normativa che possono mettere in serio pericolo le posizioni degli iscritti.</li> <li>• Collaborare attivamente con le altre Autorità di vigilanza e con le strutture del Governo per minimizzare le eventuali lacune della normativa.</li> <li>• Lavorare in maniera efficiente ed efficace.</li> </ul>
Promuovere standard elevati nella gestione dei <i>work-based pension schemes</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promuovere la <i>good practice</i> per consentire a coloro che sono coinvolti nella gestione e nell'amministrazione degli schemi pensionistici di minimizzare gli errori e le inefficienze.</li> <li>• Lavorare con i consulenti per meglio definire quali sono i casi di violazioni che devono essere segnalati.</li> </ul>
Migliorare la conoscenza delle peculiarità del settore	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppare un dialogo attivo con il Governo, l'industria e i rappresentanti dei consumatori.</li> <li>• Mettere in condivisione l'esperienza di vigilanza e le conoscenze specifiche acquisite.</li> </ul>
Contribuire allo sviluppo e convalida di un nuovo approccio di vigilanza, focalizzando gli sforzi nel ridurre i maggiori rischi per gli iscritti agli schemi pensionistici	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interagire con il Ministero del Lavoro e con gli altri organismi interessati.</li> <li>• Approntare un nuovo e innovativo approccio per consentire di avviare e realizzare i previsti cambiamenti.</li> </ul>

Fonte: *Opra strategic framework 2003-2005. Business plan 2003-2004.*

## 9. Le proposte di modifica dell'assetto di regolamentazione e vigilanza

In ragione della crescente attenzione del Governo inglese verso la previdenza complementare, numerosi sono gli studi che, nel corso dell'anno passato e di quello corrente, hanno preso in esame il sistema della previdenza privata<sup>42</sup> e il relativo assetto di vigilanza.

Tali studi hanno fornito, inoltre, indicazioni utili al Governo per la redazione sia del *Green Paper*, documento pubblicato alla fine del 2002 e contenente un'analisi dell'attuale stato complessivo del sistema previdenziale e una serie di proposte di riforma del medesimo sia dell'*Action on occupational pensions*, documento del giugno 2003 che descrive il piano d'azione che il Governo è deciso a realizzare con riferimento agli schemi pensionistici aziendali.

Queste analisi si collocano, tra l'altro, in un momento di complessivo allarme<sup>43</sup>, dovuto ad una serie di fattori. Il crollo dei mercati borsistici, la progressiva riduzione del numero degli schemi pensionistici aziendali attivi<sup>44</sup> ma, soprattutto, la tendenza, nel settore privato, alla trasformazione del regime dei piani pensionistici da prestazione

---

<sup>42</sup> Relativamente al mercato degli schemi pensionistici complementari, si vedano anche questi altri studi:

- *Review of Institutional Investment in the UK*, commissionato dal Governo nel marzo 2000 a Paul Myners, con l'obiettivo di verificare l'esistenza di eventuali elementi distorsivi del processo decisionale degli investitori istituzionali. Tra le varie raccomandazioni, ivi contenute, merita di essere, in particolare, segnalata la ravvisata esigenza di migliorare il livello di professionalità e di preparazione dei *trustee* degli schemi aziendali; - *Review of Medium and Long-Term retail savings in the UK*, commissionato dal Governo nel giugno 2001 a Ron Sandler, direttore generale dei *Lloyd's* di Londra, con lo scopo di verificare l'approccio dell'industria alla materia degli investimenti e le esigenze degli investitori. Lo studio ha, tra l'altro, posto in evidenza l'esigenza di semplificare i prodotti pensionistici e di fornire adeguate guide operative ai *trustees*.

<sup>43</sup> Cfr., in questo Quaderno tematico, Bruno Mangiatordi e Daniele Pace "*La previdenza privata nella stagione delle incertezze: Regno Unito e Italia a confronto*".

<sup>44</sup> In base ai dati riportati nelle Relazioni annuali dell'OPRA, il numero complessivo degli *occupational pension schemes* risulta essere passato dal 1998-1999 al 2002-2003 da 130.300 a 101.014.

definita (*salary-related*) a contribuzione definita (*money purchase*), specie con riguardo ai nuovi iscritti,<sup>45</sup> sono fonte di grande apprensione.

A ciò si aggiunge la preoccupazione che vi sia nel sistema un problema di *saving gap* e, cioè, di insufficienza dei flussi contributivi a coprire i bisogni pensionistici di ampie fasce della popolazione<sup>46</sup> oltre a quello dell'avvenuta contrazione, in vari settori, dei livelli delle contribuzioni di parte datoriale.

### **9.1. Il Rapporto di Alan Pickering**

Il lavoro, commissionato dal Governo nel 2001 a Alan Pickering, ex presidente dell'Associazione nazionale dei fondi pensione (NAPF), aveva l'obiettivo di verificare le modalità attraverso le quali agevolare l'offerta da parte dei datori di affidabili piani pensionistici per i dipendenti, semplificare la vendita dei prodotti previdenziali e rendere più facile per gli individui la formazione di una posizione pensionistica integrativa. Ciò, nell'intento di conseguire una maggiore efficienza del sistema pensionistico complementare, un'adeguata protezione degli iscritti ed il rafforzamento della fiducia complessiva nel sistema.

---

<sup>45</sup> Al riguardo, l'*Association of Consulting Actuaries*, in un'indagine pubblicata nel giugno del 2002, ha evidenziato che solo il 37 per cento dei fondi a prestazione definita presi in esame risulta aperto a nuove iscrizioni e che per circa la metà degli stessi sarebbero in corso valutazioni quanto all'opportunità di una liquidazione.

Il Rapporto annuale della *National Association of Pension Funds* pubblicato nel dicembre 2002, ha, inoltre, rilevato che il numero degli schemi a prestazione definita che hanno chiuso a nuove iscrizioni è quasi raddoppiato rispetto all'anno precedente e che, nello stesso periodo, è pure raddoppiato il numero degli schemi che è stato integralmente trasformato in contribuzione definita. Più caute, sembrano, invece essere le valutazioni del Governo inglese (cfr., *Green Paper 2002*) ad avviso del quale occorre evitare di sovrastimare il trend verso le forme a contribuzione definita considerato che, nell'anno 2001, solo l'1 per cento degli schemi registrati ha chiuso a nuovi iscritti e che solo lo 0,5 per cento ha chiuso anche ai vecchi iscritti e, dall'altro, che solo il 3 per cento di tutti i fondi a contribuzione definita ha 100 o più iscritti in comparazione con oltre un terzo di quelli a prestazione definita.

<sup>46</sup> In uno studio commissionato dall'*Association of British Insurers* e pubblicato nel mese di settembre 2001, il *saving gap* tra quanto correntemente accantonato per la pensione e quanto necessario per poter percepire un adeguato reddito pensionistico è stimato essere di circa 27 miliardi. Nelle valutazioni del Governo inglese ((cfr., *Green Paper 2002*) è stato, altresì, rilevato che oltre 3 milioni di persone non stanno effettuando risparmi sufficienti a tal fine.

Il Rapporto, pubblicato nel luglio 2002 e intitolato “*A simpler way to better pensions*”, contiene numerose proposte di riforma del settore nel suo complesso, sotto il profilo della struttura dei prodotti pensionistici, delle prestazioni, dell’informativa, dell’apparato normativo e dei presidi pubblici di vigilanza.

Relativamente a questi ultimi due profili, merita, in primo luogo, di essere segnalata la proposta di sostituire il *Pensions Act* del 1995 con una legge primaria meno prescrittiva e dettagliata, che si limiti a definire i principi fondamentali (*key principles*) e i risultati da raggiungere piuttosto che i mezzi per il raggiungimento degli stessi. Alla normativa di rango primario dovrebbero, poi, affiancarsi, secondo il rapporto, una serie di codici di condotta finalizzati a definire delle linee guida di *good practice* (e non già di *best practice*). Si intende, così, sfrondare la normativa da quelle che possono risultare come inutili complessità e diminuire, di conseguenza, il fardello degli adempimenti obbligatori. La raccomandazione mira, cioè, a contenere i costi della eccessiva normazione pubblica, limitando i vincoli nella misura strettamente necessaria per evitare il pericolo che l’autonomia dei privati possa degenerare in un’inaccettabile assenza di garanzia di tutela degli aderenti agli schemi pensionistici.

All’alleggerimento delle prescrizioni normative dovrebbe, poi, accompagnarsi il potenziamento dei presidi di vigilanza. Al riguardo, lo studio propone l’istituzione di una nuova organizzazione (c.d. *New Kind of Regulator* - NKR), alla quale riconoscere un ruolo più “*proactive*” di quello proprio dell’attuale OPRA, potendo la stessa intervenire ogniqualvolta ne ravvisi l’esigenza, così da poter isolare sul nascere le ipotesi di *bad practice* e le attività criminose.

Il NKR dovrebbe essere più flessibile e pragmatico ed adottare un modello di vigilanza c.d. *risk-based approach*, simile a quello adottato dalla FSA<sup>47</sup>, volto ad individuare preventivamente i rischi specifici del settore e sviluppare una metodologia di misurazione e di valutazione del loro impatto sugli obiettivi istituzionali che l’OPRA deve perseguire, focalizzando l’attenzione sui casi di maggiore pericolosità per il sistema.

---

<sup>47</sup> Cfr., in questo Quaderno tematico, Elisabetta Giacomel, op. cit..

Oltre che sul piano della vigilanza, il NKR potrebbe giocare un ruolo determinante nell'elaborazione di codici di condotta. Al compito di supervisione del settore, già oggi esercitato dall'OPRA, dovrebbe cioè affiancarsi anche il compito di consulenza; incisivi poteri di indirizzo dovrebbero essere, così, riconosciuti all'Autorità, tra l'altro, sulle modalità di redazione del programma di investimenti, sui metodi e sulla tempistica delle comunicazioni nonché sulle procedure interne di risoluzione delle controversie. La nuova Autorità, in ragione dell'esperienza tecnica maturata, potrebbe, inoltre essere di ausilio quale organo consultivo del Governo e del Parlamento in merito ai progetti di riforma del settore previdenziale.

Infine, quanto alle relazioni esistenti tra l'OPRA e la FSA, si evidenzia che nel rapporto è rilevato che continua ad esservi lo spazio per il mantenimento di due Autorità separate: la prima dotata di esperienza e professionalità adeguata a vigilare sull'ampio *commercial retail marketplace* e la seconda con particolare esperienza sulle *work-based pensions*.

## **9.2. Il Rapporto del National Audit Office**

Interessante, per i profili che qui rilevano, è anche lo studio, dal titolo "*OPRA: Tackling the risks to pension scheme members*" pubblicato dal *National Audit Office* (NAO) nel mese di novembre del 2002 con lo scopo di verificare se l'OPRA stia effettivamente proteggendo gli interessi di coloro che sono iscritti agli schemi pensionistici complementari, presidiando al contenimento dei relativi rischi.<sup>48</sup>

Dopo aver illustrato, nel dettaglio, l'attività effettuata dall'OPRA nei suoi primi cinque anni ed avere positivamente sottolineato i risultati raggiunti sotto il profilo del miglioramento della *governance* degli schemi aziendali, il documento mostra di

---

<sup>48</sup> Il *National Audit Office* è l'organismo che provvede, nell'interesse del Parlamento ed in totale autonomia dal Governo, al controllo delle spesa pubblica ed alla certificazione dei rendiconti dei Ministeri e degli altri enti pubblici, relazionando al Parlamento in ordine all'utilizzo efficiente, efficace ed economico delle relative risorse.

condividere l'esigenza, già rappresentata nel rapporto Pickering, di una revisione dell'approccio di vigilanza in conformità ad un modello *risk-based approach*, nei termini già sopra illustrati.<sup>49</sup>

Attraverso un esercizio definito come “*Focused Regulation*”, il NAO si sforza di “tradurre” la metodologia del *risk-based approach* con riguardo ai rischi di natura previdenziale, rilevando che l'Autorità dovrebbe individuare i rischi principali del sistema per ogni tipologia di schema pensionistico, differenziandoli anche in termini dimensionali, e calcolare, per ciascun rischio, la probabilità del suo verificarsi e l'impatto che le conseguenze dell'evento dannoso potrebbero avere sugli iscritti. Sulla base di tale esame preliminare, l'OPRA sarebbe, quindi, tenuta a verificare l'efficienza dei propri processi interni, focalizzandosi sui rischi maggiormente pericolosi, per probabilità ed impatto, così da meglio indirizzare la propria azione di supervisione.

Con riferimento agli schemi aziendali, il NAO evidenzia l'esistenza di quattro principali tipologie di rischi per gli iscritti:

- a) appropriazione indebita delle risorse degli schemi;
- b) insufficienza delle riserve rispetto alle aspettative pensionistiche degli iscritti e insufficienza delle contribuzioni;
- c) errori nel versamento delle contribuzioni;
- d) impossibilità per gli iscritti di identificare lo schema al quale sono state versate contribuzioni e, viceversa, impossibilità per gli schemi di rintracciare gli iscritti al momento dell'erogazione delle prestazioni.

Per la messa a punto del nuovo approccio di vigilanza, occorrerebbe, peraltro, secondo il NAO, che l'Autorità disponesse di maggiori informazioni sui soggetti vigilati e che il *Pension Schemes Registry* fosse trasformato in uno strumento di supporto dell'attività di supervisione. Dovrebbero essere, inoltre, condotte indagini più

---

<sup>49</sup> Al riguardo, il Rapporto osserva che questa modalità di vigilanza è, tra l'altro, già da tempo utilizzata da molti altri organismi pubblici del Regno Unito, tra i quali la *Inland Revenue* la *Charity Commission*, e la *Customs and Exercise*.

approfondite sugli schemi. Il documento, sottolinea, altresì, la necessità di ridurre il volume complessivo delle segnalazioni delle irregolarità da parte degli attuari e dei revisori, delimitandone l'obbligo ai casi più rilevanti, consentendo all'Autorità di concentrarsi sulle ipotesi di pericolosità. Anche il rapporto del NAO raccomanda, infine, all'Autorità di provvedere all'elaborazione di codici di *good practice* per i *trustees* e di collaborare attivamente con i gestori amministrativi e finanziari degli schemi.

### ***9.3. Il Rapporto sugli ultimi cinque anni di attività***

Nel Regno Unito, tutti gli organismi non governativi (NDPBs) sono soggetti, ogni cinque anni, ad una revisione onde verificarne efficienza e adeguatezza. Un'indagine per valutare l'attività compiuta dall'OPRA ed esprimere eventuali considerazioni sulle prospettive di riforma della stessa è stata commissionata nell'aprile del 2002 dal Ministro del Lavoro e delle pensioni a Brian Davis, direttore generale della *Nationwide Building Society*, in qualità di *independent reviewer*, e si è conclusa nel successivo mese di dicembre.

In consonanza con i risultati già emersi nel contesto delle altre indagini, la relazione conclusiva, conosciuta come *Quinquennial Review*, esprime la considerazione che l'importanza del sistema della previdenza complementare giustifica l'esistenza di un'Autorità di vigilanza dedicata e specialistica a tutela del buon funzionamento degli schemi e del rispetto della normativa primaria e secondaria. In particolare, la relazione dà conto del fatto che la maggioranza degli intervistati si è dichiarata favorevole, ravvisandone l'utilità, al mantenimento della separazione funzionale e strutturale tra l'OPRA e la FSA.

Dopo aver espresso un giudizio di generale apprezzamento per l'efficienza e la professionalità con la quale l'OPRA ha atteso ai compiti affidatigli, la relazione osserva, tuttavia, che l'esperienza maturata induce ad un ripensamento della metodologia di

vigilanza sinora seguita nonché ad una revisione degli obiettivi e dei poteri dell’Autorità.

E’, così, accolta l’idea, già espressa nel Rapporto Pickering, d’istituire un “*New Kind of Regulator*” con un ruolo spiccatamente *pro-active* e *risk-based*, in modo da attribuire maggiore rilievo alla vigilanza preventiva attraverso l’identificazione dei fattori di rischio. Gli obiettivi dell’Autorità dovrebbero essere, quindi, chiaramente definiti a livello di normazione primaria, per differenziarli nettamente da quelli propri di altri organismi operanti nel settore. Secondo il *Quinquennial review*, gli obiettivi dovrebbero essere individuati nei termini sintetizzati nella seguente tabella (Tab.6).

**Tab.6. Obiettivi dell’OPRA secondo il *Quinquennial Review***

- proteggere gli interessi dei “consumatori” e cioè degli iscritti alle forme pensionistiche complementari
- promuovere la sana e prudente amministrazione degli schemi pensionistici, anche attraverso la diffusione di informazioni e linee guida
- formare e dare ausilio tecnico a coloro che devono applicare o, comunque, comprendere la disciplina normativa esistente in materia
- investigare, intervenire e sanzionare coloro che agiscono in contrasto con le regole statutarie
- cooperare attivamente con gli altri organismi e con il Governo per quanto attiene al profilo previdenziale

Contestualmente, dovrebbe essere, altresì, modificato il quadro normativo di riferimento, oggi estremamente restrittivo e prescrittivo, passando da un sistema di regolamentazione e controllo dei processi ad un sistema di regolamentazione e controllo dei risultati.

Quanto, poi, ai soggetti tenuti ad effettuare rapporti all’Autorità di vigilanza sulle irregolarità riscontrate (i cc.dd. *whistleblowers*), la relazione evidenzia l’opportunità che analoghi obblighi siano posti in capo agli altri professionisti che lavorano per gli schemi occupazionali, quali ad esempio i gestori finanziari e i *fund manager*, essendo le segnalazioni uno degli strumenti principali della vigilanza informativa. Anche in questo caso, peraltro, occorrerebbe modificare il sistema attraverso l’introduzione di elementi di flessibilità e di discrezionalità volti a delimitare il numero dei rapporti ai casi di gravità.

Nel nuovo contesto ordinamentale, il *Pension Schemes Registry* dovrebbe, poi, assumere un ruolo di rilievo nella raccolta e di registrazione di informazioni, funzionale all’esercizio di un’efficace attività di vigilanza.

#### **9.4. Il “Green Paper” del Governo inglese**

Il Ministro del Lavoro e delle pensioni ha presentato al Parlamento, nel dicembre 2002, un rapporto (c.d. *Green Paper*) sullo stato della previdenza nel Regno Unito intitolato “*Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement*”, al quale si accompagna una relazione tecnica dal titolo “*Simplicity, security and choice: technical paper*”.

A distanza di quattro anni dal *Green Paper* del 1998<sup>50</sup>, il Governo fa nuovamente il punto sul sistema pensionistico, pubblico e privato, al fine di verificare la razionalità, l’equità e l’efficacia dell’impianto normativo in vigore e suggerire eventuali proposte di riforma o di riordino idonee a garantire un adeguato grado di copertura pensionistica, tenendo comunque conto delle trasformazioni del mercato del lavoro e dell’evoluzione dei fenomeni demografici.

All’analisi della situazione in essere fa seguito la formulazione, in chiave propositiva, di taluni interventi di revisione in un’ottica non già di sovversione del

---

<sup>50</sup> Il *Green Paper* del 1998 era intitolato “*A new contract for welfare: partnership in pensions*”.

modello, la cui caratterizzazione resta, quindi, confermata, ma di miglioramento dello stesso.

Le principali finalità che le nuove proposte intendono perseguire mirano essenzialmente a :

- aumentare, attraverso forme idonee di comunicazione, il complessivo grado di conoscenza degli effetti finanziari conseguenti all'esercizio delle varie opzioni pensionistiche, permettendo, così, agli interessati di compiere scelte consapevoli sul quanto e sul se risparmiare, in aggiunta alla *State Pension*;
- riaffermare il ruolo e le responsabilità che hanno i datori di lavoro nella promozione del risparmio pensionistico tra i lavoratori e nella diffusione di un'adeguata informazione, rendendo, al contempo, più semplice per gli stessi l'istituzione e la gestione di forme pensionistiche complementari. Ciò, mediante la riduzione degli adempimenti amministrativi, la semplificazione del regime fiscale, l'eliminazione delle prescrizioni normative non strettamente necessarie alla tutela degli iscritti ed anche potendo condizionare le assunzioni alla contestuale obbligatoria iscrizione agli schemi pensionistici di riferimento;
- garantire una maggiore protezione degli aderenti agli schemi aziendali in modo da fornire ai lavoratori la fiducia necessaria a determinare un incremento del tasso di partecipazione al sistema della previdenza complementare;
- incoraggiare lo sviluppo di prodotti semplici e flessibili così da agevolare il risparmio pensionistico;
- introdurre misure volte a consentire ed incentivare il prolungamento dell'età lavorativa.

In relazione alla tutela degli iscritti, una delle proposte avanzate riguarda proprio l'Autorità di vigilanza del settore della previdenza complementare<sup>51</sup>. Sul punto, il Governo si associa alle proposte contenute nel *Quinquennial review* e propone l'istituzione di un "*New Pension Regulator*" (NPR) chiamato a svolgere un'attività di vigilanza preventiva e destinato a concentrare la propria attenzione soprattutto sulle

---

<sup>51</sup> Cfr., paragrafo 4.5. del *Green Paper*.

forme nelle quali sussiste un serio pericolo di frode, cattiva amministrazione ovvero *bad governance*.

Considerato che l'efficacia della regolamentazione e delle strutture di vigilanza si raggiunge solo nel momento in cui le stesse riescono a focalizzarsi sui rischi reali e rispondono alle concrete aspettative del pubblico, il documento esprime la considerazione che l'attuale modello di vigilanza dell'OPRA non corrisponde a tale approccio; se ne propone, pertanto, una revisione per quanto concerne gli obiettivi, le strategie e, conseguentemente, l'allocazione delle risorse, da orientarsi direttamente alla protezione delle posizioni individuali degli iscritti.

Dal punto di vista delle competenze, ferme restando quelle già attribuite, è ipotizzata, poi, un'estensione dell'attività di vigilanza anche ai profili di stabilità<sup>52</sup> e trasparenza<sup>53</sup> degli *occupational pension schemes*.

Quanto al primo profilo, il Governo manifesta l'intenzione di abrogare le attuali regole in materia di riserve tecniche (c.d. *Minimum Funding Requirement*) e di rimettere ai datori di lavoro d'intesa con i *trustees* la definizione delle regole più idonee in un apposito documento (c.d. *Statement of Funding Principles*). Tale documento dovrebbe essere, quindi, soggetto al potere di vigilanza dell'Autorità.

Con riferimento, poi, alle comunicazioni che gli schemi devono fornire agli iscritti, viene proposta l'eliminazione di molte delle attuali regole, attribuendo al contempo all'Autorità un ruolo attivo di guida ed indirizzo in materia e, ove necessario, un potere di valutazione della congruità delle modalità adottate. Quale corollario della prospettata sostituzione, a livello normativo, di talune regole prescrittive con altre dotate di maggiore flessibilità è, infatti, riconosciuto all'Autorità di vigilanza un ruolo attivo nella definizione delle linee guida e nell'orientamento degli operatori del settore.

Sotto il profilo istituzionale, è fatta espressamente salva l'attuale distinzione dell'OPRA rispetto alla FSA, pur essendo evidenziata l'opportunità di una cooperazione

---

<sup>52</sup> Cfr., pag. 14, punto 21 del *Technical paper*.

<sup>53</sup> Cfr., pag. 42, punto 6 del *Technical paper*.

tra le due Autorità, nel presupposto del miglioramento dell'efficacia dei rispettivi controlli.

Del pari, viene confermata l'attuale modalità di finanziamento dell'Autorità mediante una contribuzione a carico degli schemi pensionistici, stimando in circa 3 milioni e mezzo di sterline annue il maggior costo che dovrebbe derivare dall'istituzione della nuova Autorità di vigilanza, da finanziarsi con un incremento del complessivo prelievo sui soggetti vigilati, *occupational e personal pension schemes*.

### **9.5. Il Rapporto del Committee of Public Accounts**

Nel mese di marzo 2003, la Commissione parlamentare della *House of Commons* competente ad esaminare i conti pubblici, ha provveduto a recepire, con un proprio documento, il Rapporto del *National Audit Office* inerente all'OPRA, condividendone il contenuto.

Nel trarre spunto dalle considerazioni formulate dal predetto organismo, nonché delle riflessioni contenute nel *Quinquennial Review* e nel *Green Paper*, il documento formula ulteriori raccomandazioni, che in parte fanno propri alcuni dei suggerimenti già contenuti negli studi pubblicati in precedenza.

Una prima raccomandazione, che riprende alcune osservazioni già sviluppate nel *Quinquennial Review*, pone l'accento sull'esigenza che la normativa sia integrata con la chiara definizione degli obiettivi dell'OPRA in modo da render evidente il ruolo che l'ordinamento intende ascrivere all'Autorità e consentire alla stessa di operare efficacemente, in linea con lo stesso.

Una seconda raccomandazione, già sviluppata nel Rapporto del NAO, evidenzia l'opportunità di ridurre sensibilmente il numero delle segnalazioni che annualmente pervengono all'Autorità, predisponendo delle guide operative per i consulenti professionisti volte a precisare quali sono le violazioni materiali da segnalare.

Quanto, poi, al progetto istitutivo di un *New Kind of Regulator*, degna di particolare attenzione è la proposta, rivolta al Ministero del Lavoro, di prevedere l'attribuzione all'Autorità di maggiori competenze e di poteri specifici sui profili di seguito riportati (Tab.7).

**Tab.7. Poteri che dovrebbero essere attribuiti al NKR secondo il *Committee of Public Accounts***

➤ Potere di verificare se uno schema pensionistico ha un attuario e/o un revisore contabile
➤ Potere di investigare se i soggetti nominati come <i>trustees</i> sono persone professionalmente preparate e onorevoli
➤ Potere di annullare la nomina dei <i>trustees</i> laddove ritenuti non idonei all'incarico
➤ Potere di indagine in ordine agli investimenti effettuati dagli schemi e di dichiarare decaduti dall'incarico i <i>trustees</i> che avessero effettuato investimenti nella società del datore di lavoro
➤ Potere di intervistare, sotto giuramento, i revisori dei conti che hanno rassegnato l'incarico
➤ Potere di procedere alla nomina degli attuari e dei revisori, allorché i <i>trustees</i> non vi provvedano
➤ Potere di investigare se le contribuzioni del lavoratore sono state tempestivamente versate allo schema pensionistico
➤ Poteri e risorse sufficienti per far rispettare tutti i diritti di cui sopra

### **9.6. Il Rapporto del Work and Pensions Committee**

La Commissione parlamentare della *House of Commons* competente in materia di lavoro e di pensioni ha pubblicato, nel mese di aprile 2003, un voluminoso rapporto sul futuro delle pensioni del Regno Unito. Il documento, intitolato "*The Future of UK pensions*", illustra i risultati di un'indagine, avviata nel mese di luglio 2002, su alcuni aspetti, quali la presunta crisi del sistema pensionistico, gli elementi di maggiore preoccupazione, il ruolo della previdenza complementare e la volontarietà delle adesioni

nonché gli strumenti per incentivare le contribuzioni al sistema privato e supportare i lavoratori con adeguate informazioni sui loro bisogni pensionistici.

Con particolare riferimento al sistema pensionistico privato, la Commissione raccomanda, tra l'altro, al Governo di accettare le proposte di riforma suggerite da Alan Pickering, di studiare forme di intervento finalizzate ad una maggiore conoscenza tra il pubblico del sistema pensionistico e dei livelli di investimento necessari per garantirsi un adeguato complessivo tasso di sostituzione e di valorizzare ulteriormente il ruolo dei *trustees* e dell'Autorità di riferimento.

Quanto a quest'ultima, è da segnalare la raccomandazione indirizzata al Governo di farsi promotore di una riallocazione delle competenze tra la FSA e l'OPRA, trasferendo all'OPRA e al suo successore, quanto più possibile, tutte quelle funzioni afferenti alla materia delle pensioni, specie per quanto concerne il marketing e l'educazione in materia pensionistica. In tale nuovo contesto, al "*New Kind of Regulator*", dovrebbero essere riconosciute specifiche responsabilità e adeguate risorse per poter dar vita ad un programma nazionale di educazione per spiegare ai datori di lavoro e ai lavoratori le peculiarità e gli aspetti positivi rispettivamente degli schemi a prestazione definita e degli schemi a contribuzione definita.

### ***9.7. Il documento "Action on occupational pensions" del Governo inglese***

Ad esito dei numerosi pareri ricevuti in merito alle proposte contenute nel *Green Paper*, il Governo inglese ha provveduto, nel mese di giugno 2003, alla pubblicazione di un documento programmatico degli interventi riformatori di cui intende effettivamente farsi promotore, in materia di schemi pensionistici aziendali, allo scopo di semplificare gli adempimenti a carico dei datori di lavoro, rendere il sistema pensionistico più chiaro e comprensibile da parte degli interessati e migliorare il livello di protezione degli iscritti.

Circa la prima area tematica, quella della semplificazione degli adempimenti a carico dei datori di lavoro, il Governo dichiara di voler intervenire su alcuni punti di rigidità dell'attuale disciplina normativa, sostituendo le regole riguardanti la costituzione delle riserve, riducendo il tasso di indicizzazione dei trattamenti pensionistici erogati, eliminando alcune restrizioni alla modifica dei diritti degli iscritti ed, infine, snellendo l'operatività del meccanismo di *contracting-out* dal sistema di previdenza obbligatorio. Altre misure significative di semplificazione riguardano, poi, la razionalizzazione delle regole in merito alla comunicazione agli iscritti ed alla risoluzione delle controversie.

Sul secondo fronte, viene in rilievo, tra l'altro, l'opportunità di fornire un'adeguata informativa agli interessati per consentirgli di esercitare le proprie scelte previdenziali in modo consapevole in ragione delle esigenze personali, di sviluppare campagne di informazione capaci di raggiungere anche le categorie di soggetti più svantaggiate e di rafforzare il ruolo esplicato dai datori di lavoro nell'educazione, anche finanziaria, dei propri dipendenti. In particolare, in merito alla sicurezza dei soggetti aderenti agli schemi aziendali, il Governo ravvisa l'opportunità, in generale, di: meglio tutelare coloro che lasciano lo schema pensionistico senza aver maturato alcun diritto alle prestazioni, consentendo il trasferimento della posizione accumulata; di estendere agli aderenti agli schemi le protezioni previste per i lavoratori in caso di trasferimento d'azienda; di prevedere l'obbligo del datore di consultare i rappresentanti dei lavoratori prima di effettuare dei cambiamenti in ordine alle prestazioni pensionistiche offerte.

Alcune misure sono, inoltre, volte a fronteggiare le ipotesi patologiche dell'insolvenza del datore di lavoro e della liquidazione degli schemi pensionistici; nel primo caso il Governo esprime l'intendimento di istituire un Fondo di garanzia delle prestazioni pensionistiche mentre nel secondo caso la linea d'intervento prefigurata consiste, principalmente, nella revisione della normativa che disciplina l'ordine di riparto, tra gli aderenti, del patrimonio dello schema pensionistico in caso di liquidazione dello stesso, laddove lo stesso risulti insufficiente.

In aderenza a quanto già proposto nel *Green Paper*, il documento ribadisce, inoltre, la volontà dell'esecutivo di introdurre un nuovo sistema di supervisione, mediante l'istituzione, sulle fondamenta dell'OPRA, di un *New Pensions Regulator* flessibile e dinamico, focalizzato sulla prevenzione dei casi di frode e di cattiva o insufficiente amministrazione e orientato a svolgere un ruolo di guida e di educazione tale da incoraggiare la *best practice* tra gli operatori del sistema.

In questi termini la nuova Autorità dovrebbe, ad avviso del Governo, disporre di una chiara definizione dei propri obiettivi e funzioni, essere fornita di adeguati ed immediati poteri di intervento, ivi inclusi i poteri sanzionatori, essere in grado di supportare lo sviluppo, da parte dell'industria degli schemi pensionistici, di idonei standard operativi nell'amministrazione degli schemi nonché di incoraggiare il rispetto della normativa, effettuando visite ispettive e pubblicando materiale educativo e guide. Un altro elemento qualificante della nuova Autorità dovrebbe essere il conferimento del potere di adottare codici di condotta e, cioè, di atti di indirizzo privi, peraltro, di efficacia normativa.

Quanto ai rapporti con la FSA, il Governo assicura che, come già indicato nel *Green Paper* e come prevalentemente suggerito da coloro che hanno aderito alla fase di consultazione, le due Autorità continueranno ad essere separate e a operare in maniera tra loro complementare.

## **10. Conclusioni**

L'esame fin qui condotto mostra come, in un mercato della previdenza complementare ormai entrato in fase matura, quale è quello del Regno Unito, le peculiarità proprie del settore e gli interessi dei "consumatori" dei relativi prodotti pensionistici, abbiano, da tempo, suggerito l'adozione di un modello di vigilanza incentrato sull'attribuzione di funzioni specifiche ad un'Autorità *ad hoc*, posta in una posizione di autonomia e separatezza dal potere esecutivo e funzionalmente e

istituzionalmente distinta rispetto all'Autorità di supervisione sui mercati e servizi finanziari (FSA).

Alla luce delle proposte di revisione che emergono dal dibattito in corso, è significativo, inoltre, rilevare che il predetto modello sembra destinato ad essere confermato e rafforzato attraverso l'ulteriore ampliamento delle funzioni dell'Autorità di settore. Volendo fare una previsione circa gli sviluppi futuri del sistema, si può osservare che dal dibattito in corso emerge un progressivo consolidamento del modello esistente, per quanto riguarda l'impianto normativo e i presidi pubblici di vigilanza, e non già una sua radicale trasformazione.

La discussione circa il grado di efficienza e di adeguatezza del sistema regolamentare in vigore ha, infatti, evidenziato l'esigenza di mantenere un'Autorità dedicata alla vigilanza delle forme di previdenza complementare. La prospettata riforma del settore non dovrebbe, quindi modificare la natura giuridica dell'ente di vigilanza, la cui posizione di terzietà rispetto all'esecutivo non sembra formare oggetto di discussione.

Il nuovo disegno non dovrebbe neanche comportare un assorbimento dell'OPRA nella FSA, continuando ad essere distinti i rispettivi profili di operatività, pur prevedendosi forme di raccordo istituzionale tra le due entità. A tale ultimo proposito, merita di essere segnalato che, nel panorama complessivo delle raccomandazioni di riforma enunciate, vi è anche la proposta, formulata dal *Work and Pensions Committee*, di una nuova distribuzione delle competenze tra la FSA e l'OPRA o meglio di un trasferimento all'OPRA e al suo successore, per quanto possibile, di tutte le funzioni attinenti alla materia delle pensioni, specie per quanto concerne il marketing e l'educazione in materia pensionistica.

Comune alle due Autorità dovrebbe essere, comunque, l'approccio di vigilanza (c.d. *risk-based approach*). L'allocazione delle risorse e la definizione delle priorità andrebbe, cioè, effettuata in funzione della valutazione della probabilità del verificarsi dei rischi connessi al sistema e dell'impatto che gli stessi potrebbero avere sugli

interessi dei soggetti interessati. L'uniformità del modello, da più parti invocata, non significa peraltro anche coincidenza dei rischi da monitorare; ciascuna Autorità assolve, infatti, compiti specifici di vigilanza, pur essendovi contiguità tra gli ambiti di rispettiva azione.

Vi è, inoltre, concordanza, negli studi presi in esame, in ordine all'opportunità di attenuare le prescrizioni legislative per lasciare maggior spazio all'autonomia (*self regulation*) dei protagonisti del settore. A tal fine, dovrebbero essere introdotti nell'apparato normativo elementi di flessibilità nella direzione di estendere il ruolo dell'organo di vigilanza attraverso l'attribuzione allo stesso di un maggior grado di discrezionalità, quanto alla definizione dell'ampiezza dei poteri attribuiti e alle modalità di esercizio (e verifica) degli adempimenti da parte dei soggetti vigilati. Questo dovrebbe comportare un sensibile ampliamento delle attribuzioni dell'Autorità di settore. Alla nuova Autorità di vigilanza non spetterebbe, quindi, soltanto il compito di vigilare sul rispetto, da parte dei vari soggetti coinvolti nella gestione degli schemi pensionistici, delle prescrizioni dettate dalla normativa, ma sarebbero attribuite competenze di indirizzo estese e penetranti su tutto ciò che attiene alla gestione dei predetti schemi.

Elementi di forte somiglianza possono, infine, scorgersi tra l'Autorità italiana di vigilanza in materia di previdenza complementare (la COVIP) e quella del Regno Unito. Ciò, sia per la peculiare connotazione giuridica delle Autorità di settore, sia per la differenziazione delle stesse da quelle preposte al mercato finanziario, sia, infine, per gli obiettivi da perseguire e per le funzioni esercitate. A quest'ultimo riguardo, può essere utile osservare che al *New Kind of Regulator* del Regno Unito dovrebbero essere riconosciute molte delle competenze oggi già riconosciute alla COVIP in un contesto normativo, come quello di cui al D.lgs.n.124 del 1993, fatto essenzialmente di principi e non già di puntali prescrizioni. Si riporta qui di seguito una tabella di raffronto schematico (Tab.8) delle competenze che mette in luce i numerosi profili di sostanziale analogia.

**Tab.8. Raffronto delle funzioni tra COVIP, OPRA e NKR**

<b>Compiti della COVIP</b>	<b>Compiti dell'OPRA</b>	<b>Compiti del NKR</b>
Tiene l'Albo	sì	sì
Approva gli statuti ed i regolamenti dei fondi pensione	-	-
Autorizza la costituzione e l'esercizio dei fondi pensione	-	-
Autorizza l'erogazione diretta delle rendite	-	-
Verifica il rispetto dei criteri di individuazione e ripartizione del rischio	-	sì
Definisce, d'intesa con le autorità di vigilanza sui soggetti gestori, schemi tipo di contratto tra i fondi e i gestori	-	-
Autorizza preventivamente le convenzioni di gestione	-	-
Indica criteri omogenei per la determinazione del valore del patrimonio dei fondi e della loro redditività	-	sì
Fornisce disposizioni per la tenuta delle scritture contabili	-	sì
Valuta l'attuazione dei principi di trasparenza nei rapporti con i partecipanti	sì	sì
Valuta l'attuazione dei principi di trasparenza in ordine alla comunicazione periodica agli iscritti	sì	sì
Esercita il controllo sulla gestione tecnica, finanziaria, patrimoniale, contabile dei fondi	-	sì
Riferisce periodicamente al Ministro del Lavoro	sì	sì
Formula proposte di modifica legislativa	-	sì
Programma e organizza ricerche e rilevazioni nel settore	-	sì
Pubblica e diffonde informazioni utili alla conoscenza dei problemi previdenziali	sì	sì
Può disporre che le siano fatti pervenire le segnalazioni periodiche, ogni altro dato e documento richiesti nonché i verbali delle riunioni e degli accertamenti degli organi interni di controllo dei fondi	-	sì
Può convocare presso di sé gli organi di amministrazione e controllo dei fondi ovvero richiedere la convocazione degli organi di amministrazione	-	sì

## APPENDICE

**Tabella A.** Ripartizione, alla data del 31marzo 2003, degli *occupational pension schemes* (pubblici e privati) attivi per tipologia di regime pensionistico

Dimensione degli schemi (in base al numero degli iscritti)	Numero degli schemi a contribuzione definita	Numero degli schemi a prestazione definita	Numero degli schemi in regime misto	Regimi sconosciuti
10.000 +	20	218	52	33
5.000 - 9.999	30	144	32	21
1.000 - 4.999	222	764	181	67
100 - 999	1.870	3.351	477	292
12 - 99	7.211	3.516	450	936
2 - 11	67.990	2.828	2.099	7.732
<b>Totale</b>	<b>77.343</b>	<b>10.821</b>	<b>3.291</b>	<b>9.081</b>

**Tabella B.** Ripartizione, alla data del 31marzo 2003, degli *occupational pension schemes* (pubblici e privati) attivi per numero di iscritti

Dimensione degli schemi (in base al numero degli iscritti)	Numero degli iscritti	Percentuale
10.000 +	18.304.667	72,9 %
5.000 - 9.999	1.597.427	6,3 %
1.000 - 4.999	2.630.537	10,5 %
100 - 999	1.887.245	7,5 %
12 - 99	450.546	1,8 %
2 - 11	241.431	1 %
<b>Totale</b>	<b>25.111.853</b>	<b>100%</b>

**Tabella C.** Ripartizione, alla data del 31marzo 2003, dei *personal pension schemes*

Dimensione degli schemi (in base al numero degli iscritti)	Numero degli schemi attivi	Percentuale
10.000 +	136	28,5 %
5.000 - 9.999	34	7,1 %
1.000 - 4.999	74	15,5 %
100 - 999	88	18,4 %
12 - 99	49	10,2 %
2 - 11	97	20,3 %
<b>Totale</b>	<b>478</b>	<b>100 %</b>

Fonte: OPRA, *Pension schemes in the UK*.

## **Bibliografia**

Association of British Insurers, *What makes people save?*, dicembre 2002.

Blake D., *The United Kingdom Pension System: key features*, maggio 2001.

Cabinet Office, *Public Bodies*, 2002.

COVIP, Relazione annuale 2001, Appendice n.2.

Department for Work and Pensions, *Report of the Quinquennial review of the occupational pensions regulatory Authority (OPRA)*, dicembre 2002.

Department for Work and Pensions, *Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement, (Green Paper)*, dicembre 2002.

Department for Work and Pensions, *Simplicity, security and choice: technical paper*, dicembre 2002.

Department for Work and Pensions, *Action on occupational pensions*, giugno 2003.

Financial Services Authority, *The regulation of stakeholder pensions*, agosto 2000.

Financial Services Authority, *Response to Cm 5677*, marzo 2003.

Gentile S., *La regolamentazione del sistema finanziario nel Regno Unito con particolare riferimento alla disciplina dell'intermediazione mobiliare*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario* n.4/2001.

Government Actuary's Department, *Occupational pension schemes 2000 – Eleventh survey – Preliminary results for private sector schemes*, agosto 2002.

Government Actuary's Department, *Occupational pension schemes 2000 – Eleventh survey – Preliminary results for public sector schemes*, febbraio 2003.

Hall M., *The evolution of financial regulation and supervision in the UK: why we ended up with the Financial Services Authority*, *Banca Impresa e Società* n.3/2001.

HM Treasury, *Institutional Investment in the United Kingdom: A review (Myners' Review)*, marzo 2001.

House of Commons Committee of Public Accounts, *Opra: Tackling the risks to pension scheme members*, marzo 2003.

House of Commons Work and Pensions Committee, *The future of UK pensions*, aprile 2003.

International Social Security Association, *Trends in social security*, n.3/2001.

Linciano N. e Piatti L., *Lo sviluppo della previdenza complementare in Italia nel contesto internazionale*, Quaderni di Assoprevidenza n.6, 2001.

Merola F., in *Il risparmio previdenziale ed i fondi pensione*, a cura di D. Pace, CER 1993.

National Audit Office, *OPRA: Tackling the risks to pension scheme members*, Report by the comptroller and auditor general, HC 1262 Session 2001-2002, novembre 2002.

OPRA, *Annual Report 1996-97*, giugno 1997.

OPRA, *Annual Report 1997-98*, giugno 1998.

OPRA, *Annual Report 1998-99*, giugno 1999.

OPRA, *Annual Report 1999-2000*, giugno 2000.

OPRA, *Annual Report 2000-2001*, giugno 2001.

OPRA, *Annual Report 2001-2002*, luglio 2002.

OPRA, *Quinquennial Review –Opra’s response to the consultation paper*, agosto 2002.

OPRA, *Winding up*, agosto 2002.

OPRA, *Opra strategic framework 2003-2006. Business plan 2003-2004*, giugno 2003.

OPRA, *Annual Report 2002-2003*, luglio 2003.

OPRA, *Pensions Schemes in the UK*, luglio 2003.

Pickering A., *A Simpler Way to Better Pensions*, luglio 2002.

Spadafora F., *Il sistema previdenziale del Regno Unito*, Argomenti di discussione CERP n.4/03.

Reardon A.M., *Pensions Handbook*, Allied Dunbar, 2000.

The Association of Consulting Actuaries, *Survey of final salary schemes*, giugno 2002.

United Kingdom, *National strategy report on the future of pension system*, settembre 2002.



**IL RISK-BASED APPROACH NELL'ATTIVITÀ DI REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA DELLA *FINANCIAL SERVICES AUTHORITY* (FSA)**

**Elisabetta Giacomel \***

**SOMMARIO:** *Abstract. Introduzione. 1. Le competenze della FSA. 2. La struttura organizzativa della FSA. 3. Il risk-based approach nell'attività di regolamentazione e vigilanza della FSA. 3.1. Identificazione dei rischi. 3.2 Valutazione dei rischi e definizione delle priorità, intervento regolamentare, allocazione delle risorse. 3.3 Utilizzo degli strumenti di regolamentazione e vigilanza. 3.4 Valutazione delle performance. 4. La vigilanza della FSA sulle forme di previdenza complementare: un'applicazione del risk-based approach. 4.1. Le forme di previdenza complementare vigilate dalla FSA. 4.2. Il risk-based approach nella vigilanza sugli stakeholder pension schemes. 5. Le proposte di modifica del modello di supervisione della previdenza complementare. 6. Conclusioni. Bibliografia. Appendice.*

\* Ufficio Studi e ricerche – COVIP



## ***Abstract***

Nel Regno Unito le competenze di regolamentazione e supervisione dei servizi finanziari sono state accentrate dal dicembre 2001 in un'unica Autorità di controllo, la *Financial Services Authority* (FSA). Le responsabilità relative alla stabilità sistemica del sistema finanziario vengono, tuttavia, condivise con il Ministero del Tesoro e la Banca d'Inghilterra; permangono, inoltre, in capo all'*Occupational Pensions Regulatory Authority* (OPRA) le competenze connesse alla vigilanza sull'operatività degli schemi previdenziali sponsorizzati dai datori di lavoro. L'OPRA condivide con la FSA la vigilanza sugli schemi pensionistici individuali. La nuova Autorità si caratterizza per gli ampi poteri che le sono attribuiti e per il c.d. *risk-based approach* adottato nell'attività di regolamentazione e vigilanza. Il presente *paper* analizza l'applicazione di tale approccio nell'attività di controllo della FSA. Sulla scorta di tale metodologia, l'Autorità identifica, preventivamente, i fattori di rischio rilevanti per l'attività di supervisione e il perseguimento dei propri compiti istituzionali. L'utilizzo dei vari strumenti di regolamentazione e vigilanza è posto in relazione alla probabilità del verificarsi dei rischi identificati e al conseguente impatto sugli obiettivi istituzionali dell'Autorità. Si analizza, in particolare, l'applicazione del *risk-based approach* nell'attività che la FSA è chiamata, eccezionalmente, a svolgere nel settore della previdenza, vigilando sugli *stakeholder pension schemes*. Tale impostazione assume particolare rilevanza alla luce delle recenti proposte di riforma, contenute in un 'Rapporto' commissionato dal Governo inglese (*Pickering Report*) e fatte proprie dalla proposta governativa sintetizzata nel *Green Paper* e nell'*Action Plan*, nelle quali è ravvisata l'opportunità che la nuova Autorità che esercita la funzione di controllo sulla previdenza complementare - *New Kind of Regulator* - adotti tali metodologie.



## Introduzione

Nel Regno Unito con l'entrata in vigore, nel dicembre 2001, del *Financial Services and Markets Act* (FSMA)<sup>1</sup>, i poteri di regolamentazione e di vigilanza sui mercati finanziario, assicurativo e bancario sono stati accentrati in un unico organismo di supervisione, la *Financial Services Authority* (FSA).

La riforma delle Autorità di regolamentazione e vigilanza sui servizi finanziari, annunciata dal Cancelliere dello Scacchiere il 20 maggio 1997, è stata realizzata in più fasi.

Nell'ottobre 1997 la *Securities and Investments Board* (SIB), autorità di controllo sui servizi di investimento e sulle stanze di compensazione, viene ridenominata in *Financial Services Authority* (FSA). La nuova Autorità conserva la natura giuridica della SIB, ovvero di ente indipendente non governativo (c.d. *private limited company*) finanziato con i contributi dei soggetti vigilati.

Nel giugno del 1998, la responsabilità della vigilanza bancaria viene trasferita dalla Banca d'Inghilterra alla FSA, fatta eccezione per le competenze relative alla "stabilità sistemica" del sistema finanziario, assicurata mediante il coordinamento delle attività svolte in tale ambito dalla FSA, dalla Banca d'Inghilterra e dal Ministero del Tesoro<sup>2</sup>. Il coordinamento fra la FSA, la Banca d'Inghilterra e il Ministero del Tesoro è disciplinato in un *Memorandum of Understanding*. La cooperazione fra la FSA e la Banca Centrale è, inoltre, rafforzata dalla partecipazione del Presidente della FSA nel

---

<sup>1</sup> Il *Financial Services and Markets Act* (FSMA) la legge approvata dalla Corona dopo l'esame del Parlamento il 14 giugno 2000, definisce il quadro di riferimento operativo della nuova Autorità di supervisione. In particolare, il FSMA disciplina le responsabilità, i compiti istituzionali, i poteri di autorizzazione della nuova Autorità, di regolamentazione e di vigilanza, nonché i poteri sanzionatori nei casi di abuso di mercato e l'assegnazione di nuove responsabilità di regolamentazione e vigilanza.

<sup>2</sup> Le tre istituzioni si incontrano mensilmente, nell'ambito del *Standing Committee*, al fine di analizzare e discutere i fattori di vulnerabilità (domestici ed internazionali) che possono incidere sulla stabilità del sistema finanziario.

Direttorio della *Bank of England*, mentre un membro del Direttorio della Banca Centrale fa parte del *Board* della FSA.

Dal dicembre 2001 alla FSA vengono attribuiti definitivamente i poteri e le responsabilità previsti nel FSMA. In particolare alla FSA vengono trasferite le competenze dei seguenti organismi di controllo preesistenti:

- *Building Societies Commission (BSC)*, vigilante sulle società di credito edilizio;
- *Friendly Societies Commission (FSC)*, vigilante sulle società di mutuo soccorso;
- *Investment Management Regulatory Organization (IMRO)*, competente in materia di autorizzazione e vigilanza sulle società di investimento;
- *Personal Investment Authority (PIA)*, vigilante sull'attività di investimento al dettaglio;
- *Register of Friendly Societies (RFS)*, con competenze di supervisione sulle *credit unions* e nella tenuta del registro delle società di mutuo soccorso, società di credito edilizio e di altre società mutue assicurative;
- *Securities and Futures Authority (SFA)*, vigilante sugli investimenti in derivati e titoli azionari;
- Ministero del Tesoro, competente nella supervisione sulle compagnie di assicurazione.

Alla nuova Autorità di vigilanza sono state, inoltre, conferite responsabilità non assegnate ad autorità preesistenti, come la supervisione del mercato assicurativo Lloyd's e di alcuni aspetti del mercato ipotecario e delle *credit unions*.

In sintesi, il modello di supervisione posto in essere nel Regno Unito prevede la concentrazione delle responsabilità di vigilanza in ambito finanziario nella FSA. Fanno eccezione le competenze in ambito di credito al consumo, tutela dei risparmiatori e concorrenza che sono assegnate all'*Office of fair trading* e la vigilanza sugli schemi

pensionistici aziendali che continua a far capo all'OPRA (*Occupational Pensions Regulatory Authority*)<sup>3</sup>. La vigilanza sugli schemi pensionistici individuali (*personal pension schemes*) viene ripartita fra la FSA e l'OPRA<sup>4</sup>. I compiti di definizione delle condizioni generali di vendita e di consulenza sui prodotti assicurativi, attualmente attribuiti al *General Insurance Standards Council (GISC)*, saranno assegnati alla FSA a partire dal 2005.

L'assetto delle attività di regolamentazione e di vigilanza nel Regno Unito<sup>5</sup>, sommariamente descritto dianzi, si differenzia rispetto a quello vigente nei paesi dove si prevede o l'estrema specializzazione fra i soggetti impegnati nella vigilanza, come negli Stati Uniti, o soluzioni intermedie, come in Italia.

Nell'ottica britannica, l'accentramento delle competenze di regolamentazione e di vigilanza in un unico organismo di controllo ha trovato il proprio fondamento nella necessità di configurare l'assetto regolamentare e di vigilanza in sintonia con l'evoluzione e la complessità della struttura dei mercati finanziari.

Il mutamento dei confini operativi e geografici fra intermediari e mercati finanziari ha fatto sì che gli operatori finanziari si siano trovati spesso a competere sullo stesso mercato per gli stessi clienti, offrendo prodotti simili utilizzando canali di distribuzione analoghi. L'integrazione dei mercati finanziari, inoltre, ha sensibilmente incrementato i rischi per la stabilità del sistema finanziario e la necessità di adottare una supervisione caratterizzata da una maggiore visione d'insieme, con economie di scala e, quindi, minori costi sia per l'Autorità sia per i soggetti vigilati.

---

<sup>3</sup> Per un approfondimento in merito alle funzioni di vigilanza esercitate dell'OPRA si veda in questo Quaderno tematico Elena Moiraghi, "Autorità di vigilanza nel settore della previdenza complementare nel Regno Unito: l'Occupational Pensions Regulatory Authority (OPRA)".

<sup>4</sup> Si veda il capitolo 4.

<sup>5</sup> Il modello di supervisione sugli intermediari finanziari accentrato è finora presente in Danimarca, Islanda, Giappone, Corea, Norvegia, Svezia e Germania.

Tuttavia, occorre notare che non sono mancate critiche<sup>6</sup> al modello di vigilanza adottato nel Regno Unito. In particolare, è stato osservato che la previsione di ricondurre le competenze ad un'unica Autorità di supervisione potrebbe comportare una eccessiva concentrazione del potere amministrativo. Inoltre, il modello di vigilanza “specializzato” valorizza le tecniche di vigilanza delle diverse Autorità di controllo elaborate tenendo conto della specifica natura del rischio di ciascuno dei soggetti vigilati (ad esempio il rischio bancario è differente da quello assicurativo o di quello previdenziale).

## 1. Le competenze della FSA

Il *Financial Services and Markets Act* (FSMA) fissa i quattro obiettivi istituzionali che l'Autorità di controllo deve perseguire nell'attività di regolamentazione e di vigilanza (*the Authority's general duties*): 1) promuovere la fiducia degli operatori economici nei mercati finanziari (*market confidence*); 2) assicurare un adeguato grado di protezione dei risparmiatori (*consumer protection*); 3) prevenire e reprimere i reati finanziari (*reduction of financial crime*); 4) diffondere, tra i risparmiatori, la conoscenza della materia finanziaria (*promotion of public awareness*)<sup>7</sup>.

Inoltre, nello svolgimento della propria attività, la FSA deve operare secondo i principi del buon regolatore (*principles of good regulation*): le risorse devono essere utilizzate in modo efficiente ed economico (*efficiency and economy*); il management dei soggetti vigilati è responsabile dell'operato e del rispetto delle disposizioni

---

<sup>6</sup> Si veda al riguardo l'articolo “*Too big for its suits?*”, *The Economist* (15 Novembre 2001) e l'intervento di Pierluigi Ciocca, Vice-direttore Generale della Banca d'Italia, “*Vigilanza: una o più istituzioni? Banca impresa società*” nel Bollettino Economico n° 37, Ottobre 2001.

<sup>7</sup> Al fine di tutelare i risparmiatori e diffondere, tra gli stessi, la conoscenza delle tematiche finanziarie, la FSA fornisce informazioni in merito ai prodotti finanziari, alla pianificazione degli investimenti finanziari e ai diritti dei risparmiatori. La FSA pubblica, inoltre, dall'ottobre 2001, delle tabelle comparative delle principali caratteristiche dei prodotti finanziari allo scopo di migliorare il grado di trasparenza del mercato e di consentire ai risparmiatori di compiere consapevolmente le proprie scelte. Per un approfondimento in merito si veda in questo

regolamentari (*role of management*); le restrizioni imposte alle imprese e al mercato devono essere “proporzionate”, valutando i costi che ne derivano per imprese e risparmiatori in relazione ai benefici apportati (*proportionality*); deve essere favorita l’innovazione finanziaria, tenendo conto del carattere internazionale assunto dall’attività finanziaria delle aziende e dai mercati (*innovation*); la FSA deve, infine, evitare che le disposizioni regolamentari producano barriere all’entrata o distorsioni nel mercato (*competition*).

I poteri che spettano alla FSA sono estremamente ampi e vanno dal controllo sul mercato finanziario, attraverso verifiche preventive sui soggetti che vi operano, all’emanazione della disciplina regolamentare che agli stessi viene ad applicarsi e all’irrogazione di sanzioni nei confronti di soggetti resisi responsabili di violazioni di disposizioni legislative o regolamentari.

In particolare, la FSA:

- autorizza le imprese o i singoli soggetti allo svolgimento di una determinata attività finanziaria qualora questi soddisfino determinati requisiti (*threshold conditions*). Il procedimento autorizzatorio è analogo per tutti i soggetti richiedenti (e unico nel caso l’autorizzazione riguardi più imprese appartenenti ad un medesimo gruppo);
- fissa gli standard prudenziali (*prudential requirements*), omogenei per tutte le imprese vigilate, che riguardano l’organizzazione del management, l’adeguatezza delle risorse finanziarie<sup>8</sup> e dei controlli interni; stabilisce regole di condotta cui le imprese devono conformarsi nello svolgimento della propria attività (*conduct of business requirements*), soprattutto nei

---

Quaderno tematico Sara Di Nardo, “L’informazione e la consulenza nel settore della previdenza complementare nel Regno Unito”.

<sup>8</sup> I requisiti patrimoniali sono determinati dalla legislazione europea o sono negoziati a livello di organismi internazionale, come il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e l’Associazione Internazionale delle autorità di vigilanza sulle compagnie assicurative.

rapporti con i risparmiatori (ad esempio, in tema di adeguatezza dell'informazione);

- svolge ispezioni e, nel caso di accertate violazioni delle norme da parte dei soggetti vigilati<sup>9</sup>; sospende o revoca l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività, persegue i responsabili irrogando anche sanzioni civili e penali<sup>10</sup>, ovvero stabilendo forme di risarcimento danni ai risparmiatori;
- definisce le modalità con cui i controlli miranti alla prevenzione del riciclaggio del denaro di provenienza illecita debbono essere effettuati, sorveglia che i soggetti vigilati rispettino le regole stabilite al riguardo e persegue i soggetti vigilati che non abbiano effettuato adeguatamente i controlli previsti.

Inoltre, in base al *Financial Services and Market Act*, la FSA ha compiti di vigilanza su banche, imprese assicurative, società di investimento, consulenti finanziari, mercati finanziari e valutari e, in condivisione con l'OPRA, sui *personal pension schemes* (nella Tabella 1 si riassume l'attività di vigilanza svolta dalla FSA).

In generale, il compito della FSA è di verificare che i soggetti vigilati operino nel rispetto delle disposizioni previste dal FSMA e delle disposizioni di carattere regolamentare da essa emanate, degli standard prudenziali e delle regole di condotta. La FSA si preoccupa, pertanto, di responsabilizzare il management dei soggetti vigilati, assicurando che esso operi rispettando le previsioni normative, organizzi l'impresa in modo responsabile e sviluppi un adeguato sistema di controllo dei rischi. Qualora l'impresa non agisca in conformità a quanto prescritto dalle norme, la FSA verifica che il management adotti i provvedimenti necessari e, se ritenuto opportuno, interviene correggendo l'operato dalla stessa.

---

<sup>9</sup> I soggetti sono tenuti al rispetto delle disposizioni previste dal FSMA e delle norme di carattere regolamentare emanate dalla FSA.

<sup>10</sup> La FSA è legittimata ad imporre sanzioni ai soggetti, a prescindere che siano autorizzati o meno, che infrangono la norma del FSMA relativa al *market abuse* o nel caso di reati connessi all'*insider dealing*.

**Tabella 1: L'attività di vigilanza della FSA**

Banche <sup>11</sup>	La FSA effettua una vigilanza prudenziale sulla solvibilità delle banche e degli istituti di credito fondiario al fine di proteggere i depositanti e, in via indiretta, gli azionisti bancari. Per le banche, le società di mutuo soccorso che svolgono attività di investimento finanziario e gli istituti di credito fondiario, che svolgono attività di investimento o di consulenza finanziaria, la FSA disciplina i codici di condotta.
Assicurazioni	Su tutte le compagnie assicurative la FSA svolge una vigilanza prudenziale. Per le assicurazioni vita l'Autorità disciplina i codici di condotta.
Società di investimento, consulenti finanziari	La FSA vigila su soggetti che svolgono attività di investimento e di consulenza su prodotti finanziari.
Gruppi aziendali	Per le società che appartengono a gruppi aziendali, la FSA svolge una vigilanza a livello di gruppo ( <i>lead supervision</i> ) al fine di valutare i rischi complessivi dello stesso, di meglio coordinare l'attività di vigilanza, di applicare alle diverse società del gruppo standard omogenei di controllo interno e di organizzazione aziendale e di migliorare la comunicazione con i soggetti vigilati.
Mercati finanziari e valutari	La FSA conduce la vigilanza sui mercati finanziari e valutari, ad esempio sulla <i>London Stock Exchange</i> e sulla <i>London Metal Exchange</i> .
<i>Pensions Review</i> <sup>12</sup>	La FSA stabilisce gli standard, vigila sulle modalità di compilazione della <i>Pensions Review</i> da parte delle imprese regolamentate e accerta l'entità delle perdite.
Società quotate	La FSA analizza e approva i prospetti e i documenti delle società che devono essere ammesse alla quotazione. Inoltre, la FSA accerta che le società quotate rispettino gli obblighi previsti, come le comunicazioni al mercato. La FSA ha il potere di imporre delle sanzioni alle società quotate nel caso verifichi violazioni della normativa.
<i>Personal pension schemes</i> <sup>13</sup>	La FSA vigila sugli intermediari finanziari che istituiscono i <i>personal pension schemes</i> , disciplina le modalità di vendita e l'informativa preventiva per i potenziali aderenti e supervisiona l'attività di collocamento di tali prodotti.

<sup>11</sup> Nell'ambito della vigilanza bancaria, condotta in base al *risk-based approach*, vengono valutati i rischi connessi all'attività svolta dal soggetto vigilato (adeguatezza patrimoniale della banca, qualità delle attività, rischio di mercato e andamento degli utili) e legati all'organizzazione e management della banca. Il risultato di tale processo di valutazione comporta l'identificazione del grado di rischio della banca, attraverso l'assegnazione di un punteggio e la definizione di ratio patrimoniali che la banca deve rispettare e che riflettono i rischi propri della banca: in genere tali ratio sono superiori a quelli previsti dall'Accordo di Basilea 1 (non vi sono evidenze per quanto concerne il confronto con i ratio patrimoniali previsti dall'Accordo di Basilea 2).

<sup>12</sup> Lo scopo della *Pensions Review* è di compensare i risparmiatori che, aderendo a piani pensionistici individuali tra l'aprile 1988 e il giugno 1994, hanno subito delle perdite, a seguito dell'errato consiglio di lasciare o di non aderire ad uno schema pensionistico aziendale. La maggior parte di coloro che hanno trasferito la propria posizione a schemi individuali, circa 500 mila, ha visto ridurre il valore del proprio patrimonio di circa il 25 per cento (*mis-selling*). Alla fine del 1994, l'autorità allora competente per la vigilanza degli intermediari finanziari, *Personal Investment Authority* (PIA), avviò la revisione delle procedure di vendita degli *personal pension schemes* e pose a carico degli intermediari finanziari l'onere di provare che le condizioni degli schemi sottoscritti in tale periodo sarebbero state migliori di quelle che gli aderenti avrebbero avuto nel caso di permanenza o adesione ad uno schema aziendale. Nel caso il risparmiatore sia stato danneggiato, è stato previsto il relativo risarcimento. Secondo le stime della FSA, una volta completato il processo di revisione, circa 1,6 milioni di casi saranno analizzati e circa 1,2 mld di sterline dovranno essere pagati a titolo di risarcimento.

<sup>13</sup> Si veda il capitolo 4.

La vigilanza viene condotta dalla FSA sulla base dell'approccio *risk-based*<sup>14</sup>. Esso prevede che la FSA stabilisca, da un lato, una classificazione dei soggetti vigilati in relazione ai rischi in cui essi potrebbero incorrere e, dall'altro, la tipologia di strumenti di vigilanza che la FSA può utilizzare.

Nel caso di istituzioni classificate, secondo tale metodologia, come ad alto rischio potenziale (*High impact*)<sup>15</sup>, la FSA mantiene rapporti continuativi con il management al fine di verificare l'organizzazione dell'azienda e il sistema di controllo dei rischi utilizzato. Una volta individuati i fattori di rischio più rilevanti per il soggetto vigilato, l'Autorità di vigilanza definisce lo specifico programma di intervento (*Risk Mitigation Program - RMP*)<sup>16</sup>.

Nel caso di aziende a basso rischio potenziale (*Low impact*), che rappresentano il maggior numero dei soggetti vigilati, la supervisione avviene essenzialmente attraverso il monitoraggio a distanza: la FSA raccoglie informazioni rilevanti ai fini dell'attività di supervisione direttamente dai soggetti vigilati o da terzi, come la *Financial Ombudsman Service Limited*<sup>17</sup>, i consumatori o altre autorità di vigilanza. Le informazioni raccolte vengono completate con analisi di settore o con studi tematici. La vigilanza avviene anche mediante ispezioni, svolte a campione o in relazione alla segnalazione di specifici problemi che possono avere un impatto significativo sull'industria o sul settore.

---

<sup>14</sup> Si veda per un'analisi approfondita il capitolo 3.

<sup>15</sup> Si veda il paragrafo 3.2.

<sup>16</sup> Il programma di intervento viene inviato all'azienda insieme alla lettera con la quale è reso noto il risultato della valutazione dei rischi effettuata dalla FSA nell'ambito dell'attività di vigilanza.

<sup>17</sup> La *Financial Ombudsman Service Limited*, organismo indipendente dal Governo, assiste i risparmiatori nel risolvere controversie con gli intermediari finanziari.

## 2. La struttura organizzativa della FSA

La FSA è un ente indipendente non governativo, finanziato con i contributi versati direttamente dai soggetti vigilati (c.d. *private limited company* e, cioè, una società di capitali privata )<sup>18</sup>.

La FSA risponde del suo operato al Ministro del Tesoro e, attraverso questo Dicastero, al Parlamento. Il Ministro del Tesoro ha il potere di procedere ad inchieste di carattere generale al fine di verificare se l'attività dell'Autorità sia stata svolta in modo efficiente ed economico. La FSA presenta annualmente un rapporto al Ministero del Tesoro, poi depositato presso il Parlamento, il quale illustra l'operato dell'Autorità in relazione ai propri compiti istituzionali. La FSA è, inoltre, chiamata a presentare il piano strategico indicando le priorità dell'attività di supervisione per l'anno successivo e il *budget* con la previsione dei contributi da ricevere dai soggetti vigilati e delle spese da effettuare<sup>19</sup>.

Il FSMA stabilisce, altresì, la struttura organizzativa della FSA. Il *Board* è composto da un Presidente, tre Direttori, 11 Direttori non esecutivi e un Amministratore delegato, nominati dal Ministro del Tesoro che ha il potere di rimuoverli ogni qual volta lo ritenga opportuno.

Il *Board* fissa la politica generale della FSA. Il Presidente è responsabile della gestione complessiva dell'Autorità mentre i Direttori non esecutivi, che operano nell'ambito di un comitato separato, hanno responsabilità specifiche che riguardano il controllo dell'efficienza ed economicità della gestione della FSA, la vigilanza sui meccanismi di finanziamento e di determinazione degli emolumenti del Presidente e

---

<sup>18</sup> Con riferimento al periodo 2001/2002 sono stati raccolti contributi per un importo pari a 126 milioni di sterline, mentre le spese della FSA sono state pari a 199 milioni di sterline, di cui 71 milioni di sterline per l'attività di vigilanza.

<sup>19</sup> Con riferimento all'anno finanziario 2003-2004, il *budget* della FSA prevede che il fabbisogno finanziario annuale sia pari a 231 milioni di sterline.

degli altri membri esecutivi. L'attività operativa è affidata ad uno staff che fa capo ai tre Direttori esecutivi e ad un Amministratore delegato.

Il personale conta 2.300 dipendenti, di cui 450 dedicati alle autorizzazioni e alle *consumer relations*.

La FSA vigila su circa 11.000 istituzioni: 7.900 sono le società di investimento, 674 le banche e oltre 1.000 le compagnie di assicurazione. L'industria finanziaria ricopre un'importanza rilevante per l'economia inglese rappresentando circa il 7 per cento del prodotto interno lordo e circa il 30 per cento del valore delle società quotate nel FTSE 100. I servizi finanziari sono offerti ad una vasta platea di risparmiatori: circa l'80 per cento delle famiglie detiene un conto bancario, il 70 per cento contribuisce a forme di previdenza complementare o a polizze vita e, infine, circa un quarto della popolazione adulta detiene titoli azionari.

Nel corso del 2000 la FSA ha classificato le istituzioni vigilate in cinque gruppi, in relazione all'attività principale svolta dall'istituzione. Dal punto di vista dell'organizzazione interna, la divisione *Major financial groups* ha competenze di vigilanza sui maggiori gruppi bancari, istituti di credito fondiario (*building societies*) e compagnie di assicurazione; la divisione *Deposit takers* vigila sulle banche e istituti di credito fondiario che non ricadono nella precedente divisione, e su tutte le *credit unions*; la divisione *Insurance firms* è responsabile della regolamentazione e vigilanza sulle compagnie assicurative che non sono sotto il controllo della divisione *Major financial groups* e sulle compagnie di mutuo soccorso (*friendly societies*); la divisione *Investment firms* vigila sui consulenti finanziari indipendenti, sui gestori finanziari e sui *broker*. Infine, la divisione *Markets and Exchanges* ha responsabilità di vigilanza sui mercati finanziari e valutari nonché sul funzionamento delle stanze di compensazione.

Il responsabile (*manager*) della divisione gestisce i rapporti dell'Autorità con il soggetto vigilato.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza, è stato, inoltre, introdotto il concetto di *lead supervision*: un *manager* della FSA ha la responsabilità di coordinare la vigilanza su tutte le società di un determinato gruppo, anche se esse ricadrebbero sotto la supervisione di divisioni differenti nell'ambito della stessa FSA.

### **3. Il *risk-based approach* nell'attività di regolamentazione e vigilanza della FSA**

Il modello di regolamentazione e vigilanza adottato dalla FSA, che integra quelli delle autorità precedentemente in essere, è descritto nel manuale "*A new regulator for the new millenium*", pubblicato nel gennaio 2000<sup>20</sup>. Secondo tale modello, che si caratterizza per l'applicazione del c.d. "*risk-based approach*", le priorità e le iniziative di regolamentazione e vigilanza della Autorità di controllo sono definite in funzione della valutazione dei potenziali rischi che potrebbero pregiudicare il raggiungimento dei quattro obiettivi istituzionali<sup>21</sup>.

Tale metodologia si caratterizza per il modo *pro-active* con cui l'attività di controllo viene svolta: la FSA identifica, valuta e classifica, in via preventiva, i rischi che potrebbero pregiudicare il perseguimento degli obiettivi istituzionali; successivamente definisce le priorità e gli strumenti di regolamentazione e vigilanza idonei a prevenire o mitigare il verificarsi di tali rischi. Tra i rischi da valutare vengono inclusi non solo quelli inerenti all'attività svolta dai soggetti vigilati, ma anche i rischi cui sono esposti i mercati, l'industria finanziaria e i singoli risparmiatori.

Sebbene l'approccio venga applicato uniformemente a tutti i soggetti vigilati, indipendentemente dal tipo di attività da essi svolta, i soggetti vigilati sono sottoposti ad iniziative di vigilanza differenziati in relazione alla tipologia e al grado dei rischi in cui essi incorrono.

---

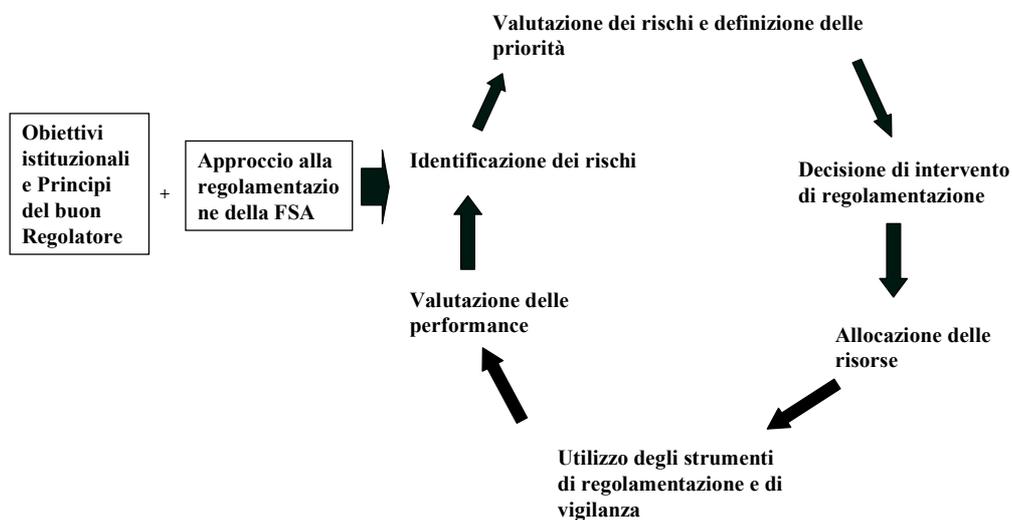
<sup>20</sup> Successivamente sono stati pubblicati altri manuali – "*Building the new regulator, progress report 1*" (dicembre 2000), "*Building the new regulator, progress report 2*" (febbraio 2002), "*The firm risk assessment framework*" (febbraio 2003) – che sviluppano in dettaglio il modello di regolamentazione e vigilanza.

<sup>21</sup> Vedi infra cap. 2.

Operativamente, l'adozione dell'approccio *risk-based* comporta l'articolazione dell'attività di regolamentazione e di vigilanza nelle seguenti fasi (Fig. 1):

- identificazione dei rischi;
- valutazione dei rischi e definizione delle priorità;
- decisione sulla modalità di intervento;
- allocazione delle risorse;
- utilizzo degli strumenti di regolamentazione e di vigilanza;
- valutazione delle performance.

**Fig. 1: Principali fasi dell'attività di regolamentazione e vigilanza della FSA svolta sulla base del *risk-based approach***



Fonte: FSA.

### ***3.1. Identificazione dei rischi***

La FSA identifica preventivamente i rischi riconducibili all'operatività dei soggetti vigilati e, in generale, quelli che potrebbero pregiudicare il conseguimento degli obiettivi istituzionali della stessa Autorità. Le cause dei potenziali rischi sono di tre tipologie: l'ambiente esterno, le modalità di sviluppo dell'industria e del mercato e i soggetti vigilati.

I rischi derivanti dall'ambiente esterno si ricollegano a fatti che non sono sotto il controllo dei singoli operatori, come ad esempio l'andamento economico nazionale ed internazionale, la volatilità dei mercati finanziari e i cambiamenti demografici.

I rischi derivanti dalle modalità di sviluppo dell'industria e del mercato, non sempre facilmente identificabili, possono derivare, ad esempio, dall'introduzione di nuove tecnologie (l'*e-commerce*) o nuovi prodotti, o dal comportamento di particolari categorie di utenti.

Quanto ai rischi riconducibili all'operatività dei soggetti vigilati, la FSA ha individuato tre categorie: il rischio di impresa (*business risk*), il rischio di controllo (*control risk*) e, infine, il rischio derivante dal rapporto con la clientela (*consumer relationship risk*)<sup>22</sup>.

Il rischio d'impresa riguarda tutti quei fattori di rischio che incidono sulla stabilità finanziaria ed economica dell'azienda; tale rischio viene, pertanto, misurato valutando l'adeguatezza del capitale dell'impresa, il tasso di crescita e l'andamento dei risultati di gestione, la strategia aziendale e la struttura finanziaria del bilancio.

---

<sup>22</sup> Il rischio derivante dal rapporto con la clientela non è stato ancora operativamente preso in considerazione nell'attività di regolamentazione e vigilanza della FSA.

Il rischio di controllo misura, invece, la capacità dell'azienda di eseguire controlli interni in merito all'operato del consiglio di amministrazione e del management, al processo decisionale, ecc.

Infine, il rischio derivante dal rapporto con la clientela ( *consumer relationship risk* ) misura la probabilità che l'azienda danneggi i risparmiatori in seguito all'offerta di prodotti e servizi non adeguati alle loro esigenze.

In relazione al pregiudizio che potrebbero determinare in funzione del conseguimento degli obiettivi istituzionali della FSA, sono stati ulteriormente identificati 7 gruppi di rischi, i cc.dd. *Risk to The Objective Groups (RTO groups*, si veda Tabella 1 in Appendice):

- il rischio che potrebbe derivare dal possibile fallimento di un'impresa (*market failure*) in termini di tutela dei risparmiatori o di fiducia nei mercati finanziari;
- il rischio derivante dalla condotta (o gestione) non corretta dei soggetti vigilati (*misconduct and /or mismanagement*) che incide sul perseguimento dell'obiettivo di promozione della tutela dei risparmiatori o di mantenere la fiducia nei mercati;
- l'errata percezione da parte dei risparmiatori delle caratteristiche di un determinato prodotto (*consumer understanding*) può rappresentare un rischio in termini di tutela dei risparmiatori e di diffusione della conoscenza finanziaria fra i risparmiatori;
- i fenomeni di frode e di slealtà dei soggetti vigilati (*incidence of fraud or dishonesty*) possono rappresentare un rischio al perseguimento degli obiettivi di tutela dei risparmiatori e di prevenzione e repressione dei reati finanziari;
- il rischio posto dall'abuso di posizione dominante di mercato da parte dei soggetti vigilati (*market abuse*) al raggiungimento degli obiettivi di prevenzione e repressione dei reati finanziari, di tutela dei risparmiatori;

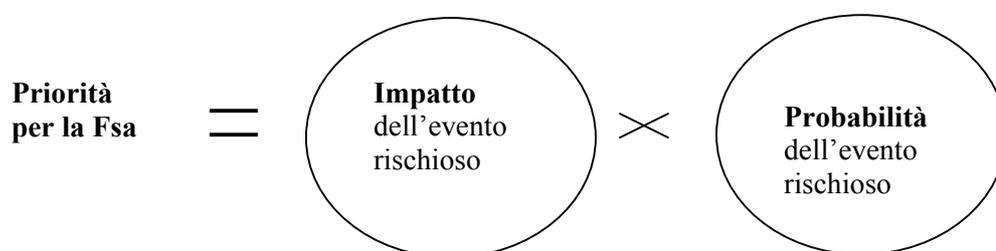
- il rischio che potrebbe derivare dalla mancata prevenzione dell'attività di riciclaggio del denaro di provenienza illecita (*incidence of money laundering*) per gli obiettivi di repressione dei reati finanziari e di conservazione della fiducia operatori economici nel sistema finanziario;
- il rischio derivanti dalla disfunzione del mercato (*market quality*) per la fiducia degli operatori nel sistema finanziario e la tutela dei risparmiatori.

Per identificare tali rischi, la FSA utilizza le informazioni raccolte nell'ambito dell'attività di vigilanza, nel contatto diretto con i risparmiatori e nel regolare monitoraggio del mercato.

### ***3.2. Valutazione dei rischi e definizione delle priorità, intervento regolamentare, allocazione delle risorse***

Una volta identificati i potenziali rischi, la FSA predispone una classificazione degli stessi sulla base di un punteggio assegnato ai singoli elementi di rischio. La valutazione dei rischi avviene assegnando un punteggio a due fattori: la probabilità che l'evento rischioso accada e la misura dell'impatto dell'evento rischioso sulla perseguibilità degli obiettivi istituzionali (Fig. 2).

**Fig. 2: Valutazione dei rischi e definizione delle priorità**



Fonte: FSA.

In generale, tale valutazione viene effettuata distinguendo i rischi derivanti dai soggetti vigilati da quelli riconducibili al comportamento dei consumatori o dell'industria.

#### ***A) Rischi derivanti dall'attività svolta dai soggetti vigilati***

Con riferimento alla valutazione dei rischi derivanti dall'attività svolta dai soggetti vigilati, si procede all'apprezzamento della probabilità che un determinato rischio si verifichi, distinguendo il rischio d'impresa (*business risk*) e il rischio di controllo (*control risk*)<sup>23</sup>.

La seconda fase del processo di valutazione prevede la ponderazione dei fattori di rischio in relazione agli obiettivi istituzionali (*RTO groups*)<sup>24</sup>, attraverso l'assegnazione di un punteggio che prevede sei possibili risultati: *N/A*, qualora non esista una relazione fra il rischio e gli obiettivi istituzionali; *D/K*, il livello di conoscenza è basso ed è, quindi, necessario effettuare ulteriori approfondimenti; *Low*, indica un livello di probabilità basso e rappresenta il punteggio assegnato come *default*; *Medium-Low*, indica un livello di rischio moderato; *Medium-High*, indica un livello di rischio significativo; *High* indica che la probabilità dell'evento è molto elevata.

Operativamente, la valutazione delle probabilità avviene mediante l'utilizzo di matrici nelle quali vengono riportati i punteggi assegnati ai singoli elementi di rischio derivanti dall'attività svolta dai soggetti vigilati valutati rispetto agli obiettivi istituzionali, *RTO groups* (Tabelle 2 e 3 in Appendice).

Il secondo elemento da valutare riguarda l'impatto che un comportamento scorretto dell'impresa o il suo fallimento potrebbe avere sul raggiungimento degli obiettivi della FSA. Tale apprezzamento viene effettuato assegnando un punteggio alle imprese (*High impact, Medium-High impact, Medium-Low impact e Low impact*)

---

<sup>23</sup> Per una descrizione si veda il paragrafo 3.1.

<sup>24</sup> Per una descrizione si veda il paragrafo 3.1.

definito tenendo conto dell'importanza dell'istituzione nell'ambito dell'industria di appartenenza, delle conseguenze sulla fiducia del mercato qualora l'impresa fallisca e della dimensione e tipologia della clientela coinvolta.

In tale ambito, la FSA ha definito alcuni indicatori, distinti per soggetto vigilato, e alcune soglie di significatività (*impact thresholds*); su tale base i soggetti vigilati sono classificati nelle quattro categorie: *High impact*, *Medium-High impact*, *Medium-Low impact* e *Low impact*<sup>25</sup>. Tale classificazione è compiuta indipendentemente dal diverso impatto del soggetto vigilato sui quattro obiettivi istituzionali. Teoricamente tale classificazione dovrebbe differenziarsi in funzione dell'obiettivo istituzionale considerato.

La maggior parte delle banche e delle assicurazioni che operano nel ramo vita sono valutate in relazione al rapporto fra attività e passività, per tutte le altre assicurazioni del ramo vita si ha riguardo all'ammontare dei premi raccolti; le società di investimento sono valutate in relazione al patrimonio gestito mentre per gli *sponsor* dei prodotti previdenziali si considera il flusso dei contributi ricevuti (Tabella 5 in Appendice).

La combinazione del fattore probabilità che un determinato rischio si verifichi e del fattore impatto definisce il punteggio complessivo (*High*, *Medium-High*, *Medium-Low*, *Low*) assegnato al "rischio/soggetto vigilato" ed esprime il rischio che il verificarsi di un determinato evento avverso derivante dall'attività del soggetto vigilato comporta al perseguimento degli obiettivi istituzionali della FSA. Si può, per esempio, verificare che un determinato evento possa avere una elevata probabilità di verificarsi ma il suo impatto sugli obiettivi istituzionali sia basso; in tal caso, il rischio complessivo per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali sarebbe limitato.

---

<sup>25</sup> Dall'analisi dell'impatto dei rischi derivanti dalle singole istituzioni vigilate è emerso che, a livello aggregato, circa l'80 per cento dei soggetti è del tipo *Low impact*, il 15 per cento è *Medium-Low impact* e il 4 per cento *Medium-High impact* e meno dell'1 per cento è *High impact*. Tuttavia, considerando la quota di mercato aggregata dalle istituzioni finanziarie, si

Operativamente, mediante una tavola di sintesi vengono calcolati la probabilità e l'impatto totale misurati rispetto ai quattro obiettivi istituzionali (Tabella 4 in Appendice). In altri termini, si stima la probabilità del non conseguimento di ciascuno degli obiettivi istituzionali dell'Autorità in seguito al verificarsi di determinati eventi rischiosi.

Una volta definita la classifica dei rischi e dei soggetti vigilati, la FSA stabilisce la priorità da assegnare ad essi al fine di valutare le misure di regolamentazione e di vigilanza da adottare (Fig. 3).

**Fig. 3: Valutazione dei rischi derivanti dall'attività svolta dai soggetti vigilati**



Fonte: FSA.

---

riscontra che complessivamente le istituzioni *High impact* rappresentano circa il 65 per cento del mercato totale (dati tratti da *Building the new regulator, Progress report 1*).

## ***B) Rischi attinenti il comportamento dell'industria e dei risparmiatori***

La valutazione dei rischi attinenti al comportamento dei risparmiatori e dell'industria, richiederebbe una metodologia *ad-hoc* che, a tutt'oggi, non risulta essere ancora stata sviluppata compiutamente dalla FSA.

Per quanto concerne la valutazione del fattore impatto, i criteri adottati dovrebbero essere simili a quelli utilizzati nella valutazione dei rischi riconducibili all'operatività dei soggetti vigilati. In particolare, si dovrebbe tener conto dell'impatto sistemico dell'evento rischioso, della percezione dell'importanza per i risparmiatori o per il mercato finanziario di un determinato prodotto e del numero dei risparmiatori che potrebbero essere interessati dal verificarsi dell'evento.

La metodologia da utilizzare nella stima della probabilità è ancora in fase di analisi al momento e la valutazione potrebbe risultare più complessa rispetto a quella adottata per i soggetti vigilati e richiedere una maggiore enfasi per l'apprezzamento qualitativo.

Una volta individuati, valutati e classificati i rischi appartenenti alla tipologia in esame, la FSA dovrà stabilire quali iniziative di regolamentazione e vigilanza intraprendere, tenendo conto della limitatezza delle risorse a sua disposizione<sup>26</sup>. La FSA si propone, in prospettiva, di modificare l'attuale orientamento che si concentra su interventi mirati principalmente sui soggetti vigilati e spostare maggiormente l'attenzione sui rischi attinenti al comportamento dell'industria e dei risparmiatori. Al riguardo, nel corso dell'anno 2000 sono stati avviati numerosi progetti pilota su temi specifici, quali ad esempio gli effetti dello sviluppo dell'*e-commerce* e le implicazioni di uno scenario di bassa inflazione per il comportamento dell'industria e dei risparmiatori.

---

<sup>26</sup> L'allocazione delle risorse della FSA viene effettuata dal *Board* in fase di pianificazione annuale, sulla base della valutazione della *performance* dell'attività della FSA nel raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

### ***3.3. Utilizzo degli strumenti di regolamentazione e vigilanza***

Completata la fase di valutazione dell'impatto e della probabilità del verificarsi di un determinato evento e della classificazione dei rischi e dei soggetti vigilati, la FSA individua gli strumenti da utilizzare nell'attività di regolamentazione e vigilanza al fine di mitigare o prevenire il verificarsi dell'evento rischioso.

Tali strumenti sono classificati in quattro tipologie, in relazione allo scopo che devono perseguire (Tavola 6 in Appendice):

- i. strumenti di diagnosi (*diagnostic*): utilizzati per identificare, valutare e misurare i rischi (ad esempio un'ispezione);
- ii. strumenti di monitoraggio dei rischi (*monitoring*): ad esempio l'analisi dei dati finanziari forniti da un'istituzione;
- iii. strumenti preventivi (*preventive*): utilizzati per ridurre o limitare l'impatto di determinati rischi (ad esempio, la diffusione ai risparmiatori di informazioni di tipo comparativo);
- iv. strumenti di correzione (*remedial*): adottati per riparare alle conseguenze dei rischi che si sono materializzati (ad esempio restituzione o compensazione delle eventuali perdite subite dalla clientela).

Gli strumenti si differenziano, inoltre, in relazione ai soggetti cui devono essere applicati: i risparmiatori, l'industria o i soggetti vigilati.

Con riferimento alla prima categoria di soggetti, uno strumento adottato è l'informativa ai risparmiatori (*disclosure*): vengono fornite ai risparmiatori migliori e più chiare informazioni quanto ai prodotti finanziari in modo che siano in grado di adottare decisioni di investimento più consapevoli. A tal fine, la FSA pubblica alcune

tabelle informative che mettono a confronto le principali caratteristiche dei diversi prodotti finanziari.

Un secondo tipo di strumento è l'educazione dei risparmiatori (*consumer education and public awareness building*). Si tratta di attività volte ad accrescere la consapevolezza dei risparmiatori, attraverso progetti di lungo periodo o specifiche iniziative mirate alla limitazione di particolari rischi (ad esempio, l'illustrazione di costi e benefici dei singoli prodotti). Il miglioramento del livello di conoscenza dei risparmiatori si ritiene possa ridurre la necessità di imporre eccessivi oneri ai soggetti vigilati<sup>27</sup>.

Infine, una terza modalità di intervento è l'annuncio pubblico (*public statement*): la FSA può avvertire gli operatori di mercato di un rischio specifico, influenzando in tal modo il comportamento delle istituzioni e dei consumatori. Tale procedura potrebbe essere utilizzata soltanto qualora altre iniziative presso i soggetti vigilati produrrebbero effetti con ritardo.

Tra gli strumenti utilizzati per mitigare i rischi derivanti da comportamenti dell'industria si ricorda, in primo luogo, la regolamentazione dell'operatività dell'industria (*rule making*). Nella definizione di tali disposizioni, la FSA tiene conto dei costi che le istituzioni e la stessa Autorità devono sostenere per attuarle, in funzione dei benefici attesi: regole eccessivamente onerose possono, infatti, rendere il sistema troppo rigido.

L'analisi di mercato (*market monitoring*) è un secondo tipo di strumento rivolto al mercato. Sono condotte analisi, per aree geografiche, settoriali e merceologiche, al fine di individuare l'insorgere di determinati rischi in specifici settori economici.

Si ricordano, infine, gli studi di settore (*sector-wide projects*), articolati in studi tematici, analisi statistiche, visite ispettive e altri tipi di contatti con le istituzioni e le

iniziative internazionali (*international activities*). La FSA partecipa, infatti, in modo attivo a gruppi di lavoro internazionali e collabora con le singole Autorità di controllo estere: tali attività consentono di identificare rischi che emergono in altri paesi e possono influenzare anche il Regno Unito.

La FSA agisce nei confronti dei soggetti vigilati con strumenti autorizzativi, di vigilanza e di intervento. Ai fini dell'autorizzazione per lo svolgimento dell'attività regolamentata (*authorization of firms and approval of individuals*), la FSA stabilisce, tra l'altro, i requisiti che i soggetti vigilati devono avere (onorabilità e professionalità ed adeguate condizioni patrimoniali).

La vigilanza sui soggetti consente alla FSA di monitorare e identificare i fattori di rischio che riguardano i soggetti vigilati. Essa viene effettuata mediante iniziative di vigilanza che comprendono sia il monitoraggio a distanza sia visite di ispezione (*supervision of firms, including desk-based review and on-site visits*)<sup>28</sup>.

Le indagini (*investigation*) vengono condotte, quando necessario, per accrescere la comprensione dei rischi e problemi identificati nell'operatività di una particolare azienda. Infine, poteri di intervento formali (*intervention*) sono esercitati nei casi in cui i rischi sono immediati e quando la FSA ritiene che l'azienda non abbia posto rimedio in modo adeguato a situazioni problematiche identificate in precedenza.

Tra gli interventi disciplinari (*discipline*) vi sono l'avvertimento alle aziende e alle singole persone responsabili; la censura pubblica e le sanzioni pecuniarie. Nel caso di perdite subite dai consumatori, la FSA ha il potere di presentare alle autorità giudiziarie la richiesta di restituzione di quanto ad essi dovuto (*restitution of loss*). Inoltre, la FSA ha un potere amministrativo in base al quale, quando un'impresa regolamentata ha violato un provvedimento, può richiedere di compensare i consumatori di ogni eventuale danno ingiusto essi abbiano sofferto.

---

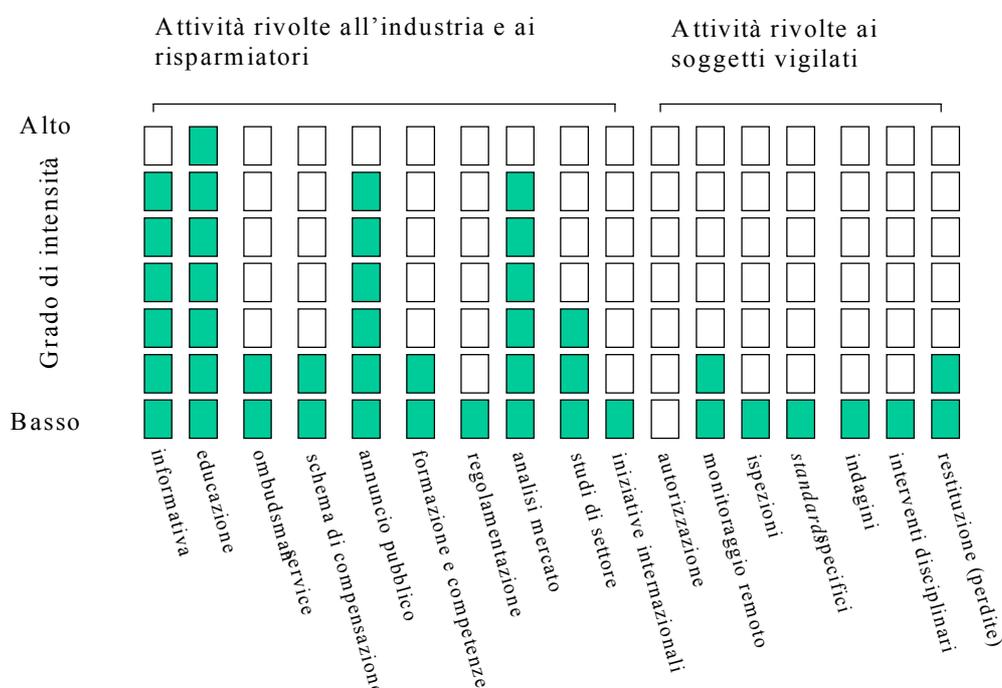
<sup>27</sup> Cfr., in questo Quaderno tematico, Sara Di Nardo, op. cit..

<sup>28</sup> Si veda in particolare il capitolo 4.

La Figura 4, sotto riportata, mostra come la FSA utilizza tali strumenti di regolamentazione e vigilanza nella gestione dei rischi che derivano dall'introduzione di un nuovo prodotto sul mercato. Nell'esempio si considera il collocamento degli *stakeholder pension schemes*. Si può osservare come in tal caso gli strumenti di regolamentazione e vigilanza utilizzati intendano influenzare maggiormente il comportamento dei risparmiatori e dell'industria e meno il comportamento dei soggetti vigilati.

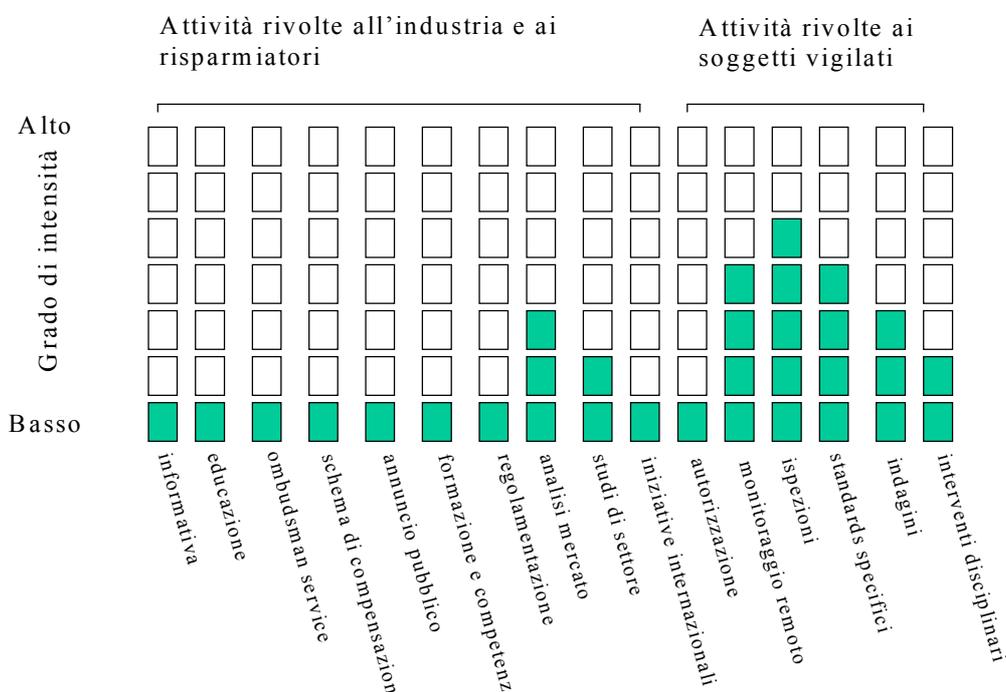
La Figura 5 evidenzia invece come la FSA utilizza gli strumenti di regolamentazione e vigilanza qualora debbano essere affrontati i rischi derivanti dall'attività dei soggetti vigilati.

**Fig. 4.: Esempio di utilizzazione di strumenti di regolamentazione e vigilanza nel caso di rischi derivanti dall'introduzione di un nuovo prodotto sul mercato (*stakeholder pension schemes*)**



Fonte: FSA.

**Fig. 5: Esempio di utilizzazione di strumenti di regolamentazione e vigilanza nel caso di rischi derivanti dall'attività del soggetto vigilato**



Fonte: FSA.

### 3.4. Valutazione delle performance

Nella fase di valutazione si effettua un controllo dell'attività svolta dalla FSA e sul rispetto dei principi di "buon regolatore".

Tale controllo viene effettuato utilizzando un insieme di indicatori. Ad esempio, la salvaguardia della fiducia degli operatori nei mercati finanziari viene apprezzata eseguendo indagini di mercato sulle sottoscrizioni nette dei prodotti di risparmio personale, sul volume delle transazioni sui mercati finanziari e valutari, sugli *spread* sui titoli obbligazionari emessi dalle istituzioni vigilate e sul numero e la natura delle imprese fallite.

Il raggiungimento dell'obiettivo relativo alla diffusione tra i risparmiatori delle conoscenze in materia finanziaria viene valutato conducendo indagini di mercato sulla

comprensione di specifici prodotti finanziari da parte dei risparmiatori o attraverso l'analisi dei dati sull'accesso all'uso dell'*Helpline* della FSA.

Il perseguimento dell'obiettivo relativo alla tutela dei risparmiatori viene valutato compiendo indagini sulle preferenze dei risparmiatori, analizzando l'incidenza dei casi di *mis-selling* e delle perdite subite dai risparmiatori, considerando il numero e la natura degli esposti.

Infine, l'azione di prevenzione e alla repressione dei reati finanziari è valutata, ad esempio, sulla base dell'incidenza dei fenomeni del riciclaggio dei capitali di provenienza illecita avvenuti in un determinato periodo.

Il sistema di verifica del rispetto dei principi del buon regolatore è ancora in fase di definizione. Esso comprende l'analisi dei costi e dei benefici derivanti dalla regolamentazione, il confronto dei risultati ottenuti da altre autorità straniere; l'analisi del numero di nuovi prodotti introdotti sul mercato, del numero di imprese straniere che svolgono attività nel Regno Unito, della percentuale delle transazioni effettuate nel Regno Unito sul totale contratti, del numero di nuove autorizzazioni concesse in un determinato periodo, dell'andamento del trend del prezzo dei principali prodotti e servizi.

#### **4. La vigilanza della FSA sulle forme di previdenza complementare: un'applicazione del *risk-based approach***

La FSA ha competenze di regolamentazione e di vigilanza nell'ambito della previdenza complementare con riferimento ai prodotti classificati come "investimenti" nel *Financial Services and Market Act*, ovvero i piani pensionistici individuali (*personal pension schemes*), compresi gli *stakeholder pension schemes* e i *group personal pension schemes*. In tale ambito la FSA vigila sugli intermediari finanziari che hanno istituito le predette forme pensionistiche, disciplina le modalità di vendita,

l'informazione preventiva ai potenziali aderenti e vigila l'attività di collocamento di tali prodotti.

Le competenze di autorizzazione e supervisione sugli schemi *occupational* non sono assegnate alla FSA, non essendo essi classificati come “investimenti” nel FSMA, ma sono invece attribuite all'*Occupational Pensions Regulatory Authority* (OPRA)<sup>29</sup>. La FSA autorizza, tuttavia, ad operare i soggetti che gestiscono per delega l'attività di investimento degli schemi occupazionali, quali gli *investment manager*. Inoltre, nei limitati esempi in cui i *trustees* dello schema pensionistico effettuano direttamente la gestione finanziaria, essi devono essere all'uopo autorizzati dalla FSA. Per quanto riguarda gli schemi occupazionali, non rientrano nell'ambito delle attività regolate dalla FSA la consulenza offerta dai datori di lavoro ai propri lavoratori e la disciplina dell'informativa diffusa ai potenziali iscritti e agli aderenti.

#### ***4.1. Le forme di previdenza complementare vigilate dalla FSA***

Per illustrare le attività di vigilanza svolte dalla FSA nel settore previdenziale occorre premettere una breve descrizione degli schemi previdenziali sottoposti alla vigilanza della FSA.

I *personal pension schemes* sono schemi pensionistici individuali a contribuzione definita, introdotti dal *Finance Act* del 1987 e attivi dal luglio 1988, offerti e gestiti da istituzioni finanziarie (principalmente imprese di assicurazione e banche). Tali piani di accumulo possono essere utilizzati dai lavoratori dipendenti effettuando il *contracting-out* dal sistema pubblico o in alternativa agli schemi aziendali

---

<sup>29</sup> La supervisione degli schemi occupazionali effettuata dall'OPRA consiste principalmente nel ricorso a strumenti di intervento *ex-post* sui casi patologici denunciati dai revisori o attuari (*wistle blowers*). La struttura portante dell'intero sistema di supervisione, delineata dal *Pensions Act* del 1995 attribuisce all'OPRA poteri essenzialmente sanzionatori e repressivi delle violazioni della normativa in cui sono incorsi i *trustees* degli *occupational pension schemes* e i datori di lavoro tenuti alla relativa contribuzione. Si veda più diffusamente sul punto in questo Quaderno tematico, Elena Moiraghi, op. cit..

offerti dai datori di lavoro. Sia i lavoratori dipendenti che i lavoratori autonomi possono aderire; dall'aprile 2001 l'adesione a tali schemi è consentita anche a soggetti non percettori di reddito. Generalmente l'onere contributivo è a carico del solo lavoratore, ma i datori di lavoro hanno, comunque, facoltà di parteciparvi.

Lo sviluppo dei *personal pension schemes* è stato favorito dall'abolizione dell'obbligo a carico dei lavoratori di aderire ad uno schema occupazionale offerto dal datore di lavoro. Tale provvedimento avrebbe significativamente contribuito a generare il fenomeno di collocamenti di schemi non nell'esclusivo interesse degli aderenti (*mis-selling*) avvenuto tra il 1988 e il 1994<sup>30</sup>. I piani individuali offrono il vantaggio di essere un prodotto flessibile, essendo maggiormente trasferibile, mentre sono soggetti a costi amministrativi e di caricamento iniziali elevati.

Gli *stakeholder pension schemes*, introdotti nell'aprile 2001, sono piani di accumulo a contribuzione definita che possono essere utilizzati quale strumento di *contracting-out*<sup>31</sup> dal sistema pensionistico pubblico (*State Second pension* - S2P) per i lavoratori privi di accesso ai fondi aziendali. Dall'ottobre 2001 tutti i datori di lavoro sono obbligati ad offrire ai propri dipendenti l'accesso ad uno *stakeholder pension scheme*. Ne sono esentate le imprese con meno di cinque dipendenti o che già offrono la possibilità di aderire ad uno schema occupazionale o che già contribuiscono, in misura non inferiore al 3 per cento del salario, ad un *personal pension scheme*. Nel caso in cui il lavoratore scelga uno schema diverso da quello indicato dal datore di lavoro deve effettuare direttamente i versamenti. Il consumatore può versare contributi fino ad un massimo di 3.600 sterline, tetto che varia tuttavia con l'età e comprende il contributo statale riconosciuto come *tax relief*.

Gli *stakeholder pension schemes* sono offerti da intermediari finanziari e devono soddisfare standard minimi previsti dalla legge e dal Regolamento del Ministero del

---

<sup>30</sup> Si veda nota 12.

Lavoro in termini di flessibilità nei versamenti dei contributi e di commissioni di gestione e di amministrazione dello schema (che non devono essere superiori, per ogni anno, all'1 per cento del valore del patrimonio), di assenza di costi di ingresso, di uscita e di trasferimento della posizione ad altri schemi e di informativa agli aderenti. I contributi dei lavoratori, che non effettuano particolari scelte di investimento, sono investiti in linee di investimento predeterminate nei regolamenti, che devono essere offerte obbligatoriamente da tutti gli *stakeholders pension schemes*.

#### **4.2. Il risk-based approach nella vigilanza sugli stakeholder pension schemes**

In relazione ai *personal pension schemes*, la vigilanza è condivisa fra la FSA e l'OPRA. La FSA disciplina e vigila su: promozione finanziaria, consulenza, trasparenza e comunicazioni agli iscritti e *cancellations rights*<sup>32</sup>. Viene inoltre condotta una vigilanza prudenziale sulle compagnie assicurative, che nel Regno Unito rappresentano i principali promotori dei *personal pension schemes*. L'OPRA invece verifica che il datore di lavoro provveda al pagamento dei contributi, qualora sia previsto.

Anche l'attività di regolamentazione e vigilanza sugli *stakeholder pension schemes* è condivisa fra la FSA e l'OPRA. In particolare, è previsto che gli *stakeholder pension schemes*, che risultano conformi agli standard minimi e abbiano ottenuto la *tax approval* da parte dell'*Inland Revenue*, siano registrati presso l'OPRA che controlla il rispetto e la permanenza di tali condizioni, negando la registrazione ovvero cancellando lo schema dal registro. L'OPRA disciplina, inoltre, l'informativa periodica e il prospetto annuale sulla posizione contributiva degli iscritti. Riguardo agli *stakeholder pension schemes* costituiti nella forma di un *trust*, l'OPRA dispone, nei confronti dei *trustees* che si sono resi inadempienti rispetto alla normativa, di analoghi poteri a quelli contemplati per gli schemi pensionistici aziendali.

---

<sup>31</sup> Il meccanismo di *contracting-out* consente di dissociarsi dal sistema di previdenza pubblico e destinare parte di tali contributi agli schemi di natura privatistica (schemi occupazionali, schemi individuali e *stakeholder pension schemes*).

La FSA, dal dicembre 2001, autorizza e vigila sugli intermediari finanziari che promuovono gli *stakeholder pension schemes*; la FSA disciplina e vigila sulle modalità di vendita, l'informativa preventiva ai potenziali aderenti. La FSA pubblica inoltre sul proprio sito<sup>33</sup> delle tabelle che confrontano le principali caratteristiche degli *stakeholder pension schemes* promossi dagli intermediari finanziari.

La vigilanza della FSA sugli *sponsors* degli schemi e sulle modalità di collocamento degli *stakeholder pension schemes* è svolta in modo pro-attivo, sulla base dell'approccio *risk-based*, descritto nel capitolo 3. In generale, la FSA, una volta individuati e valutati, preventivamente, i potenziali rischi per il perseguimento dei propri obiettivi istituzionali, interviene utilizzando gli strumenti di vigilanza e di regolamentazione ritenuti più idonei.

Al fine di ridurre ex-ante i rischi che i risparmiatori affrontano nella scelta di adesione ad uno *stakeholder pension scheme*, tenuto conto dei livelli diversi di avversione al rischio e dei differenti gradi di rischio degli strumenti previdenziali, la FSA ha avviato un servizio informativo on-line (*helpline*) nonché un programma di educazione dei risparmiatori. La FSA ha introdotto, inoltre, l'utilizzo del c.d. percorso decisionale (*decision tree*)<sup>34</sup> che ha lo scopo di facilitare i risparmiatori nella scelta se aderire o meno ad uno *stakeholder pension scheme* (o ad altra forma pensionistica), senza avvalersi necessariamente di un consulente finanziario.

---

<sup>32</sup> Il diritto di cancellare un contratto entro un arco di tempo determinato.

<sup>33</sup> Si veda [www.fsa.gov.uk/tables](http://www.fsa.gov.uk/tables) .

<sup>34</sup> Il *decision tree* è un questionario volto ad aiutare il risparmiatore nella scelta di aderire ad uno *stakeholder pension* o *personal pension scheme* o avvalersi dell'assistenza di un servizio di consulenza. La FSA ha elaborato un testo di questionario diversificato in relazione alla tipologia di aderente: lavoratore dipendente, lavoratore autonomo o persona che non lavora. Nella documentazione del *decision tree* viene indicata la rendita pensionistica attesa per i singoli soggetti sulla base di un certo numero di ipotesi (ad es. il tasso di interesse, le aspettative di vita, ecc). Il risultato del questionario viene certificato da un documento sottoscritto dall'azienda (*confirmatory letter*). Per un approfondimento si veda in questo Quaderno tematico, Sara Di Nardo, op. cit..

L'attività di vigilanza svolta sulla base dell'approccio *risk-based*, comporta, nella prima fase, l'identificazione dei rischi derivanti dal collocamento degli *stakeholder pension schemes*.

Con riferimento all'obiettivo di assicurare un adeguato grado di tutela dei risparmiatori, la FSA ha individuato diversi fattori di rischio, fra i quali vale menzionare:

- le possibili perdite finanziarie (*financial loss*) che potrebbero essere subite dagli aderenti agli *stakeholder pension schemes* in seguito a comportamenti fraudolenti o alla gestione finanziaria inadeguata degli schemi;
- il pregiudizio finanziario (*opportunity loss*) derivante dalla incongrua scelta del prodotto previdenziale, dalla formazione di erronee aspettative da parte dei risparmiatori sulle prestazioni pensionistiche che riceveranno al momento del pensionamento o da inadeguate informazioni sui prodotti previdenziali offerti.

La FSA ha identificato come un potenziale rischio per la corretta diffusione della conoscenza finanziaria l'erronea valutazione da parte dei risparmiatori dell'importanza del risparmio previdenziale o delle caratteristiche del prodotto previdenziale cui essi hanno aderito.

Infine, l'obiettivo della fiducia nei mercati finanziari e, in generale, nel sistema di previdenza complementare, potrebbe, secondo la FSA, essere esposto a rischio qualora lo strumento del *decision tree* fosse utilizzato in modo incongruo, con il prodursi di risultati opposti a quelli desiderati. Un ulteriore fattore di rischio viene riconnesso al restringimento del mercato, in conseguenza della rinuncia di un numero significativo di imprese *sponsor* ad offrire *stakeholder pension schemes*.

Nella sua attività operativa la FSA valuta la probabilità che gli eventi rischiosi sopra definiti possano concretizzarsi e conseguentemente pregiudicare il conseguimento degli obiettivi istituzionali della Autorità. I due fattori (probabilità ed impatto) vengono valutati separatamente attraverso l'assegnazione di un punteggio (*High, Medium, e Low*) e, successivamente, vengono combinati al fine di ottenere un punteggio complessivo in base al quale si perviene ad una classificazione dei rischi. Ad esito di tale ricognizione, la FSA definisce le priorità e le modalità di svolgimento dell'attività di regolamentazione e vigilanza sugli *sponsor* degli schemi e sugli *stakeholder pension schemes* (Tabella 2).

L'attività di vigilanza sulle aziende *sponsor* degli schemi e sulle modalità di collocamento degli *stakeholder pension schemes* viene svolta utilizzando molteplici strumenti, tra i quali i più rilevanti sono le ispezioni e il monitoraggio a distanza.

Le ispezioni sui soggetti promotori degli *stakeholder pension schemes* possono essere condotte nell'ambito di attività di routine o di specifiche missioni ispettive. La vigilanza svolta dal quartiere generale (*desk-based supervision*) consiste nello svolgimento di analisi miranti a verificare le informazioni fornite dalle aziende *sponsor* ai risparmiatori e la solidità finanziaria e patrimoniale dei promotori degli schemi.

La FSA pone particolare attenzione alla verifica della documentazione utilizzata nell'ambito dell'attività di consulenza offerta dagli intermediari ai risparmiatori (documenti informativi, materiale di consulenza e *decision tree*), alle modalità di vendita degli *stakeholder pension schemes* da parte delle imprese *sponsor* e al sistema di *risk management* che le aziende utilizzano al fine di controllare *ex-ante* già all'interno dei propri processi produttivi i rischi connessi agli schemi offerti alla clientela.

**Tabella 2 Il risk-based approach nella vigilanza sugli stakeholder pension schemes**

Rischi per obiettivo istituzionale	Fattori di rischio	Impatto	Probabilità	Strumenti di regolamentazione e vigilanza (classificati)
<b>(i) Tutela dei risparmiatori</b>				
(a) Possibili perdite finanziarie	Frode. Gestione non adeguata. Le perdite superano le compensazioni.	Medium	Low	- Autorizzazione - Requisiti di adeguatezza patrimoniale - Vigilanza - Compensazione
(b) Pregiudizio finanziario	Priorità di spesa non corretta. Scelta errata dei prodotti.	High	Medium	- Educazione dei risparmiatori - Codici di condotta - Formazione e competenze
- possibilità di spesa	Incapacità di risparmiare in modo adeguato. Scelta di risparmio errata. Rendite finanziarie inadeguate. I prodotti non sono conformi alle indicazioni di sottoscrizione.	Low	Medium	- Educazione dei risparmiatori - Reclami
- aspettative	Confusione fra l'attività di informazione e quella di consulenza. Avversione al pagamento di una commissione per la consulenza ricevuta. Non comprensione del risultato del questionario ( <i>decision tree</i> ).	Medium	High	- Codici di condotta - Educazione dei risparmiatori - Formazione e competenze - Reclami
- informativa/ consulenza	Aumento del numero di reclami. Confusione su quale schema deve essere applicato.	Low	Low	- Educazione dei risparmiatori - Reclami
(c) compensazione	Scelta erronea. Priorità di spesa non corretta. I prodotti perdono credibilità (e, in generale, la necessità di risparmiare per la previdenza).	Medium	Medium	- Codici di condotta - Educazione dei risparmiatori - Formazione e competenze
(d) comprensione del risparmiatore	Ignorata l'importanza del prodotto e della necessità di risparmiare.	Medium	Low	- Educazione dei risparmiatori
<b>(ii) Consapevolezza dei risparmiatori</b>				
(iii) Perdita di fiducia	I risparmiatori non contribuiscono agli schemi in modo adeguato. Le imprese escono dal mercato. Capitale non adeguato. Il questionario ( <i>decision tree</i> ) perde efficacia.	Medium	Low/Medium	- Vigilanza - Autorizzazione - Requisiti di solidità finanziaria e patrimoniale - Codici di condotta

Fonte: FSA.

## 5. Le proposte di modifica del modello di supervisione della previdenza complementare

Nel corso del 2002 e del 2003 sono stati condotti diversi studi promossi dal Governo e dal Parlamento inglese al fine di individuare idonee misure di intervento volte ad accrescere e rendere maggiormente certa la copertura pensionistica<sup>35</sup>. Si ravvisa, in particolare, la necessità di tutelare maggiormente gli iscritti agli schemi previdenziali e rafforzare la fiducia complessiva nel sistema di previdenza privata. A tal fine, alcune misure di intervento proposte sono indirizzate a semplificare l'assetto di regolamentazione e rafforzare i presidi di vigilanza sugli schemi previdenziali.

In particolare, l'indagine commissionata dal governo ad Alan Pickering, i cui risultati sono stati pubblicati nel luglio 2002 nel rapporto "*A simple way to better pensions*", propone l'istituzione di una nuova organizzazione, c.d. *New Kind of Regulator (NKR)*, che dovrebbe operare in modo preventivo e adottare un modello di vigilanza, simile a quello utilizzato dalla FSA, *risk-based approach*. Il Rapporto, tuttavia, evidenzia la necessità di mantenere la distinzione delle funzioni svolte dalla FSA e dal NKR nell'ambito della vigilanza sulle forme di previdenza complementare. In particolare, la FSA dovrebbe continuare a regolare e vigilare sul *marketing*, sulla vendita e sulla *disclosure* dei piani previdenziali individuali e degli *stakeholder pension schemes* nonché sui *manager* e sui consulenti degli schemi occupazionali. L'OPRA/NKR dovrebbe mantenere la specializzazione nella vigilanza sugli schemi aziendali.

Il *Green Paper*<sup>36</sup>, "*Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement*", presentato nel dicembre 2002 dal Ministero del Lavoro e delle Pensioni al

---

<sup>35</sup> Si veda per un'analisi approfondita in questo Quaderno Tematico Bruno Mangiatordi e Daniele Pace, "*La previdenza privata nella stagione delle incertezze: Regno Unito e Italia a confronto*".

<sup>36</sup> Il *Green Paper* presenta diverse proposte che riguardano, in sintesi, il miglioramento dell'informativa ai potenziali aderenti e agli iscritti a forme previdenziali; la riaffermazione del ruolo e della responsabilità dei datori di lavoro nella promozione del risparmio previdenziale; l'aumento del grado di tutela degli iscritti agli schemi occupazionali; la semplificazione dei

Parlamento sulla situazione della previdenza nel Regno Unito, si allinea alle proposte contenute nel Rapporto Pickering e sviluppate nel *Quinquennial Review* dell'OPRA in merito alla necessità di istituire una nuova Autorità di vigilanza nell'ambito della previdenza complementare, separata ma complementare alla FSA. Secondo il Governo inglese, la nuova Autorità dovrebbe operare secondo un approccio più attivo, orientata alla tutela degli iscritti alle forme di previdenza complementare e all'individuazione dei potenziali rischi. Essa dovrebbe, inoltre, agire anche come consulente ai *trustee*, ai professionisti e ai datori di lavoro su questioni di regolamentazione in materia di previdenza complementare.

La FSA, in risposta alle proposte avanzate dal Governo nel *Green Paper*, ha presentato nel marzo 2003 un rapporto "*Simplicity, security and choice. Working and saving for retirement. Response from the Financial Services Authority to Cm 5677*", nel quale, prendendo atto della scelta del Governo di voler mantenere distinte le due Autorità di vigilanza di settore, l'Autorità si rende disponibile a condividere con il NKR l'esperienza maturata nell'implementazione del *risk-based approach* nell'ambito della propria attività di controllo.

Nel Rapporto pubblicato nel mese di Aprile 2003 dal Parlamento inglese sulle prospettive future del sistema previdenziale (*The future of UK pensions*) si raccomanda che anche le competenze, attualmente assegnate alla FSA, in ambito di regolamentazione e vigilanza sul *marketing* dei piani previdenziali individuali e degli schemi *stakeholder pension* e di educazione previdenziale siano trasferite al NKR.

Sulla base dei pareri ricevuti in merito alle proposte contenute nel *Green Paper*, il Governo inglese, nel mese di giugno 2003, ha pubblicato l'*Action Plan*<sup>37</sup> che individua gli interventi riformatori di cui intende farsi promotore nell'ambito del sistema di previdenza privata al fine di semplificare gli adempimenti e gli oneri a carico

---

prodotti previdenziali al fine di agevolare il risparmio; l'introduzione di misure volte ad incentivare la permanenza nel mondo del lavoro.

dei datori di lavoro e migliorare la tutela degli iscritti e dei potenziali aderenti agli schemi occupazionali. Il Governo ribadisce, anche in questa sede, la volontà di introdurre l'istituzione di una nuova Autorità di vigilanza di settore che operi in modo flessibile e dinamico. Secondo l'esecutivo, la nuova Autorità dovrebbe esercitare le proprie funzioni di vigilanza sulla base di obiettivi e funzioni definiti dalla legge in modo chiaro e dovrebbe essere dotata di poteri di intervento, compresi quelli sanzionatori. Il Governo ravvisa, anche come suggerito da coloro che hanno partecipato alla fase di consultazione, l'opportunità che la nuova Autorità abbia competenze di vigilanza specifiche e operi in modo complementare rispetto alla FSA.

## 6. Conclusioni

Nel Regno Unito, dal dicembre 2001, le competenze di regolamentazione e vigilanza su mercati e intermediari finanziari, precedentemente attribuite ad una pluralità di organismi di controllo, sono state attribuite ad un'unica Autorità, la *Financial Services Authority* (FSA). L'evoluzione e la complessità della struttura dei mercati finanziari hanno giustificato il processo di accentramento delle competenze di supervisione: gli operatori finanziari, infatti, si trovano spesso a competere sullo stesso mercato per i medesimi clienti, offrendo, a volte, prodotti simili su canali di distribuzione analoghi. Inoltre, l'integrazione delle responsabilità in un unico organismo dovrebbe indurre, per effetto delle economie di scala, una riduzione dei costi sia per l'Autorità sia per i soggetti vigilati.

Le competenze di vigilanza sulle forme di previdenza complementare sponsorizzate dai datori di lavoro hanno tuttavia continuato ad essere assolve da un'Autorità di controllo dedicata, la *Occupational Pensions Regulatory Authority* (OPRA), la quale condivide con la FSA, per taluni aspetti, la vigilanza sui *personal pension schemes*. L'assetto di vigilanza in essere nel Regno Unito, attraverso la

---

<sup>37</sup> Department for Work and Pensions – *Simplicity, security and choice: working and saving for retirement, Action on occupational pensions*, giugno 2003.

previsione di due Autorità indipendenti con competenze di regolamentazione e vigilanza distinte, si caratterizza dunque per il riconoscimento della specificità del rischio previdenziale, distinto da quello puramente finanziario o assicurativo.

Nel concreto svolgimento della propria attività di supervisione, la FSA ha introdotto una nuova metodologia, il c.d. *risk based approach*. La FSA identifica, valuta preventivamente i potenziali rischi che potrebbero insorgere nel mercato pregiudicando il perseguimento dei suoi obiettivi istituzionali: 1) promuovere la fiducia degli operatori economici nei mercati finanziari (*market confidence*); 2) assicurare un adeguato grado di protezione dei risparmiatori (*consumer protection*); 3) prevenire e reprimere i reati finanziari (*reduction of financial crime*); 4) diffondere, tra i risparmiatori, la conoscenza delle tematiche finanziarie (*promotion of public awareness*).

Le priorità di regolamentazione e vigilanza da perseguire vengono, successivamente, definite dalla Autorità sulla base di una valutazione complessiva dei rischi connessi all'attività dei soggetti vigilati, al comportamento del mercato e dei risparmiatori. I soggetti vigilati, che sono stati classificati in relazione ai rischi in cui essi incorrono e all'impatto della loro attività sul perseguimento degli obiettivi istituzionali della FSA, sono quindi sottoposti ad iniziative di vigilanza specifiche in relazione ai diversi profili di rischio.

Tale approccio, applicato uniformemente dalla FSA alla supervisione dei diversi soggetti vigilati, consente di concentrare lo sforzo e le risorse dell'Autorità sui fattori di rischio o sui soggetti vigilati che presentano maggiori elementi di criticità, avviando iniziative mirate e riservando un monitoraggio meno intenso per gli altri soggetti o fattori di rischio. In coerenza con tale approccio, nel corso del 2002 l'attività di vigilanza ha previsto un trasferimento di risorse dalla vigilanza bancaria a quella assicurativa e sono stati avviati programmi di supervisione *ad hoc* nei riguardi dei soggetti che presentavano un grado di rischio maggiore.

Anche nell'ambito della vigilanza sulle forme di previdenza complementare di competenza della FSA (*stakeholder pension schemes*), viene applicato il *risk based approach*, individuando gli specifici fattori di rischio che la distribuzione di tali prodotti comporta per il conseguimento di obiettivi quali la tutela dei risparmiatori, la conservazione della fiducia del pubblico verso il mercato previdenziale e la diffusione fra i risparmiatori della conoscenza sulle tematiche rilevanti.

Nonostante la FSA abbia iniziato ad operare da solo alcuni anni e la metodologia adottata nell'attività di regolamentazione e vigilanza sia ancora in fase di sviluppo, l'esperienza finora maturata dalla FSA rappresenta un utile punto di riferimento per lo sviluppo delle metodologie di vigilanza che dovranno essere implementate dal c.d. *New Kind of Regulator – NKR*, la nuova Autorità di controllo sulle forme di previdenza complementare sponsorizzate dai datori di lavoro che viene proposta da Alan Pickering nell'indagine commissionata dal Governo inglese, e dallo stesso Governo nel *Green Paper*, pubblicato nello scorso dicembre, e nel c.d. *Action plan*, pubblicato nel mese di giugno 2003. Tali proposte di modifica dell'assetto di regolamentazione e vigilanza prevedono, infatti, che il *NKR* superi l'attuale approccio prescrittivo utilizzato dall'OPRA nell'attività di controllo e operi, invece, in modo *proactive* secondo un modello di vigilanza, *risk based*, simile a quello adottato dalla FSA.

## Appendice

**Tabella 1: Definizione dei gruppi di rischio relativi agli obiettivi istituzionali (RTO groups)**

### Obiettivi istituzionali

<i>Fiducia nei mercati</i>	<i>Consapevolezza</i>	<i>Tutela dei risparmiatori</i>	<i>Crimine finanziario</i>
----------------------------	-----------------------	---------------------------------	----------------------------

### Rischi per obiettivo istituzionale (RTOs)

1	2	3	4	7	8	9	10	11	12	13	14	15
<b>Fallimento finanziario</b> o fenomeni di contagio che danneggiano la fiducia nel sistema finanziario, in un settore importante o nel sistema di regolamentazione	<b>Diffusione di comportamenti scorretti</b> da parte delle aziende che danneggiano il sistema finanziario, un settore o il sistema di regolamentazione	<b>Crimine finanziario</b> di natura o dimensione tali da danneggiare la fiducia nel sistema finanziario, nel settore importante o nel sistema di regolamentazione	<b>Malfunzionamento del mercato</b> di natura o dimensione che danneggia la fiducia nel sistema finanziario, in un settore importante o nel sistema di regolamentazione	<b>Inadeguata comprensione e da parte dei risparmiatori</b> di prodotti o servizi che impedisce di compiere una scelta consapevole da parte dei risparmiatori	Perdita finanziaria o pregiudizio finanziario dei risparmiatori derivanti dal <b>fallimento finanziario</b> , dal contagio o da fallimenti di imprese	Perdita finanziaria derivante da acquisti o pregiudizio finanziario dei risparmiatori, in seguito a <b>comportamenti o gestione non corretti</b> o delle imprese	Perdita finanziaria derivante da acquisti o pregiudizio finanziario dei risparmiatori, in seguito a <b>aduso di mercato</b>	Perdita finanziaria o pregiudizio finanziario dei risparmiatori, in seguito al <b>malfunzionamento del mercato</b>	Perdita finanziaria o pregiudizio finanziario dei risparmiatori derivante dall' <b>inadeguata comprensione e da parte dei risparmiatori</b> di prodotti o servizi che impedisce di compiere una scelta consapevole da parte dei risparmiatori	Incidenza di fenomeni di <b>frode o comportamenti sleali</b>	Incidenza di <b>comportamenti scorretti</b> o di <b>abuso delle informazioni</b> riguardanti il mercato finanziario	Incidenza dei fenomeni di <b>riciclaggio di capitali</b> di provenienza illecita

### Gruppi di rischio relativi agli obiettivi istituzionali (RTO groups)

↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
<b>Fallimento finanziario</b>	<b>Comportamenti e gestione non corretti</b>	<b>-Riciclaggio di capitali</b> <b>-Abuso di mercato</b> <b>-Frode e comportamenti sleali</b>	<b>Qualità del mercato</b>	<b>Conoscenza finanziaria dei risparmiatori</b>	<b>Fallimento finanziario</b>	<b>Comportamenti e gestione non corretti</b>	<b>Abuso di mercato</b>	<b>Qualità del mercato</b>	<b>Conoscenza finanziaria dei risparmiatori</b>	<b>Frode o comportamenti sleali</b>	<b>Abuso di mercato</b>	<b>Riciclaggio di capitali</b>

### Gruppi di rischio relativi agli obiettivi istituzionali (RTO groups)

<b>Fallimento finanziario</b> (RTO 1 e 8)	<b>Comportamenti e gestione non corretti</b> (RTO 2 e 9)	<b>Qualità del mercato</b> (RTO 4 e 11)	<b>Conoscenza finanziaria dei risparmiatori</b> (RTO 7 e 12)	<b>Frode o comportamenti sleali</b> (RTO 3 e 13)	<b>Abuso di mercato</b> (RTO 3 e 10 e 14)	<b>Riciclaggio di capitale</b> (RTO 3 e 15)
--	---	--	---	---	--	--

Fonte: FSA

**Tabella 2: Matrice di valutazione del “fattore probabilità” per elemento di rischio derivante dall’attività del soggetto vigilato e per gruppi di rischio relativi agli obiettivi istituzionali (RTO groups)**

**A) Rischi di impresa**

Fattori di rischio		Fallimento finanziario (RTO 1 e 8)	Comportamenti e gestione non corretta (RTO 2 e 9)	Conoscenza finanziaria dei risparmiatori (RTO 7 e 12)	Frode o comportamenti sleali (RTO 3 e 13)	Incidenza dell’abuso di mercato (RTO 3, 10 e 14)	Incidenza del riciclaggio di capitali (RTO 3 e 15)	Qualità del mercato (RTO 4 e 11)
Strategia	Qualità della strategia	L	L	N/A	L	L	N/A	L
	Natura dell’attività	L	L	N/A	L	L	N/A	L
<b>Punteggio Strategia</b>		<b>L</b>	<b>L</b>	<b>N/A</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>N/A</b>	<b>L</b>
<b>Punteggio Strategia (manuale)</b>								
Rischio di mercato, di credito, assicurativo e rischio operativo	Rischio di credito	L	N/A	N/A	L	N/A	N/A	L
	Rischio assicurativo	L	L	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
	Rischio di mercato	L	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	L
	Rischio operativo	L	L	L	L	L	L	L
	Rischio legale	L	N/A	N/A	L	N/A	N/A	L
<b>Punteggio Rischio di mercato, di credito, assicurativo e rischio operativo</b>		<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>N/A</b>	<b>L</b>
<b>Punteggio Rischio di mercato, di credito, assicurativo e rischio operativo (manuale)</b>								
Solidità finanziaria	Adeguatezza patrimoniale	L	L	N/A	L	L	L	L
	Liquidità	L	L	N/A	L	L	L	L
	Utili	L	N/A	N/A	L	L	L	L
<b>Punteggio Solidità finanziaria</b>		<b>L</b>	<b>L</b>	<b>N/A</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>
<b>Punteggio Solidità finanziaria (manuale)</b>								
Tipologia di clientela e tipologia dei prodotti o servizi	Tipo di clientela	N/A	L	L	L	N/A	L	L
	Natura dell’attività e meccanismi di distribuzione	N/A	L	L	L	L	L	L
	Tipi di prodotti/servizi	N/A	L	L	L	L	L	L
	Efficienza dei mercati	N/A	N/A	L	L	L	N/A	L
	Correttezza dei mercati	N/A	N/A	L	N/A	N/A	N/A	L
<b>Punteggio tipologia di clientela e tipologia dei prodotti o servizi</b>		<b>N/A</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>
<b>Punteggio tipologia di clientela e tipologia dei prodotti o servizi (manuale)</b>								

## B) Rischi di controllo

Fattori di rischio		Fallimento finanziario (RTO 1 e 8)	Comportamenti e gestione non corretta (RTO 2 e 9)	Conoscenza finanziaria dei risparmiatori (RTO 7 e 12)	Frode o comportamenti sleali (RTO 3 e 13)	Incidenza dell'abuso di mercato (RTO 3, 10 e 14)	Incidenza del riciclaggio di denaro (RTO 3 e 15)	Qualità del mercato (RTO 4 e 11)
Trattamento dei risparmiatori	Addestramento e assunzione degli addetti alle vendite	N/A	L	L	N/A	N/A	N/A	N/A
	Remunerazione degli addetti alle vendite	N/A	L	L	L	N/A	N/A	N/A
	Promozione finanziaria	N/A	L	L	N/A	N/A	N/A	L
	Adesione, consulenza e reportistica al risparmiatore	N/A	L	L	N/A	N/A	N/A	N/A
	Gestione del patrimonio dei risparmiatori	N/A	L	L	L	L	N/A	L
	Sicurezza della custodia del patrimonio	N/A	L	L	L	N/A	N/A	L
	Informativa/ adeguatezza dell'informativa sul prodotto	N/A	L	L	N/A	N/A	N/A	N/A
<b>Punteggi trattamento dei risparmiatori</b>		<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>N/A</b>	<b>L</b>
<b>Punteggi trattamento dei risparmiatori (manuale)</b>								
Organizzazione	Chiarezza della struttura legale e della proprietà	L	N/A	N/A	L	L	N/A	L
	Giurisdizione e caratteristiche dei controllori/Gruppi societari	L	N/A	N/A	L	L	L	L
	Rapporti con le altre società del gruppo	L	L	N/A	L	L	L	L
<b>Punteggio Organizzazione</b>		<b>L</b>	<b>L</b>	<b>N/A</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>
<b>Punteggio Organizzazione (manuale)</b>								
Sistema di controlli interni	<i>Risk management</i>	L	L	L	L	L	N/A	L
	Politiche, procedure e controlli	L	L	L	L	L	N/A	L
	Qualità del processo di comunicazione del management	L	L	L	L	L	N/A	L
	Sistemi informatici	L	L	L	L	L	N/A	L
	Reportistica finanziaria, contabile e all'autorità di vigilanza	L	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
	Conformità	L	L	L	L	L	L	L
	Revisori interni	L	L	L	L	L	L	L
	Servizi esterni e terzi provider	L	L	L	L	N/A	N/A	L
	Consulenti professionisti	L	L	N/A	L	L	N/A	N/A
	Continuità dell'attività	L	L	L	N/A	N/A	N/A	L
Controlli sul riciclaggio del denaro	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	L	N/A
<b>Punteggio Sistema di controlli interni</b>		<b>L</b>	<b>L</b>	<b>N/A</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>
<b>Punteggio Sistema di controlli interni (manuale)</b>								

**Rischi di controllo (continuazione)**

Fattori di rischio		Fallimento finanziario	Comportamenti e gestione non corretta	Conoscenza finanziaria dei risparmiatori	Frode o comportamenti sleali	Incidenza dell'abuso di mercato	Incidenza del riciclaggio di denaro	Qualità del mercato
		(RTO 1 e 8)	(RTO 2 e 9)	(RTO 7 e 12)	(RTO 3 e 13)	(RTO 3, 10 e 14)	(RTO 3 e 15)	(RTO 4 e 11)
Consiglio di amministrazione, amministratori e staff	<i>Corporate governance</i>	L	L	L	L	L	L	L
	Definizione e attribuzioni delle responsabilità degli amministratori	L	L	L	L	L	L	L
	Qualità della gestione	L	L	L	L	L	L	L
	Risorse Umane	L	L	L	L	L	L	L
<b>Punteggi Consiglio di amministrazione, amministratori e staff</b>		<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>
<i>Punteggi Consiglio di amministrazione, amministratori e staff (manuale)</i>								
Condotta	Rapporti con l'autorità di controllo	L	L	L	L	L	L	L
	Etica dell'impresa	L	L	L	L	L	L	L
<b>Punteggio Condotta</b>		<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>
<i>Punteggio Condotta (manuale)</i>								

Nota:

*N/A*: qualora non esista una relazione fra il rischio e gli obiettivi istituzionali.

*D/K*: il livello di conoscenza è basso ed è quindi necessario effettuare ulteriori approfondimenti.

*L (Low)*: livello di probabilità basso e rappresenta il punteggio assegnato come *default*.

*M-L (Medium-Low)*: livello di rischio moderato.

*M-H (Medium-High)*: livello di rischio significativo.

*H (High)*: la probabilità che evento si verifichi è molto elevata.

Fonte: FSA.

**Tabella 3: Tabella riassuntiva dei punteggi assegnati al “fattore probabilità” per elemento di rischio derivante dall’attività del soggetto vigilato e per gruppi di rischi relativi agli obiettivi istituzionali (RTO groups)**

Fattori di rischio (d’impresa e di controllo)	Fallimento finanziario (RTO 1 e 8)	Comportamenti e gestione non corretta (RTO 2 e 9)	Conoscenza finanziaria dei risparmiatori (RTO 7 e 12)	Frode o comportamenti sleali (RTO 3 e 13)	Incidenza dell’abuso di mercato (RTO 3, 10 e 14)	Incidenza del riciclaggio di denaro (RTO 3 e 15)	Qualità del mercato (RTO 4 e 11)
Strategia	L	L	N/A	L	L	N/A	L
Rischio di mercato, di credito, assicurativo e rischio operativo	L	L	L	L	L	L	L
Solidità finanziaria	L	L	N/A	L	L	L	L
Tipologia di clientela e tipologia dei prodotti o servizi	N/A	L	L	L	L	L	L
<b>Totale punteggio rischi d’impresa</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>
Trattamento dei risparmiatori	L	L	L	L	L	N/A	L
Organizzazione	L	L	N/A	L	L	L	L
Sistema di controlli interni	L	L	L	L	L	L	L
Consiglio di amministrazione, amministratori e staff	L	L	L	L	L	L	L
Condotta	L	L	L	L	L	L	L
<b>Totale punteggio rischi di controllo</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>
<b>Punteggio assegnato alla probabilità per gruppo di rischi relativi agli obiettivi istituzionali</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>

Nota: *N/A*: qualora non esista una relazione fra il rischio e gli obiettivi istituzionali. *D/K*: il livello di conoscenza è basso ed è quindi necessario effettuare ulteriori approfondimenti; *L (Low)*: livello di probabilità basso e rappresenta il punteggio assegnato come *default*; *M-L (Medium-Low)*: livello di rischio moderato; *M-H (Medium-High)*: livello di rischio significativo; *H (High)*: la probabilità che evento si verifichi è molto elevata.

Fonte: FSA.

**Tabella 4: Tabella riassuntiva dei punteggi assegnati al fattore “probabilità” e al fattore “impatto” per obiettivo istituzionale**

*Punteggio per obiettivo istituzionale*

<b>Obiettivi istituzionali</b>	<b>Impatto derivato</b>	<b>Impatto (manuale)</b>	<b>Manuale Commento N.</b>	<b>Probabilità derivata</b>	<b>Probabilità (manuale)</b>	<b>Manuale Commento N.</b>
Tutela dei risparmiatori			L			L
Conoscenza finanziaria			L			L
Prevenzione e repressione dei reati finanziari			L			L
Fiducia nei mercati			L			L

Nota:

*N/A*: qualora non esista una relazione fra il rischio e gli obiettivi istituzionali. *D/K*: il livello di conoscenza è basso ed è quindi necessario effettuare ulteriori approfondimenti; *L (Low)*: livello di probabilità basso e rappresenta il punteggio assegnato come *default*; *M-L (Medium-Low)*: livello di rischio moderato; *M-H (Medium-High)*: livello di rischio significativo; *H (High)*: la probabilità che evento si verifichi è molto elevata.

Fonte: FSA.

**Tavola 5: Valori critici (*impact thresholds*) per la valutazione dell’impatto sugli obiettivi istituzionali dell’attività dei soggetti vigilati**

	Banche e istituti di credito edizio		Credit Unions	Assicurazioni vita e società di mutuo soccorso	Società di mutuo soccorso	Assicurazioni (generali)	Agenti				Società di investimento (comprese le società precedentemente vigilate dal IMRO)	
							Azioni e derivati (incluse le società precedentemente vigilate dalla SFA)			Prodotti previdenziali e altri prodotti finanziari		
Soglia	Totale attività/impegni (mln di sterline)	Depositi (ponderati per settore) (mln di sterline)	Numero di aderenti (N°)	Totale attività/impegni (mln di sterline)	Numero di aderenti (N°)	Polizze (mln di sterline)	Totale attività/impegni (mln di sterline)	Risorse finanziarie richieste (mln di sterline)	Volumi di scambi giornalieri (N°)	Valore degli scambi giornalieri (mln di sterline)	Contributi annui (mln di sterline)	Risorse in gestione (mln di sterline)
H/MH	18.000	6.500	N/A	36.000	2.000.000	2.000	36.000	750	25.000	15.000	250	80.000
MH/M	1.800	650	N/A	3.600	200.000	200	3.600	75	2.500	1.500	25	8.000
L												
ML/L	90	32,5	5.000	180	10.000	10	180	5	125	75	1,25	400

Nota:

L: (*Low impact*), basso rischio potenziale.

M-L: (*Medium-Low impact*), rischio potenziale moderato.

M-H: (*Medium-High impact*), rischio potenziale significativo.

H: (*High impact*), alto rischio potenziale.

Fonte: FSA.

**Tabella 6: Strumenti di regolamentazione e vigilanza della FSA**

Tipologia di strumenti	Strumenti di monitoraggio	Strumenti di diagnosi	Strumenti preventivi	Strumenti correttivi
Monitoraggio a distanza e analisi delle informazioni	X	X		
Monitoraggio delle transazioni	X	X		
Visite di vigilanza	X	X		
Affidamento su <i>auditor</i> esterni alle aziende	X	X		
Informazioni dal <i>Financial Ombudsman Scheme</i>	X	X		
Utilizzo di o affidamento su Autorità di vigilanza estere	X	X	X	
Formazione e assistenza tecnica da Autorità di vigilanza estere	X	X	X	
Richiedere ai soggetti vigilati informazioni e documenti	X	X	X	
Visite di <i>team</i> specialistici	X	X	X	
Incontri <i>ad hoc</i>	X	X	X	
Utilizzo di o affidamento sulla divisione di controllo interno dell'azienda	X	X	X	
Utilizzo di o affidamento sugli <i>auditor</i> interni all'azienda	X	X	X	
Comunicazione con il <i>management</i>	X	X	X	X
Utilizzo di affidamento sugli attuari dell'azienda	X	X	X	
Raccolta di informazioni e utilizzo di poteri investigativi in supporto di Autorità di regolamentazione e controllo internazionali		X		
Utilizzo di o affidamento su persone specializzate		X	X	
Lettera Generale del Direttore Generale			X	
Sito della FSA per fornire informazioni generali			X	
Informazioni e tavole che comparano le caratteristiche più rilevanti di prodotti e fornitori di prodotti			X	
Concessione di deroghe			X	
Variazione delle condizione del permesso di un'azienda			X	
Azione per prevenire o minimizzare i rischi per i risparmiatori			X	
Autorizzazione di aziende a svolgere attività regolamentate			X	
Autorizzazione/Riconoscimento di schemi di investimento collettivo			X	
Regolamentazione vigente relativa agli schemi di investimento collettivo			X	
Potere di dare istruzioni ai manager e trustee di uno schema nel caso di violazione dell'ordine di autorizzazione o dell'Act			X	
Esercizio dei poteri di intervento contro un'impresa entrante per obiettivi di supporto delle Autorità di regolamentazione e controllo internazionali			X	X
Fissazione di requisiti patrimoniali			X	X
Imposizione di sanzioni			X	X
Raccolta di informazioni e investigazioni			X	X
<i>Financial Service Compensation Scheme</i>				X
Compensare o restituire denaro ad investitori che hanno subito delle perdite				X

Fonte: FSA.

## **Bibliografia**

Banca d'Italia, *Vigilanza: una o più istituzioni? Banca impresa società* – Intervento di Pierluigi Ciocca, Vice-direttore Generale della Banca d'Italia – Bollettino Economico n° 37, ottobre 2001.

Blake, D., *The United Kingdom pension system: key issues*, giugno 2002.

Centro di diritto e finanza, *La gestione collettiva del risparmio – Valutazione critica del Testo unico della finanza e comparazione con i principali ordinamenti europei*, giugno 2002.

Department for Work and Pensions, *A simpler way to better pensions (The pensions simplification Review on the Pickering Review)*, luglio 2002.

Department for Work and Pensions, *Simplicity, security and choice: working and saving for retirement*, dicembre 2002.

Department for Work and Pensions, *Simplicity, security and choice: working and saving for retirement. Action on occupational pensions*, giugno 2003.

House of Commons Work and Pensions Committee, *The future of Uk pensions*, Third Report of Session 2002-2003, Volume I, aprile 2003.

FSA, *A new regulator for the new millennium*, gennaio 2000.

FSA, *Annual Report 2001/2002*.

FSA, *Building the new regulator, Progress 1*, dicembre 2000.

FSA, *Building the new regulator, Progress 2*, febbraio 2002.

FSA, *Plan and budget 2002/2003*.

FSA, *Plan and budget 2003/2004*.

FSA, *Revisiting the rationale for a single national financial services regulator*, Occasional Paper Series, 16 di Clive Briault, febbraio 2002.

FSA, *Simplicity, security and choice Working and saving for retirement. Response from the Financial Services Authority to Cm 5677*, marzo 2003.

FSA, *Supervision manual. Final text. Annex H*, maggio 2001.

FSA, *The firm risk assessment framework*, febbraio 2003.

FSA, *The FSA's approach to the regulation of the conduct of stakeholder pensions business*, Discussion Paper, maggio 2000.

FSA, *The regulation of stakeholder pensions*, agosto 2000.

FSA, *The supervision manual. Draft manual*, agosto 2000.

OPRA, *Quinquennial Review – Opra's response to the consultation paper*, agosto 2002.

Spadafora, F., *Il sistema previdenziale del Regno Unito*, CERP, Argomenti di Discussione 4/03.

The Economist, *Too big for its suits?*, 15 novembre 2001.



**L'INFORMAZIONE E LA CONSULENZA  
NEL SETTORE DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE  
NEL REGNO UNITO**

**Sara Di Nardo\***

**SOMMARIO:** *Abstract. 1. La diffusione dell'informazione e le strutture di consulenza nel settore della previdenza complementare nel Regno Unito. 1.1. L'OPAS. 1.2. Il Pension Service. 1.3. Il ruolo della Financial Services Authority. 1.4. I soggetti operanti nel settore della consulenza privata: gli Independent Financial Advisors e i Tied Advisors. 2. Disclosure of information: alcuni esempi. 3. Il dibattito in corso. 3.1. Le proposte contenute nel Rapporto Pickering. 3.1.1. L'attività di comunicazione nei riguardi degli iscritti. 3.1.2. La consulenza da parte delle aziende. 3.2. La strategia del Governo in materia di informazione e di educazione previdenziale delineata nel Green Paper. 3.2.1. Il miglioramento della consapevolezza finanziaria. 3.2.2. Le previsioni combinate. 3.2.3. Il ruolo delle imprese sponsor. 3.3 L'Action Plan. Appendice: il "percorso decisionale" per i lavoratori dipendenti. Bibliografia.*

\* Direzione Autorizzazioni e Vigilanza I – COVIP



## ***Abstract***

L'informazione riveste un ruolo fondamentale nel settore della previdenza complementare, in quanto fra le barriere che si frappongono allo sviluppo di questo settore vi è una limitata comprensione e consapevolezza del funzionamento degli schemi previdenziali. Un'informazione cartacea e generica non produce l'effetto desiderato di disseminazione della conoscenza e pertanto non consente l'acquisizione di un adeguato livello di consapevolezza delle implicazioni delle scelte in materia previdenziale; occorre che essa sia accompagnata da un esteso programma di educazione e sensibilizzazione dei risparmiatori ovvero degli aderenti ai fondi pensione. Il presente lavoro esamina le principali caratteristiche delle attività di informazione e di consulenza svolte nel settore previdenziale nel Regno Unito e le proposte di riforma avanzate al riguardo. Un primo aspetto trattato è quello relativo alla diffusione dell'informazione e all'articolazione delle strutture di consulenza. Per quanto attiene al settore pubblico, viene studiato il ruolo svolto, in tale ambito, dal *Pensions Advisory Service* (OPAS), dal *Pension Service* e dalla *Financial Services Authority*. In ordine al settore privato, si analizza l'attività di consulenza in senso stretto demandata agli *Independent Financial Advisors* e ai *Tied Advisors*, evidenziando le peculiarità e le linee evolutive del settore. Vengono illustrati alcuni esempi della comunicazione fornita dagli schemi previdenziali agli iscritti, focalizzando l'attenzione sul rendiconto annuale, sui contributi e sulle informazioni di base. Si dà conto, quindi, del dibattito in corso nel Regno Unito incentrato sulle proposte in materia di informazione e di consulenza contenute nel Rapporto Pickering e nel c.d. *Green Paper*. Per quanto riguarda il primo, si mettono in evidenza le regole che disciplinano la comunicazione agli aderenti agli schemi pensionistici e il ruolo che le aziende potrebbero svolgere in tale campo. Si fa, inoltre, espresso richiamo alla strategia del Governo inglese, delineata nel *Green Paper*, con particolare riferimento alle proposte intese a migliorare l'accesso dei cittadini alle informazioni nei modi e nei tempi adeguati alle loro esigenze. Infine, si mettono in risalto i primi passi intrapresi nell'ambito della riforma degli schemi pensionistici aziendali, così come risulta nel c.d. *Action Plan*.



## **1. La diffusione dell'informazione e le strutture di consulenza nel settore della previdenza complementare nel Regno Unito**

Nel Regno Unito l'attività e il contenuto della consulenza sono stabiliti dal *Financial Services & Markets Act 2000 (Regulated Activities) Order 2001*, capitolo XII, paragrafo 53, che recita:

“la consulenza fornita a persone fisiche è un'attività di tipo specifico se:

- a) è data ad un individuo in qualità di investitore o potenziale investitore o in qualità di rappresentante di un investitore o potenziale investitore;
- b) verte su una qualsiasi delle seguenti attività individuali (svolte in prima persona o in rappresentanza di terzi):
  - b.1 acquisto, vendita, sottoscrizione, assunzione di garanzia con riguardo ad un particolare investimento finanziario;
  - b.2 esercizio di qualsiasi diritto, nascente da e riconducibile a tale investimento, di acquistare, vendere, sottoscrivere o assumere garanzie.

Da un punto di vista regolamentare la fornitura di generiche informazioni non è perciò considerato consulenza, ma mera attività informativa.”

Le attività di informazione e consulenza nel settore in questione sono svolte sia dal settore pubblico sia da quello privato. Il primo fornisce l'assistenza ai futuri pensionati del sistema pubblico e agli iscritti e ai potenziali aderenti ai fondi pensione privati. Esistono organismi amministrativi che prestano tali servizi con differenti gradi di competenza. Si tratta dell'OPAS (*Pensions Advisory Service*), del *Pension Service* e, per taluni aspetti specifici, della *Financial Services Authority* (FSA).

Il settore privato svolge l'attività di consulenza, in senso stretto, principalmente attraverso gli *Independent Financial Advisors* e i *Tied Advisors*.

Di seguito, si fornisce una schematizzazione dei *providers* di informazioni e di consulenze previdenziali presenti nel Regno Unito, a partire dalle istituzioni pubbliche.

## 1.1 L'OPAS

L'OPAS (*Pensions Advisory Service*) è un'organizzazione *non-profit*, indipendente e sovvenzionata dal Ministero del Lavoro e delle pensioni attraverso l'*Occupational Pensions Regulatory Authority* (OPRA).

L'OPAS fornisce a coloro che lo richiedano informazioni generali e consigli pratici su qualsiasi aspetto inerente alla previdenza pubblica e a quella privata, ma non risponde a specifici quesiti circa le singole posizioni previdenziali (riferibili sia al settore statale che agli schemi privati), né può offrire consulenza finanziaria. Inoltre, per quanto riguarda gli schemi pensionistici aziendali, i piani individuali e gli *stakeholder pension schemes*, l'OPAS aiuta gli iscritti ad impostare correttamente esposti o reclami in merito a presunti torti subiti, assistendoli in caso di dispute con i loro schemi pensionistici, senza poterli rappresentare in giudizio.

Nello svolgimento delle proprie attività, l'OPAS si avvale di professionisti che prestano volontariamente e gratuitamente la loro opera, assumendosi l'impegno di seguire in modo professionale ed efficiente ogni caso che accettano di trattare.

La maggior parte dei collaboratori dell'OPAS svolge la propria attività direttamente dalla propria abitazione o dal proprio posto di lavoro, sebbene presso l'ufficio di Londra sia presente in modo stabile un *team* di piccole dimensioni<sup>1</sup>.

I professionisti dell'OPAS devono operare secondo principi di integrità, onestà e imparzialità nonché attenersi a un codice di condotta<sup>2</sup>, il cui rispetto è condizione per la copertura assicurativa dai rischi ai quali sono esposti nell'esercizio della propria attività.

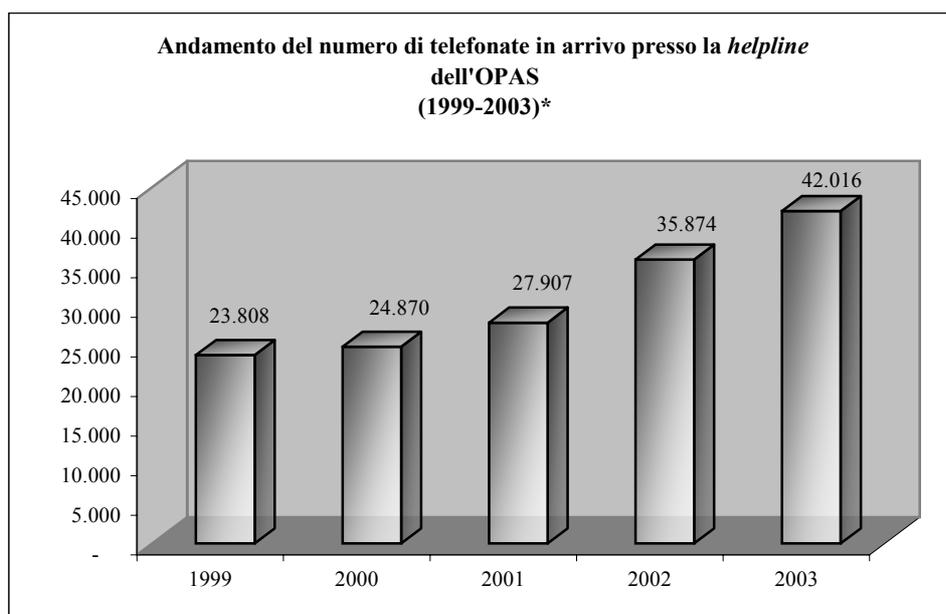
---

<sup>1</sup> Mediamente, un consulente dell'OPAS si dedica a cinque casi all'anno per circa tre ore di lavoro al mese.

<sup>2</sup> In particolare, i professionisti di cui si avvale l'OPAS hanno il divieto di dare consigli di tipo finanziario. Nei casi di trasferimento da uno schema pensionistico ad un altro i risparmiatori devono far riferimento agli *Independent Financial Advisors* (dei quali si tratterà nel paragrafo

Il ruolo svolto dall'OPAS in qualità di *provider* di informazioni sta crescendo di rilevanza, come dimostra anche il numero di chiamate<sup>3</sup> in arrivo presso la *Helpline* della stessa, registrato nell'ultimo quinquennio (v. Figura 1). Nell'agosto 2002 l'OPAS ha lamentato di aver riscontrato che gli iscritti agli schemi pensionistici privati spesso non sono a conoscenza dei loro diritti. Infatti, benché in base alla legislazione vigente gli iscritti ad una forma pensionistica abbiano titolo a ricevere informazioni su una serie di aspetti<sup>4</sup>, quali ad esempio i contributi, in termini generali risulta un difetto di conoscenza derivante dal fatto che non esiste alcun obbligo giuridico gravante sugli schemi pensionistici di darne notizia agli iscritti.

**Figura 1**



\*Nelle rilevazioni l'anno termina il 31 marzo.

(Fonte dati: OPAS)

---

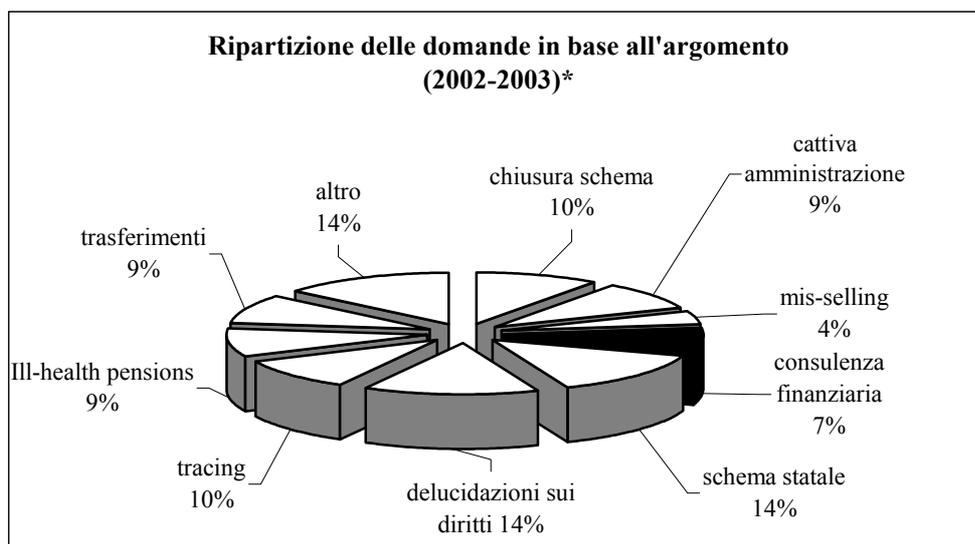
“1.4. Le caratteristiche del settore della consulenza: gli *Independent Financial Advisors* e i *Tied Advisors*”).

<sup>3</sup> Nel calcolo non sono state prese in considerazione le richieste di informazioni specifiche sugli *stakeholder pension schemes*.

<sup>4</sup> Cfr. “2. *Disclosure of information*: alcuni esempi” del presente lavoro.

Nella Figura 2 viene messa in evidenza la tipologia di domande giunte presso la *helpline* con riguardo all'anno 2002-2003.

**Figura 2**



\*Nelle rilevazioni l'anno termina il 31 marzo.

(Fonte dati: OPAS)

## 1.2. Il Pension Service

Il *Pension Service*, entità che opera all'interno del Ministero del Lavoro e delle pensioni, è stato istituito nel giugno 2001 allo scopo di erogare servizi utili a rendere più efficiente il sistema pensionistico. Svolge studi sui bisogni dei pensionati attuali e di quelli futuri, anche nell'ottica di definire misure di sostegno finanziario ai pensionati. A partire dal 2002, il *Pension Service* ha aperto 24 nuovi centri di assistenza regionali e posto in essere accordi di servizio locale in Scozia, Galles e in ogni ufficio regionale governativo in Inghilterra<sup>5</sup>.

Il *Pension Service* fornisce informazioni e servizi, anche attraverso un proprio sito internet, a tutti coloro che vogliono "pianificare" la propria pensione; in particolare,

elabora previsioni pensionistiche<sup>6</sup>, indicando ai richiedenti l'ammontare ipotizzabile della pensione che percepiranno. Per ciò che concerne le pensioni erogate dallo Stato, si possono ottenere informazioni contattando, pure telefonicamente, il *Retirement Pension Forecasting Team*; quanto alle previsioni combinate, che hanno per oggetto l'importo relativo alla pensione statale sommato a quello derivante dall'adesione ad uno schema (occupazionale o individuale), esse sono fornite dal datore di lavoro o dal *provider* degli schemi.

### **1.3. Il ruolo della *Financial Services Authority* (FSA)**

Nei confronti dei risparmiatori, la FSA<sup>7</sup> ha specifiche responsabilità sancite dal FSMA, tra le quali quella di promuovere la consapevolezza del pubblico e la comprensione di tutti gli aspetti della finanza personale, comprese le forme pensionistiche occupazionali e quelle individuali. A tale scopo, ha pubblicato gratuitamente una serie di *brochures* per i risparmiatori, inerenti a varie questioni connesse con le pensioni, ed altro materiale educativo<sup>8</sup>. Inoltre la FSA diffonde tramite

---

<sup>5</sup> Cfr. "The Pension Service Business Plan 2003-2004".

<sup>6</sup> *Green Paper* cap. 3 par. 42.

<sup>7</sup> La *Financial Services Authority* (FSA) svolge attività di vigilanza in tema di pensioni personali (inclusi gli *stakeholder pension schemes*), con particolare riguardo alla promozione e commercializzazione di tali schemi. Sebbene i *benefits* delle forme pensionistiche occupazionali non siano classificati come investimenti secondo il *Financial Services and Markets Act 2000* (FSMA), la FSA, con riguardo agli schemi occupazionali, disciplina, in particolare, i gestori dei patrimoni e la consulenza finanziaria fornita ai *trustees* degli schemi.

<sup>8</sup> La FSA ha recentemente realizzato per gli insegnanti di ragazzi dai 14 ai 19 anni un opuscolo educativo (che prende il nome di "*Make the most of it*"), composto da cinque moduli che coprono alcuni aspetti dell'educazione finanziaria: il rischio, l'investimento etico, la pianificazione finanziaria per il futuro, l'*e-commerce* e il rischio genetico. Tra le iniziative in corso, vi è la preparazione da parte della FSA, di concerto con lo *Scottish Centre for Financial Education*, di cinque *workshop* volti ad aiutare le scuole elementari scozzesi a sviluppare l'insegnamento di elementi di base in campo finanziario.

il proprio sito *web* informazioni<sup>9</sup> per confrontare prodotti quali le pensioni individuali e gli *stakeholder pension schemes*<sup>10</sup>.

Per quanto concerne gli *stakeholder pension schemes*, la FSA ha ritenuto utile elaborare il cosiddetto “*decision tree*”<sup>11</sup> o “percorso decisionale”, che facilita l’acquisto dei prodotti pensionistici anche per coloro che non necessariamente intendono avvalersi dell’ausilio dei consulenti.

L’obiettivo principale dello strumento è quello di assistere i risparmiatori nella comprensione delle caratteristiche degli *stakeholder pension schemes* e, in particolare, di ciò di cui essi devono tener conto nel decidere se aderire o no a tali schemi pensionistici. Il *decision tree*<sup>12</sup> non è classificabile quale strumento di consulenza, ma come parte del processo di informazione e guida; lo conferma il fatto che il *decision tree*, in alcuni casi, può orientare l’interessato a rivolgersi ad un consulente. Il *decision tree* pone una serie di domande a tre diverse tipologie di soggetti: lavoratori dipendenti, autonomi e non occupati.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Fonte: FSA, “*Simplicity, security and choice: working and saving for retirement. Response from the Financial Services Authority to Cm 5677*”, marzo 2003.

<sup>10</sup> Per un approfondimento sugli *stakeholder pension schemes* cfr. nel medesimo quaderno tematico “*Il risk-based approach nell’attività di regolamentazione e di vigilanza della Financial Services Authority (FSA)*” a cura di Elisabetta Giacomel.

<sup>11</sup> Cfr. “*Stakeholder pension decision trees*” FSA, aprile 2003; paragrafi 5.78-5.80 del “*Sandler’s Review. Medium and long term retail savings in the UK*”, luglio 2002. (Il Rapporto Sandler è un lavoro commissionato dal Governo inglese a R. Sandler allo scopo di identificare le forze competitive e gli incentivi che operano nel settore dei prodotti di risparmio di medio e lungo periodo e di suggerire soluzioni per garantire un servizio di qualità ai risparmiatori. Le origini del Rapporto Sandler vanno ricercate nel *Myners Review*.)

<sup>12</sup> Da alcune ricerche condotte nell’aprile 2003 (“*Review of the regulatory regime for Stakeholder pensions*”, report on consumer research, IFF research Ltd. e “*Review of the regulatory regime for Stakeholder pensions*”, report on research with product providers and intermediaries, KPMG) risulta che i risparmiatori utilizzano il *decision tree*, ma la maggior parte ancora preferisce un ulteriore aiuto prima di decidere per l’acquisto. Infatti l’88% degli *stakeholder pension schemes* viene venduto tramite i canali che forniscono consulenza.

<sup>13</sup> Da uno studio realizzato dalla FSA (“*The FSA’s approach to the regulation of the conduct of stakeholder pensions business*”, Discussion Paper, maggio 2000) risulta che è particolarmente difficile ad alcuni risparmiatori rispondere alle domande relative alla valutazione del reddito futuro che essi ragionevolmente possono aspettarsi di risparmiare con uno *stakeholder pension scheme*.

In Appendice, viene rappresentato a titolo esemplificativo il percorso decisionale che si riferisce ai lavoratori dipendenti.

#### **1.4. I consulenti finanziari privati: gli *Independent Financial Advisors* e i *Tied Advisors***

Nel Regno Unito i consulenti finanziari privati (“*financial advisors*”) sono sottoposti ad un’apposita regolamentazione e sono assoggettati al controllo della *Financial Services Authority*, che li autorizza ad operare; devono, inoltre, essere iscritti ad un albo, tenuto dalla stessa Autorità. I consulenti finanziari devono dimostrare alla FSA le proprie competenze sia mediante lo svolgimento di un periodo di praticantato<sup>14</sup> presso soggetti autorizzati che li “sponsorizzano” sia con il superamento di specifici esami di idoneità professionale. Il requisito minimo stabilito dalla legge per operare in qualità di *financial advisor* è il possesso del *Financial Planning Certificate (FPC)*. Normalmente, l’affidabilità dei consulenti è dimostrata dal possesso da parte degli stessi di ulteriori specifici titoli, quali l’*AFPC (Advanced Financial Planning Certificate)*, *ALIA (Associate of the Life Insurance Association)*, *MLIA (Member of the Life Insurance Association)*, *FLIA (Fellow of the Life Insurance Association)*, *AIFP (Associate of the Institute of Financial Planning)*, *FIFP (Fellow of the Institute of Financial Planning)*, *AIFA (Associate of the Institute or Faculty of Actuaries)*, *FIFA (Fellow of the Institute or Faculty of Actuaries)*.

Per verificare se un soggetto è autorizzato ad offrire un servizio di consulenza finanziaria si può fare ricorso al sito internet della FSA nell’area *Firm Check Service* oppure si può contattare, telefonicamente, la *FSA (Consumer Helpline)*.

---

<sup>14</sup> Il praticantato può variare da 6 mesi a 2 anni secondo il punteggio ottenuto nel corso degli esami di pratica svolti durante tale periodo.

In base alla regolamentazione attualmente in vigore nel Regno Unito, i consulenti finanziari possono essere suddivisi in due categorie: i *Tied Advisors* e gli *Independent Financial Advisors* (IFAs)<sup>15</sup>.

I *Tied Advisors* forniscono consulenza e vendono solo prodotti di investimento della società per la quale operano; a loro volta si distinguono in: venditori tradizionali (dipendenti dei *providers*), *bancassurers* e *tied agents* (giuridicamente differenziati dal *provider* ma con il quale intrattengono un accordo per la vendita dei suoi prodotti in esclusiva). La responsabilità legale della consulenza fornita dai *Tied advisors* ricade sui *providers* ai quali i consulenti sono affiliati.

Gli *Independent Financial Advisors* devono dare consulenza finanziaria in modo imparziale su tutti i prodotti finanziari, il cosiddetto “*best advice by law*”, che presuppone una conoscenza a tutto campo delle esigenze del cliente. In questo caso, la società o il *network* di consulenza indipendente è responsabile del servizio che fornisce.

Si tratta di due categorie di consulenti distinte in ragione della diversa estensione dei servizi offerti. Infatti, i consulenti *Tied* non possono fornire consigli su prodotti non commercializzati dai propri *providers*. Tale situazione è nota con il termine di “polarizzazione”<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Negli ultimi dodici anni si sono verificati i seguenti fenomeni: una forte riduzione dei venditori - attualmente sono 20.000 rispetto ai 190.000 circa del 1991; una corrispondente crescita della presenza sul mercato dei consulenti indipendenti e, infine, la comparsa e il rapido aumento dei *networks* di consulenti indipendenti. I motivi di questi cambiamenti si ravvisano in numerosi fattori, quali il notevole aumento dell’influenza della regolamentazione sulla distribuzione e le decisioni di numerose compagnie di assicurazione intese a ridurre sostanzialmente il ricorso ai venditori. Ciò si deve, in parte, alla difficoltà incontrata dalle forze di vendita a conquistare il segmento di clientela dal reddito più elevato (e dalle transazioni più proficue), segmento che ha preferito rivolgersi agli IFAs, i quali in un regime “polarizzato” danno accesso ad un ventaglio più ampio di prodotti. (Cfr. paragrafi 4.54-4.55 “*Sandler’s Review. Medium and long term retail savings in the UK*”.)

<sup>16</sup> E’ in corso un processo di riforma della “polarizzazione”. Nel mese di novembre 2002 la FSA ha dichiarato di volerla abolire e, nel gennaio 2003, nel “*consultation paper 166*” (CP 166) ha proposto un modello intermedio, che andrebbe a modificare principalmente l’ambito di attività

Gli IFAs devono attenersi al rispetto di precise regole.<sup>17</sup>

Quanto ai compensi, possono essere retribuiti secondo due modalità<sup>18</sup>:

1. *commission*: è calcolata generalmente in percentuale della somma di denaro investita, è inclusa nel prezzo del prodotto e viene pagata dal *provider* all'IFA;
2. *fee* separata: è conteggiata su base oraria<sup>19</sup>, sebbene in molti casi, quando si tratta di prodotti pensionistici, sia fissa. Viene pagata direttamente al consulente sia nel caso in cui si decida di seguire il suo consiglio, sia nella circostanza contraria.

I consulenti indipendenti sono organizzati in differenti tipi di strutture, come sintetizzato nella Tabella 1:

**Tabella 1**

<b>Tipologie di strutture</b>	
Società operanti su scala nazionale	Si tratta di società di consulenza indipendenti di grandi dimensioni, presenti su tutto il territorio britannico.
Società operanti su scala regionale	Il numero di consulenti registrati di norma oscilla tra 10 e 70; le società regionali sono concentrate in una limitata area geografica.
Società operanti su scala locale	Hanno meno di dieci consulenti registrati; numerose sono quelle costituite da professionisti individuali.
<i>Networks</i>	Le società di dimensioni minori possono diventare rappresentanti incaricati di <i>networks</i> di consulenti finanziari indipendenti. La rete fornisce servizi centralizzati come negoziazione di commissioni e ricerca, in cambio del pagamento di una <i>fee</i> .

Il settore è caratterizzato da un elevato grado di frammentazione: le prime quattro società di consulenza indipendente realizzano soltanto il 6 per cento<sup>20</sup> del fatturato complessivo<sup>21</sup>.

---

dei *tied advisors*, consentendo loro di fornire consulenza su prodotti di differenti *providers* senza essere vincolati da un obbligo di esclusiva.

<sup>17</sup> In caso di violazione dei regolamenti stabiliti, gli *Independent Financial Advisors* vanno incontro a severi provvedimenti che possono arrivare fino all'interdizione dall'esercizio della professione.

<sup>18</sup> A volte il consulente propone una soluzione mista (Fonte: [www.unbiased.co.uk](http://www.unbiased.co.uk) "Thinking about independent financial advice?", ottobre 2002).

Gli *Independent Financial Advisors*, con esclusione di quelli già iscritti ad organismi professionali, sono circa 26.000<sup>22</sup>, operanti in 11.000 società. Negli ultimi anni si è registrata una consistente crescita dei consulenti indipendenti (v. nota 15) nonché un aumento proporzionalmente più elevato di *networks* di consulenti indipendenti. Le ragioni della crescita dei *networks* sono da collegare ai vantaggi delle economie di scala. Si orientano in tal senso soprattutto le società di piccole dimensioni che, alla fine degli anni ottanta, costituirono le prime reti. Per comprendere l'importanza del fenomeno, occorre ricordare che i consulenti appartenenti a due grandi *networks* erano allora circa 8.500<sup>23</sup>, pari al 30 per cento del complesso degli IFAs in attività.

Le potenzialità del settore degli IFAs sono molto ampie, come è testimoniato dai seguenti dati<sup>24</sup>:

- il 26 per cento dei risparmiatori inglesi<sup>25</sup> ricorre attualmente ai consulenti finanziari;
- il 68 per cento dei risparmiatori inglesi, che hanno acquistato o acquisteranno prodotti finanziari, ha manifestato l'intenzione di avvalersi di servizi di consulenza;
- il 27 per cento dei risparmiatori del Regno Unito non ha escluso la possibilità di contattare un *Independent Financial Advisor*.

Per evitare che la crescita del fenomeno del ricorso a servizi di consulenza sia accompagnata da un proporzionale aumento di comportamenti censurabili da parte dei

---

<sup>19</sup> Generalmente si aggira tra le 80 e le 200 sterline all'ora (Fonte: v.nota precedente).

<sup>20</sup> Financial Advisers/Matrix-Data, ottobre 2001.

<sup>21</sup> Stimato da B&W Deloitte pari a 3,4 miliardi di sterline.

<sup>22</sup> Cfr. paragrafo 4.13. "*Sandler's Review. Medium and long term retail savings in the UK*", luglio 2002.

<sup>23</sup> Cfr. paragrafi 4.53 e 4.64 "*Sandler's Review. Medium and long term retail savings in the UK*".

<sup>24</sup> Citigate Dewe Rogerson "*The market for independent financial advice*" Omnibus research report, maggio 2002.

<sup>25</sup> Circa 12,09 milioni di persone.

consulenti e da possibili contenziosi, la FSA, nel capitolo 5 del *Conduct Business Rules*, ha introdotto un meccanismo di trasparenza prevedendo che, prima che siano fornite a un privato assistenza e/o consulenza in ordine ad un certo investimento, il consulente debba comunicare per iscritto al risparmiatore la base o l'ammontare del costo del servizio. Inoltre, prima di una transazione, il consulente indipendente deve rendere nota qualsiasi remunerazione o commissione connessa con la medesima, mentre il *provider* del prodotto deve comunicare la remunerazione riconosciuta ai propri dipendenti o agenti. Tali comunicazioni devono essere effettuate in modo chiaro, onesto e non fuorviante nonché, di norma, per iscritto. Una richiesta di commissione non può essere avanzata verbalmente<sup>26</sup>.

## **2. Disclosure of information: alcuni esempi**

Nel Regno Unito, l'attuale sistema prevede che gli schemi pensionistici (aziendali, individuali e *stakeholder*) forniscano agli iscritti un'ampia gamma di informazioni<sup>27</sup>. Alcune di esse sono inoltrate in modo automatico, altre soltanto su richiesta.

Gli obblighi di informativa riguardano gli ambiti appresso indicati:

- rendiconto annuale;
- contributi previdenziali versati;
- informazioni di base;
- diritti e opzioni di coloro che lasciano in via anticipata la forma pensionistica;
- pagamento delle prestazioni;
- cambiamenti intervenuti;
- documenti che il risparmiatore può richiedere;
- chiusura del fondo;
- trasferimenti ad altra forma pensionistica.

---

<sup>26</sup> Cfr. *Conduct of Business Rules* 2.1.3.

Si ritiene utile approfondire qui di seguito alcuni aspetti connessi alla informativa su rendiconto annuale, contributi previdenziali e informazioni di base.

Per quanto riguarda il **rendiconto annuale**, la Tabella 2 indica le modalità di inoltro agli iscritti.

**Tabella 2**

	<b>Modalità di inoltro agli iscritti del RENDICONTO ANNUALE</b>	
<b>Tipologia di schema</b>	Schemi occupazionali a contribuzione definita	Automaticamente, entro 12 mesi dalla chiusura dell'esercizio dello schema.
	Schemi a prestazione definita	Su richiesta, entro 2 mesi dalla domanda.
	Piani individuali	Automaticamente, ogni 12 mesi dal momento dell'iscrizione.
	<i>Stakeholder pension schemes</i>	Automaticamente, entro 3 mesi dalla chiusura dell'esercizio dello schema.

Il rendiconto annuale deve indicare:

- il valore della posizione previdenziale dell'iscritto con riferimento all'ultimo giorno dell'anno precedente a quello cui è riferito il rendiconto;
- il valore della posizione previdenziale dell'iscritto nell'ultimo giorno dell'anno del rendiconto e l'ammontare di qualsiasi utile o perdita dell'investimento derivante dall'esercizio;
- i dettagli dei contributi versati dall'iscritto e dal datore di lavoro;
- l'indicazione dello sgravio fiscale;
- il valore delle prestazioni trasferite da un precedente schema;

---

<sup>27</sup> Cfr. [www.opas.org.uk](http://www.opas.org.uk) "Disclosure of information".

- l'ammontare dedotto dai contributi annuali per il pagamento della commissione dello schema;
- qualsiasi altra deduzione.

In tema di **contributi** esistono norme che facilitano l'individuazione di irregolarità commesse dal datore di lavoro nel versamento delle contribuzioni previdenziali al *provider* e che obbligano quest'ultimo a comunicarle all'*Occupational Pensions Regulatory Authority* e, in alcuni casi, agli iscritti.

Tra le **informazioni di base** da comunicare agli iscritti agli schemi occupazionali ci sono quelle che attengono alle condizioni di idoneità per l'adesione, alle modalità di calcolo delle prestazioni e dei contributi degli aderenti e di quelli dei datori di lavoro, al regime fiscale. Sono, altresì, previste una dichiarazione di disponibilità dell'OPAS ad offrire assistenza agli iscritti ed ai beneficiari degli schemi, una dichiarazione che il *Pensions Ombudsman* può intervenire per favorire una risoluzione delle controversie, una dichiarazione che l'*Occupational Pensions Regulatory Authority* ha competenza ad intervenire, laddove necessario, nei confronti dei *trustees*, dei datori di lavoro e dei consulenti professionali. Quanto alle informazioni di base fornite agli iscritti dei piani individuali e degli *stakeholder pension schemes*, si ritiene di menzionare l'obbligo di indicare i nomi e gli indirizzi dei *trustees* e dei *manager* dello schema, le condizioni di idoneità per l'adesione, la politica di investimento dello schema, le modalità di applicazione degli oneri e una dichiarazione dell'OPAS di disponibilità ad assistere gli iscritti e i beneficiari dello schema.

Il complesso delle informazioni di base deve essere messo a disposizione degli iscritti entro due mesi dall'adesione allo schema occupazionale.<sup>28</sup>

L'informativa di base degli *stakeholder pension schemes* e dei piani individuali è fornita automaticamente a chiunque ne abbia necessità per decidere o meno di iscriversi allo schema. Una volta sottoscritta l'adesione ad uno schema, il *provider* ha l'obbligo di

---

<sup>28</sup> Successivamente, i coniugi degli iscritti, altri beneficiari e le rappresentanze sindacali possono richiederle e hanno diritto a riceverle entro 60 giorni.

comunicare all'aderente che dispone di un intervallo di tempo di 14 giorni per annullarla.

### **3. Il dibattito in corso**

#### **3.1. Le proposte contenute nel Rapporto Pickering**

Il Rapporto Pickering<sup>29</sup> si sofferma, tra l'altro, sull'importanza dell'informazione e della comunicazione. Frequenti sono state le errate interpretazioni degli schemi pensionistici da parte degli iscritti e negli anni più recenti si è pensato di ovviare all'inconveniente fornendo loro un numero più ampio di informazioni. Peraltro, il Rapporto rileva che l'aumento delle informazioni non ha determinato l'effetto desiderato, ma ha, anzi, creato confusione e problemi di comprensione.

Al riguardo, il Rapporto si focalizza su due ambiti: le regole che disciplinano la comunicazione con gli aderenti agli schemi pensionistici e il ruolo di consulenza che potrebbero svolgere le aziende.

##### **3.1.1. L'attività di comunicazione nei riguardi degli iscritti**

Nel Rapporto si sottolinea che gli iscritti agli schemi pensionistici e i potenziali aderenti dovrebbero ricevere le informazioni-chiave necessarie per prendere decisioni consone al proprio interesse.

---

<sup>29</sup> A. Pickering, ex Presidente dell'Associazione Nazionale dei Fondi Pensione (NAPF), è stato incaricato dal Ministro del Lavoro di predisporre un rapporto allo scopo di studiare misure di razionalizzazione del sistema, l'introduzione delle quali potrebbe anche rendere più sopportabile per le imprese il costo dell'offerta di prodotti pensionistici che garantiscano ai dipendenti un livello di copertura previdenziale adeguato. Si tratta del rapporto, pubblicato nel luglio 2002, con il nome "*A simpler way to better pensions, an independent report.*"

Il documento<sup>30</sup> delinea i principi che dovrebbero disciplinare tale attività di comunicazione. Prima di tutto occorre tener presente che le comunicazioni agli iscritti o ai potenziali aderenti rappresentano lo strumento fondamentale mediante il quale questi possono monitorare l'andamento del fondo e decidere, quindi, se rimanervi o uscirne o anche entrarvi. In secondo luogo, la comunicazione dovrebbe fornire agli iscritti alcuni dati di base sulla copertura pensionistica, indicando i rischi ai quali sono esposti e, pertanto, dovrebbe informare correttamente i risparmiatori sugli eventi più rilevanti, quali, per esempio, le modifiche attinenti ai meccanismi di base dello schema pensionistico. Infine, i soggetti responsabili dovrebbero controllare che tutte le comunicazioni destinate agli iscritti siano facilmente comprensibili.

Nel Rapporto sono fornite le modalità con le quali dovrebbero essere date le informazioni e specifiche indicazioni in ordine a taluni aspetti delle informative agli iscritti con riguardo a:

- a) tempistica e modalità di inoltro delle comunicazioni (in via automatica o su richiesta);
- b) comunicazione agli iscritti agli schemi occupazionali (dovrebbe essere sintetica e tarata sul destinatario);
- c) *Scheme Annual Report*;
- d) *Statement of Investment Principles*;
- e) requisiti di *disclosure*.

a) Secondo il Rapporto, non sarebbe necessario specificare entro quale termine determinate informazioni debbano essere comunicate. Nelle norme di legge si dovrebbe far riferimento soltanto a “tempi ragionevoli”<sup>31</sup>, mentre l’Autorità di controllo dovrebbe fornire un orientamento sui termini di comunicazione e pronunciarsi in caso di controversie. Le modalità di invio (in via automatica o su richiesta) dovrebbero essere predefinite.

---

<sup>30</sup> Cfr. Appendice 1 capitolo C del Rapporto.

<sup>31</sup> L’OPAS non è d’accordo con questa proposta – come si evince dal suo documento “*OPAS response to the Green Paper*” del marzo 2003 -, in quanto ritiene che un *reasonable timescale* - come si sostiene nel Rapporto - piuttosto che un *exact timescale* sia troppo soggettivo.

b) Le comunicazioni dovrebbero essere focalizzate, dedicate, e sintetiche (2 o 3 pagine), a differenza di quanto avviene attualmente. Ciò non toglie che gli iscritti agli schemi aziendali dovrebbero conservare il diritto di richiedere le informazioni dettagliate di cui ritenessero di avere bisogno e riceverle entro tempi ragionevoli. Il Ministero del Lavoro e delle pensioni dovrebbe indicare l'esigenza di abbreviare il documento "*Basic Scheme Information*" (che attualmente è di oltre 20 pagine) destinato ai nuovi o potenziali iscritti agli schemi pensionistici occupazionali; tale è la linea che sta seguendo la *Financial Services Authority* per quanto concerne gli schemi individuali.

c) Il Rapporto propone che la legge prescriva ad ogni schema pensionistico di presentare una Relazione Annuale (*Scheme Annual Report*) e di metterla a disposizione degli iscritti. L'Autorità di controllo dovrebbe fornire, invece, orientamenti circa il contenuto della Relazione, che potrebbe comprendere, ad esempio, riferimenti a valutazioni contabili, attuariali e ad altri documenti dello schema, nonché alle modalità che occorre osservare per ottenerne copia e alle informazioni sui *trustees*.

d) In merito al Prospetto dei Principi di Investimento (*Statement of Investment Principles*), il cui contenuto è stato previsto con dovizia di particolari dal Pension Act del 1995 e successivi emendamenti, il Rapporto sottolinea che, fermo restando che il Prospetto è essenziale e che dovrebbe essere confermato l'obbligo in capo ai *trustees* di redigerlo, spetterebbe all'Autorità di controllo indicare gli elementi informativi che dovrebbero esservi inclusi. Inoltre, in un apposito codice di condotta si potrebbe richiedere di precisare l'eventuale approccio utilizzato dagli amministratori in ordine agli investimenti socialmente responsabili.

e) Per quanto riguarda il contenuto delle informazioni finanziarie, nel Rapporto si raccomanda la massima efficacia e completezza della comunicazione riguardante la *funding position* dello schema. Il Rapporto segnala l'importanza di

rendere omogenee le basi tecniche delle informazioni finanziarie fornite in merito alle diverse tipologie di forme pensionistiche.

Nel Rapporto è, quindi, raccomandato che l'Autorità di controllo delinei un orientamento circa i dati da inserire nell'informativa agli iscritti (l'ammontare dei contributi versati, il valore corrente degli investimenti, un'indicazione comprensibile del reddito pensionistico atteso, dettagli sulle ipotesi della previsione disponibili su richiesta). Il documento suggerisce, inoltre, di rendere accessibili agli iscritti informazioni più dettagliate anche per il tramite di internet e *intranet* laddove possibile. Sottolinea, infine, l'opportunità che tutte le disposizioni regolamentari inerenti alla comunicazione siano sintetizzate efficacemente e facilmente identificabili.

Nella parte finale del Rapporto sono indicate le raccomandazioni - riportate nella Tabella 3 - in tema di comunicazione con riferimento ai soli schemi occupazionali, suddivise in base alla tipologia di destinatario.

**Tabella 3**

<b>Proposte del Rapporto Pickering in tema di informativa</b>			
	<b>Informazione</b>	<b>Modalità di invio</b>	<b>Note</b>
<b>Potenziali iscritti</b>	Elementi base dello schema: contributi, prestazioni, età della pensione, modalità di ingresso/uscita dallo schema (specificando se si diventa automaticamente iscritti) e di richiesta delle informazioni, laddove lo schema sia “ <i>contracted-out</i> ”.	Automatico	
<b>Nuovi iscritti</b>	Se si tratta di uno schema con meccanismi di <i>opt-out</i> , gli stessi dettagli di base previsti per i potenziali iscritti.	Automatico	Solo per gli schemi con meccanismi di <i>opt-out</i> . Negli schemi con meccanismi di <i>opt-in</i> ciò è già disponibile per il potenziale iscritto.
	Documentazione dello schema ( <i>Statement of Investment Principles</i> , revisione dei conti etc.)	Su richiesta	Di solito gratuita, con possibilità di chiedere <i>fee</i> di ragionevole importo.
	Variazione delle informazioni base dello schema.	Automatico	Solo se comporta effetti concreti sugli iscritti - ad esempio variazione delle prestazioni o dei contributi.
	Dettagli specifici riguardanti le prestazioni al momento dell'accettazione del valore di trasferimento.	Su richiesta	
<b>Isritti attuali (inclusi quelli con diritti differiti)</b>	Estratto conto annuale della posizione previdenziale.	Automatico	Escluso il valore di trasferimento.
	Stima del valore di trasferimento.	Su richiesta	Solo una volta ogni 12 mesi.
	Mancato versamento dei contributi da parte del datore di lavoro e dell'iscritto.	Automatico	
	Rapporto sulle condizioni finanziarie dello schema.	Su richiesta	
	Documentazione dello schema.	Su richiesta	
	Trasferimento di diritti maturati senza consenso.	Automatico	
	Diritti e facoltà dei soggetti che abbandonano anticipatamente lo schema.	Su richiesta	Include il valore di trasferimento.
<b>Isritti che si avvicinano alla pensione</b>	Conferma delle prestazioni maturate e indicazione di diritti e facoltà connessi.	Automatico	Eventuali informazioni sulla disponibilità di opzioni alternative di mercato.
	Conferma dell'ammontare delle prestazioni pagabili.	Automatico	
<b>Pensionati</b>	Variazione delle prestazioni in pagamento (ad esempio incrementi discrezionali).	Automatico	
	Rapporto sulle condizioni finanziarie dello schema.	Su richiesta	
	Documentazione schema	Su richiesta	

<b><i>In caso di liquidazione dello schema</i></b>	Notifica della liquidazione e relazione di avanzamento.	Automatico	Non applicabile alle pensioni personali. Comprende le informazioni oggi contenute nel prospetto di liquidazione.
	Notifica definitiva della liquidazione.	Automatico	Non applicabile alle pensioni personali.
	Stima del valore di trasferimento.	Automatico	
	Documenti dello schema.	Su richiesta	
<b><i>Ex coniuge di un iscritto alla presenza di un ordine di erogazione</i></b>	Estratto conto annuale della posizione previdenziale.	Automatico	
	Conferma delle prestazioni quando l'iscritto si avvicina al pensionamento.	Automatico	
<b><i>Coniuge/ figlio a carico in caso di decesso dell'iscritto</i></b>	Documentazione schema.	Su richiesta	
	Diritti e facoltà alla morte dell'iscritto o del beneficiario.	Automatico	
	Conferma dell'ammontare delle prestazioni pagabili.	Automatico	
	Variazioni delle prestazioni in pagamento.	Automatico	
	Rapporto sulle condizioni finanziarie dello schema.	Su richiesta	

### **3.1.2. La consulenza da parte delle aziende**

Nel Rapporto Pickering si afferma che le aziende potrebbero svolgere un ruolo di consulenza nei confronti dei dipendenti, anche tenuto conto che solo un ristretto numero di soggetti ha accesso alla consulenza finanziaria. Il Rapporto nota altresì che, d'altro canto, vi potrebbe essere il rischio che i datori di lavoro forniscano una consulenza insufficiente o addirittura ingannevole. Gli stessi datori di lavoro lamentano la mancanza di chiarezza del legislatore in ordine ai limiti entro i quali possono esercitare la loro attività di consulenza. Di recente, la FSA ha pubblicato una guida che illustra ciò che la legislazione in tema di servizi finanziari consente al riguardo.

Il Rapporto raccomanda una semplificazione volta ad aiutare i lavoratori a comprendere tutti i vantaggi derivanti dall'eventuale iscrizione a una forma pensionistica proposta dal datore di lavoro, il quale, a sua volta, avrà interesse a favorire l'adesione dei dipendenti al proprio schema pensionistico, considerando che si tratta di una parte importante del pacchetto remunerativo volto a reclutare e fidelizzare le risorse

umane dell'azienda. Nel Rapporto si propone, altresì, di consentire alle aziende di stabilire come condizione indispensabile per l'assunzione l'adesione al proprio schema occupazionale (“*compulsory*”). Ciò andrebbe applicato sia agli schemi occupazionali, sia a qualsiasi altro schema, promosso dal datore di lavoro, nel quale quest'ultimo si impegna a versare un contributo minimo pari al 4 per cento dello stipendio pensionabile.

Il Rapporto propone che il Ministero del Lavoro e delle Pensioni, quello del Tesoro e la FSA istituiscano un *forum*, con la partecipazione di rappresentanti dei datori di lavoro, che faciliti il dibattito sulle iniziative da intraprendere in tal senso.

Per quanto riguarda gli *stakeholder pension schemes*, vi è da ricordare che l'attuale contesto legislativo impedisce ai datori di lavoro di promuovere attivamente presso i propri dipendenti gli *stakeholder pension schemes* e gli schemi individuali, in quanto il *Financial Promotions Order* all'interno del *Financial Services and Markets Act* stabilisce che la promozione dei suddetti schemi debba avvenire esclusivamente sotto il controllo di un soggetto autorizzato dalla FSA, vietando a coloro che non sono autorizzati di svolgere la consulenza finanziaria. Recentemente, è stata avanzata dalla *National Association of Pension Funds* (NAPF)<sup>32</sup> una proposta di modifica di tale impostazione nel senso di consentire che vengano fornite dai datori di lavoro ulteriori informazioni sugli schemi pensionistici da essi offerti oltre quelle generiche riguardanti gli schemi stessi.

---

<sup>32</sup> La proposta è contenuta nel paragrafo 4.26 del “*Pensions – Plain and Simple*” pubblicato dal NAPF nell'ottobre 2002. Inoltre, secondo il NAPF, l'educazione alla consapevolezza previdenziale va estesa anche ai datori di lavoro, che devono tener conto dell'importanza delle pensioni all'interno del pacchetto retributivo. La *National Association of Pension Funds*, che produce un'enorme mole di materiale relativo alle pensioni, ha proposto di lavorare di concerto con il Ministero del Lavoro e delle Pensioni, la FSA e i datori di lavoro per diffondere l'informazione previdenziale e per sviluppare l'assistenza relativa agli schemi pensionistici sponsorizzati dai datori di lavoro. Il NAPF redigerà una guida intesa a facilitare le aziende che intendono modificare lo schema esistente per crearne uno nuovo adatto alle loro esigenze (cfr. *executive summary* e paragr. 4.35 del “*Pensions – Plain and Simple*”).

### **3.2. La strategia del Governo in materia di informazione e di educazione previdenziale delineata nel *Green Paper***

Nel dicembre 2002 è stato pubblicato il c.d. *Green Paper*<sup>33</sup>, contenente le proposte del Governo inglese per la riforma del sistema previdenziale. Per quanto riguarda la comunicazione, in senso lato, con gli iscritti agli schemi, il documento si sofferma sui seguenti argomenti:

- a. il miglioramento dell'educazione e della consapevolezza finanziaria degli individui, mediante adeguate campagne di informazione e l'invio di informazioni "mirate" legate ad eventi importanti della vita;
- b. la predisposizione di previsioni combinate di pensione pubblica e privata;
- c. il rafforzamento del ruolo di consulenza delle imprese sponsor.

Nel documento si sostiene anche la necessità della radicale semplificazione della tassazione degli schemi pensionistici<sup>34</sup> e dei prodotti di risparmio<sup>35</sup>. E' intenzione del Governo di sviluppare questo approccio incoraggiando prodotti di risparmio semplici e flessibili per aiutare un maggior numero di persone a risparmiare in vista del loro pensionamento. Per raggiungere questo scopo, in particolare, il Governo propone di attivare le raccomandazioni contenute nel rapporto Sandler volte a facilitare la raccolta

---

<sup>33</sup> Si tratta del "*Simplicity, security and choice: working and saving for retirement*", a cura del Dipartimento del Lavoro e delle Pensioni.

<sup>34</sup> In tema di semplificazione fiscale nel documento il Governo inglese propone di passare dall'attuale sistema, che prevede 8 differenti regimi di tassazione delle pensioni - ciascuno dei quali presenta specifiche regole concernenti i livelli di contribuzione e i livelli delle prestazioni, che determinano restrizioni nelle scelte e nella flessibilità per gli individui, i datori di lavoro e i *providers* (cfr. Inland Revenue, "*Simplifying the taxation of pensions: increasing choice and flexibility for all*", dicembre 2002) - ad un sistema costituito da un unico regime per tutte le tipologie di schemi pensionistici. La complessità del sistema di tassazione non solo agisce come barriera al risparmio ma altresì lo scoraggia, in quanto i consulenti cercano di massimizzare i vantaggi fiscali, e ne aumenta i costi, poiché i *providers* devono rispettare numerose e pesanti regole. La semplificazione del regime fiscale delle pensioni rappresenta l'anello mancante del rapporto Pickering e del rapporto Sandler, come sostiene l'ABI, l'Associazione delle Compagnie di Assicurazione inglesi. (Cfr. *Paper n°2*, "*Pensions tax simplification review – the ABI view*", ottobre 2002.)

<sup>35</sup> Cfr. *Green Paper (summary)* e la ricerca della FSA (2000) "*Better Informed Consumers, survey*", che, volta ad esplorare l'uso dell'informazione e della consulenza da parte dei

di risparmio con prodotti e processi di vendita semplici, contribuire allo sviluppo dei prodotti di consulenza e fare in modo che la consulenza finanziaria sia, almeno in parte, offerta dallo stesso datore di lavoro.

### **3.2.1. Il miglioramento della consapevolezza finanziaria**

Nel *Green Paper* il Governo riconosce il valore fondamentale che ricoprono l'informazione e l'educazione nell'aiutare le persone ad effettuare scelte consapevoli in materia previdenziale; viene confermato il ruolo della FSA nel migliorare la conoscenza finanziaria di base e nel far sì che i risparmiatori adottino le loro decisioni con cognizione di causa.

Per garantire ai cittadini l'accesso alle informazioni nei modi e nei tempi adeguati alle loro esigenze nel *Green Paper* viene proposto:

- un servizio di informazione telefonica e tramite *internet*, - attualmente, come si è già visto, sono presenti varie organizzazioni che forniscono informazioni in materia previdenziale con tali modalità - che rappresenti un chiaro e imparziale punto di riferimento per domande di base, informazioni generali e indicazioni quanto all'opportunità di far ricorso a consulenti specializzati;
- una migliore regolamentazione dell'informazione finanziaria e la sua diffusione, anche mediante canali diversi da quelli tradizionali. La FSA, ad esempio, sta esplorando le modalità attraverso le quali nuovi strumenti di pianificazione finanziaria interattivi possano essere utilizzati da organizzazioni di volontariato o da comunità;
- il ricorso alla televisione digitale interattiva per offrire informazioni imparziali in materia - si sta valutando in che modo tale strumento potrebbe essere utilizzato dal Dipartimento del Lavoro e delle Pensioni come canale di comunicazione;

---

risparmiatori nella scelta dei prodotti finanziari, ha messo in evidenza i problemi incontrati dagli individui che cercano da soli di destreggiarsi tra i prodotti finanziari.

- di tener conto degli eventi della vita. Una ricerca<sup>36</sup> condotta dal Ministero del Lavoro e delle pensioni ha evidenziato che gli individui pensano seriamente a progettare il loro futuro in alcuni momenti chiave della loro vita, ad esempio allorché saldano il debito assunto da studenti, iniziano un nuovo lavoro, hanno un figlio; in tali momenti sarebbe utile che i soggetti ricevessero le informazioni in materia.

Il documento del Governo propone, altresì, di istituire un “pianificatore” della pensione *on-line*, un *software* che permetta, ad esempio, di calcolare il reddito previdenziale del quale si avrà bisogno<sup>37</sup>.

Il *Green Paper* contiene, inoltre, alcune informazioni utili su quanto è già stato fatto per migliorare la consapevolezza del pubblico in ordine alle tematiche previdenziali e su alcune ulteriori iniziative. Nel settembre 2000 il Governo inglese ha introdotto l’insegnamento degli elementi essenziali della finanza personale come parte non obbligatoria del *national curriculum*<sup>38</sup>. Anche Scozia<sup>39</sup>, Galles e Irlanda del Nord sono sul punto di prendere misure in tal senso.

---

<sup>36</sup> Thomas A. Pettigrew and N. Tovey, “*Increasing compulsory pensions provisions - attitudes of the general public and self-employed*”, In-house Report n° 48, Department of Social Security Qualitative Research.

<sup>37</sup> Recentemente l’Associazione delle Compagnie di Assicurazione inglesi e la FSA hanno ideato un “calcolatore finanziario” che consente alle persone di stimare l’ammontare totale della pensione privata e di quella pubblica che esse possono ricevere quando cessano di lavorare. L’intenzione è quella di creare e introdurre entro il 2004 uno strumento *web* di pianificazione della pensione, che sia in grado di fornire proiezioni sul reddito previdenziale, stimare il reddito di cui i lavoratori potrebbero avere bisogno quando sono in quiescenza e calcolare qualsiasi necessità di ulteriori risparmi, nonché illustrare le possibili opzioni. Tale strumento potrebbe essere gestito dal Governo, dagli operatori del settore pensionistico o, insieme, da entrambi.

<sup>38</sup> Il *national curriculum*, definito dall’*Education Reform Act 1988*, non esaurisce l’intero curriculum delle scuole, poiché queste possono discrezionalmente svilupparlo, sebbene entro certi limiti, per soddisfare specifici bisogni e far fronte a circostanze particolari. Il *national curriculum* riguarda gli alunni compresi fra un’età di 5 e 16 anni delle scuole pubbliche, mentre non si applica a quelle private, sebbene queste possano sceglierlo.

<sup>39</sup> In Scozia è stato istituito come servizio gratuito offerto alle scuole il *Financial Education Partnership*, che organizza *workshop* sull’abilità finanziaria e altri argomenti connessi.

Il Ministero del Lavoro e delle pensioni sta lavorando, congiuntamente al *Pre-Retirement Association* e ad alcune grandi aziende, per sviluppare un pacchetto *web* di educazione finanziaria, che dovrebbe essere lanciato nel corrente anno.

Infine, il Ministero per l'Educazione e l'Istituto Nazionale per l'Educazione Permanente (NIACE) conducono di concerto una ricerca che ha lo scopo di conoscere i bisogni dei soggetti più anziani in materia pensionistica<sup>40</sup>.

A partire dal gennaio 2001, sono state fatte campagne di informazione dirette a sensibilizzare i cittadini sulla necessità del risparmio previdenziale mediante l'utilizzo di numerose guide informative<sup>41</sup> contenenti indicazioni di massima sulle opzioni pensionistiche. Peraltro, va rilevato che campagne di questa natura - come quelle sull'alcool e sulle cinture di sicurezza - richiedono un lungo lasso di tempo per incidere in misura determinante sulle attitudini del pubblico.

### **3.2.2. Le previsioni combinate**

Il documento si occupa anche delle previsioni pensionistiche combinate di pensione pubblica e privata fornite dalle aziende e dai *providers*, la cui utilità è stata dimostrata dai risultati di un progetto pilota lanciato dal Governo nel 1999<sup>42</sup>; l'introduzione di tale strumento è giustificata dal presupposto che l'informazione personalizzata sia più efficace rispetto a quella generica.

---

<sup>40</sup> Cfr. *Green Paper* cap. 3 paragrafo 30.

<sup>41</sup> Sono state distribuite oltre 2 milioni di copie (fonte: *Green Paper*).

<sup>42</sup> Dal suddetto progetto pilota, che coinvolgeva le aziende e i *providers* maggiori, è risultato che il 98% di coloro che ha ricevuto una previsione, l'ha trovata utile, mentre il 31% cercava ulteriori informazioni per incrementare la pensione (cfr. *Green Paper* cap.3 paragrafi 45-46).

Il servizio di fornitura di previsioni pensionistiche combinate è stato formalmente lanciato nell'ottobre 2001. Come risulta dal *Green Paper*<sup>43</sup>, il Governo sta allargando il programma su base volontaria con l'obiettivo di oltrepassare un milione di previsioni combinate entro l'estate 2003.

Per quanto riguarda le previsioni sulle pensioni statali<sup>44</sup>, queste a partire dal mese di maggio 2003 vengono automaticamente distribuite ai lavoratori autonomi che non sono iscritti a fondi pensione privati; si è programmato di estendere tale servizio nei prossimi cinque anni anche al resto della popolazione in età lavorativa.

### **3.2.3. Il ruolo delle imprese *sponsor***

Il *Green Paper* ribadisce che i datori di lavoro ricoprono un ruolo fondamentale nel fornire ai dipendenti, oltre alle risorse finanziarie, l'accesso all'informazione sugli schemi previdenziali. Le pensioni legate al posto di lavoro e i contributi delle aziende sono stati tra i principali fattori della rapida crescita dei redditi previdenziali negli ultimi venti anni<sup>45</sup>. Numerosi datori di lavoro riconoscono che l'offerta di prodotti pensionistici comporta importanti benefici nell'assunzione, nella fidelizzazione e nella motivazione del personale. Anche i lavoratori, i sindacati e coloro che cercano un posto di lavoro attribuiscono sempre maggiore importanza al programma pensionistico offerto dalle aziende.

Il documento del Governo propone che l'informazione e la promozione degli schemi pensionistici offerti dai datori di lavoro siano migliorate nel modo seguente:

- costituendo una *task-force* di datori di lavoro che operi attivamente, in particolare, per incrementare l'accesso dei lavoratori a schemi pensionistici di elevata qualità,

---

<sup>43</sup> Cfr. *Green Paper* cap. 3 paragr. 48.

<sup>44</sup> Cfr. *Green Paper* cap. 3 paragrafi 43 e 44.

<sup>45</sup> Cfr. *Green Paper Summary* cap. 4.

per prevedere forme di consulenza che rendano capaci i lavoratori di effettuare scelte consapevoli, per identificare le eventuali esigenze di specifiche soluzioni riguardanti alcuni settori, per agire come elemento catalitico nello sviluppo e nella diffusione di *best practice*;

- incoraggiando i datori di lavoro che offrono schemi pensionistici ad evidenziarne l'utilità (ad esempio, dando informazioni sugli schemi in sede di assunzione);
- agevolando i datori di lavoro a fornire un'informazione sempre più completa: al riguardo, il Governo propone che sia predisposto un pacchetto di informazioni, approvato dalla FSA, che le aziende potrebbero adottare nella comunicazione con i lavoratori;
- invitando i datori di lavoro che non offrono schemi pensionistici a fornire, comunque, ai propri lavoratori informazioni e consulenza in materia previdenziale.

### **3.3. L'Action Plan**

Nel giugno 2003 è stato reso pubblico il “Piano d’Azione sugli schemi occupazionali”<sup>46</sup>, che enuncia i progressi realizzati e gli interventi programmati per la riforma degli schemi pensionistici aziendali. Dal documento risulta che il processo di consultazione indetto dal *Green Paper* ha ingenerato più di 800 risposte da parte di un’ampia platea di soggetti e richiesto l’organizzazione di ben 35 eventi ai quali hanno partecipato circa 2.000 persone<sup>47</sup>.

Il documento si sofferma, tra l’altro, sul tema della scelta consapevole, indicando gli strumenti e le misure volte ad accrescere l’informazione e a migliorare la formazione dei cittadini nel settore.

---

<sup>46</sup> Si tratta del *Simplicity, security and choice: working and saving for retirement. Action on occupational pensions*, a cura del Dipartimento del Lavoro e delle Pensioni.

<sup>47</sup> Cfr. cap. 1 paragrafo 5 del c.d. *Action Plan*.

Nel c.d. *Action Plan* il Governo inglese ribadisce la volontà di garantire ai cittadini un'informazione adeguata a compiere scelte previdenziali efficaci. Viene riconosciuto il rilevante ruolo ricoperto dal Governo, dall'intero settore pubblico, dalle organizzazioni sociali e di volontariato nell'assicurare che i messaggi chiave relativi al valore del risparmio previdenziale raggiungano tutti i destinatari. La FSA ha preparato un articolato programma con l'obiettivo di sviluppare una strategia nazionale in materia di informazione, educazione e consulenza finanziaria.

Nell'ambito della promozione del ruolo delle aziende in tema di pensioni, secondo quanto proposto nel *Green Paper*, è stata istituita una *Task-Force*<sup>48</sup> di datori di lavoro con l'obiettivo di incrementare il ricorso alle pensioni private e occupazionali e diffondere *best practice*. Il suddetto gruppo dovrà tenere informato il Segretario di Stato per il Lavoro e le Pensioni e fornirgli temporaneamente consulenza sul ruolo svolto dalle imprese nella *partnership* sulle pensioni.

Nel corso del processo di consultazione sulla riforma della previdenza è emerso che occorre<sup>49</sup>:

- accrescere negli individui la consapevolezza dei diritti relativi alla pensione attraverso informazioni personalizzate;
- identificare i bisogni che gli individui avranno nel periodo di pensionamento;
- compiere uno sforzo concertato per raggiungere particolari gruppi di persone, soprattutto le donne, le persone di colore e quelle che fanno parte di minoranze etniche<sup>50</sup>;
- incentivare i datori di lavoro a svolgere un ruolo di rilievo nell'offerta di informazione e nell'educazione finanziaria dei propri dipendenti.

---

<sup>48</sup> Cfr. cap.1 paragrafi 19 e 21 del “*Simplicity, security and choice: working and saving for retirement. Action on occupational pensions*”.

<sup>49</sup> Cfr. cap.4 paragrafo 4 dell’*Action Plan*.

<sup>50</sup> Molte proposte del Governo saranno personalizzate allo scopo di indirizzarle a specifiche categorie di persone (di colore e le minoranze). L’Istituto di Ricerca sull’Età e sulle Minoranze Etniche (PRIAE) ha sottolineato la necessità di una comunicazione efficace nei confronti di tali gruppi.

Nell'*Action Plan*, il Governo sostiene<sup>51</sup> che, prima di obbligare i datori di lavoro a dare accesso all'informazione e a prestare consulenza previdenziale, occorrerebbe individuare le modalità più efficaci per lo svolgimento di tali attività sul luogo di lavoro. Allo scopo, viene annunciato un progetto pilota per valutare l'efficacia delle diverse forme di informazione e di consulenza previdenziale svolte nell'ambiente di lavoro. Se il progetto sortirà effetti positivi, verranno individuati idonei strumenti legislativi per darvi attuazione.

Attualmente gli schemi pensionistici non sono obbligati a fornire notizie sulla pensione statale, ma molti lo fanno volontariamente. Le previsioni combinate che aggiungono notizie sulla pensione pubblica alla previsione relativa allo schema previdenziale privato o occupazionale sono fornite dal datore di lavoro o dal *provider*.

Sebbene sussista la preoccupazione che alcune aziende non dispongano delle risorse necessarie a fornire tali previsioni pensionistiche combinate, il Governo ritiene<sup>52</sup> che queste ultime costituiscano uno strumento importante per incoraggiare i risparmiatori a impegnarsi in pianificazioni finanziarie.

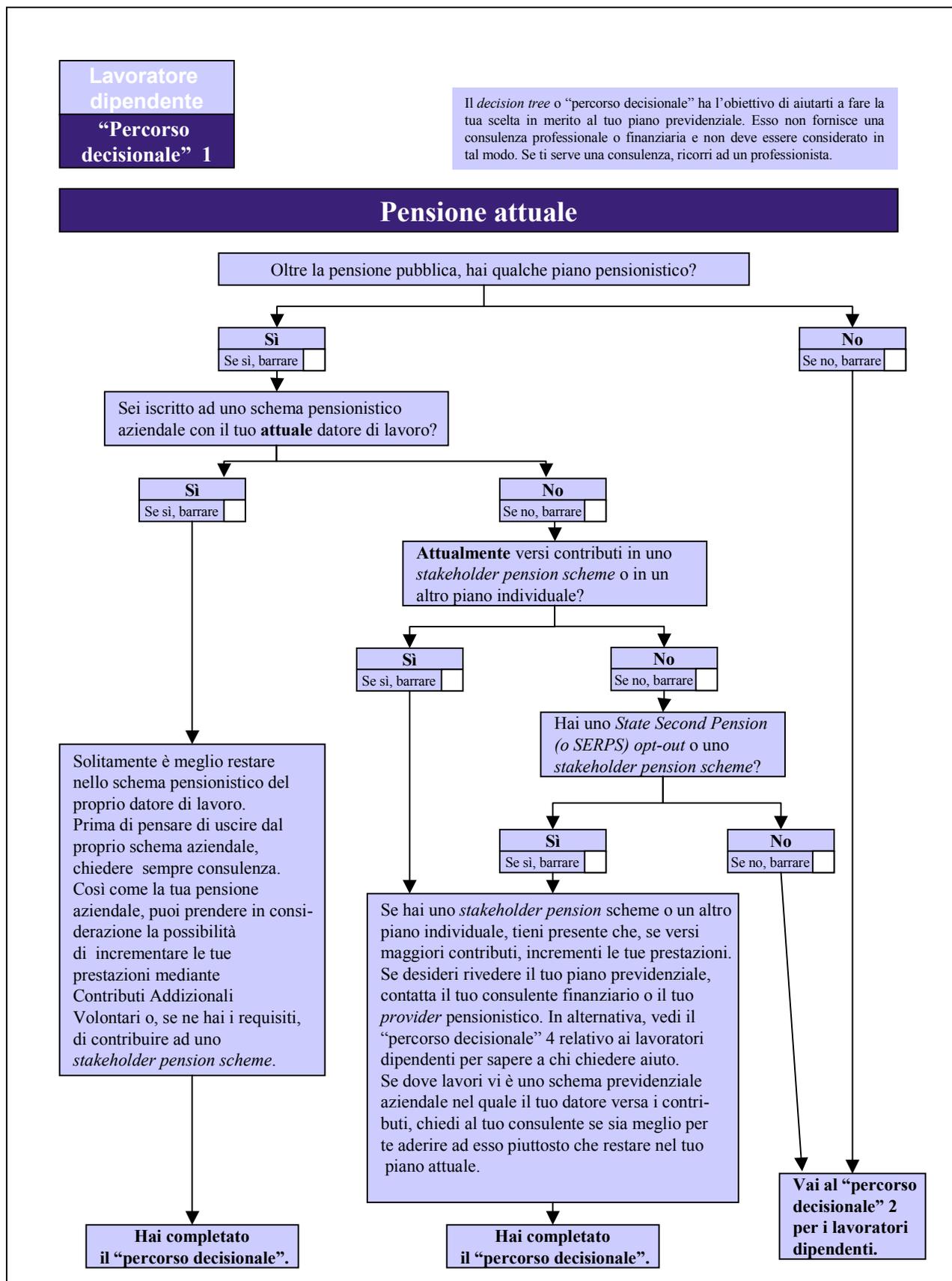
Dal documento risulta che è intenzione del Governo estendere il servizio di erogazione delle previsioni pensionistiche combinate a tutto il settore previdenziale, incoraggiando in un primo momento la partecipazione volontaria attraverso un'attività di marketing concertata e mirata.

---

<sup>51</sup> Cfr. cap. 4 paragrafi 20 e 21.

<sup>52</sup> Cfr. cap. 4 paragrafi 11, 13, 14.

## Appendice: il “percorso decisionale” per i lavoratori dipendenti



Lavoratore  
dipendente

“Percorso  
decisionale” 2

Il *decision tree* o “percorso decisionale” ha l’obiettivo di aiutarti a fare la tua scelta in merito al tuo piano previdenziale. Esso non fornisce una consulenza professionale o finanziaria e non deve essere considerato in tal modo. Se ti serve una consulenza, ricorri ad un professionista.

## Attualmente nessuna pensione

Il tuo **attuale** datore di lavoro offre uno schema pensionistico aziendale?

**Sì**

Se sì, barrare

**No**

Se no, barrare

Puoi iscriverti allo schema del tuo datore di lavoro?  
**Domanda al tuo datore se non sei sicuro di poterlo fare.**

**Sì, posso iscrivermi  
ora e nel prossimo futuro.**

Se sì, barrare

**No, non potrò mai  
iscrivermi allo schema.**

Se no, barrare

Il tuo datore di lavoro  
normalmente versa i contributi allo schema?  
**Controllare con il datore.**

**Sì**

Se sì, barrare

**No**

Se no, barrare

Lo schema del tuo datore ti dà altri  
benefici come l’assicurazione gratuita  
sulla vita, l’assicurazione sanitaria etc.?  
**Controllare con il datore.**

**Sì**

Se sì, barrare

**No**

Se no, barrare

Per te questi altri benefici  
sono importanti?

**Sì**

Se sì, barrare

**No**

Se no, barrare

Se puoi iscriverti subito  
nel piano del tuo datore  
di lavoro o se puoi farlo  
dopo un certo periodo, di  
solito è meglio farlo.

**Hai completato il  
“percorso decisionale”.**

**Prima di continuare ad  
usare il “percorso  
decisionale”, dovresti  
controllare con il tuo  
datore per essere sicuro  
che non potrai mai  
iscriverti allo schema.**

**Vai al “percorso  
decisionale” 3  
per i lavoratori  
dipendenti.**

Lavoratore  
dipendente

“Percorso  
decisionale” 3

Il *decision tree* o “percorso decisionale” ha l’obiettivo di aiutarti a fare la tua scelta in merito al tuo piano previdenziale. Esso non fornisce una consulenza professionale o finanziaria e non deve essere considerato in tal modo. Se ti serve una consulenza, ricorri ad un professionista.

## Quanto dovresti versare ai fini della pensione?

### QUESTA E’ UNA DECISIONE IMPORTANTE

La maggior parte delle persone versa i contributi ogni mese. E’ preferibile continuare a versare i contributi mensilmente qualora questo sia possibile.

La tabella seguente mostra la **pensione stimata mensilmente**, ai prezzi di oggi, che si otterrebbe a fronte di **regolari contributi mensili di differente entità**. Si ipotizza che i contributi evidenziati crescano ogni anno in linea con l’inflazione. Il Governo aggiungerà anche sgravi fiscali per incrementare le somme effettivamente pagate negli *stakeholder pension scheme* (sebbene tutte le agevolazioni fiscali siano soggette a cambiamento).

I dati pensionistici stimati includono questo sgravio fiscale. Quando andrai in pensione, la tua pensione aumenterà in linea con l’inflazione.

**Ricorda che queste stime non sono garantite; potresti ricevere somme maggiori o minori di quelle indicate. Uno *stakeholder pension scheme* si aggiungerebbe a qualsiasi pensione statale alla quale hai diritto.**

La tavola dà un’idea di quanto occorre versare ora – come regolare contributo mensile – per ricevere la pensione mensile che si desidera quando si va in quiescenza. Individuata nella prima colonna l’età più vicina a quella che attualmente si ha, si rileva, nelle colonne corrispondenti all’ammontare che si desidera versare e all’età alla quale si vuole andare in pensione, il trattamento pensionistico mensile cui si ha diritto.

Età attuale	Quanto versi mensilmente il 1° anno (le agevolazioni fiscali saranno aggiunte a questo ammontare)							
	£20		£50		£100		£200	
	Iniziale pensione mensile se ti ritiri all’età di							
	65	60	65	60	65	60	65	60
20	£123	£86	£309	£217	£618	£434	£1,237	£869
25	£99	£69	£249	£172	£499	£345	£998	£691
30	£79	£54	£198	£135	£397	£270	£795	£540
35	£62	£41	£155	£103	£311	£206	£622	£412
40	£47	£30	£118	£75	£237	£151	£475	£302
45	£34	£20	£87	£52	£174	£104	£349	£208
50	£24	£12	£60	£32	£120	£64	£241	£128

Hai trovato nella tabella il livello di pensione mensile di cui hai bisogno e puoi permetterti il contributo mensile corrispondente?

**Sì**, hai individuato la pensione di cui hai bisogno e puoi permetterti il contributo mensile.

Se sì, barrare

**No**, non riesci a trovare la pensione di cui hai bisogno o non puoi permetterti il contributo.

Se no, barrare

Prendi in considerazione la possibilità di iniziare uno *stakeholder pension scheme* o di ricominciare a versare contributi ad uno *stakeholder pension scheme*. Verifica se il tuo datore di lavoro ne ha designato uno in particolare. In caso di dubbio rivolgiti ad un consulente esperto. Vedi il “percorso decisionale” 4 per i lavoratori dipendenti.

Per avere aiuto, troverai indicazioni al “percorso decisionale” 4.

Hai completato il “percorso decisionale”.

Lavoratore  
dipendente

“Percorso  
decisionale 4”

Il *decision tree* o “percorso decisionale” ha l’obiettivo di aiutarti a fare la tua scelta in merito al tuo piano previdenziale. Esso non fornisce una consulenza professionale o finanziaria e non deve essere considerato in tal modo. Se ti serve una consulenza, ricorri ad un professionista.

## Dove vado da qui?

### TI OCCORRE ULTERIORE AIUTO?

Potresti aver bisogno di un aiuto ulteriore, in particolare se ti trovassi in una o più delle seguenti situazioni:

- Possiedi già un piano previdenziale e desideri rivedere la tua situazione.
- Le tue condizioni personali non sembrano adattarsi alle domande del “percorso decisionale”.
- Desideri chiedere una consulenza che tenga conto di tutte le tue personali circostanze.
- Non sei sicuro sulla risposta da dare ad alcune domande del “percorso decisionale”.
- Non sei sicuro che stai prendendo la decisione giusta.
- Senti di non poterti permettere di risparmiare per la pensione.

### DOVE REPERIRE UN AIUTO ULTERIORE

Puoi rivolgerti a numerose fonti.

**Potresti contattare la linea di aiuto dell’OPAS nel campo delle pensioni, fornita dal Pension Advisory Service al n° 0845 601 2923. Puoi anche visitare il loro sito web all’indirizzo [www.stakeholderhelpline.org.uk](http://www.stakeholderhelpline.org.uk).**

Essi saranno in grado di darti maggiori indicazioni in merito alle alternative possibili.

Queste informazioni sono gratuite ma alla telefonata verranno applicate le tariffe locali.

Se hai già un consulente finanziario, puoi volergli parlare in ordine alle necessità relative alla tua pensione.

Se non hai un consulente finanziario ma desideri parlare con uno di essi, le organizzazioni seguenti possono fornire aiuto:

- **Association of Independent Financial Advisers: 020 7628 1287;**
- **IFA Promotions: 0800 085 3250**

per una lista di consulenti finanziari indipendenti, localizzati nella tua area:

- **Life Insurance Association: [www.find-an-advser.co.uk](http://www.find-an-advser.co.uk);**
- **Society of Financial Advisers: 020 7417 4442;**
- **Solicitors for Independent Financial Advisers: 01372 721172.**

In alternativa, contatta il *provider* previdenziale di tua scelta.

Si fa presente che i consulenti possono chiedere un compenso per qualsiasi aiuto o consiglio che forniscono.

## **Bibliografia**

ABI – Association of British Insurers, *Pensions tax simplification review – the ABI view*, Paper 2, ottobre 2002.

Bdiffernet Ltd., *Independence – What does it really mean to consumers*, giugno 2002.

Citigate Dewe Rogerson, *The market for independent financial advice*, Omnibus research report, maggio 2002.

Clive Briault, (FSA), *Revisiting the rationale for a single national financial services regulator*, Occasional Paper Series – 16, febbraio 2002.

Department for Work and Pensions, *Simplicity, security and choice: working and saving for retirement*, dicembre 2002.

Department for Work and Pensions, *Simplicity, security and choice: working and saving for retirement. Action on occupational pensions*, giugno 2003.

FSA, *The FSA's approach to the regulation of the conduct of stakeholder pensions business*, Discussion Paper, maggio 2000

FSA, *Better Informed Consumers*, survey 2000.

FSA, *Guide to the risks of opting out of your employer's pension scheme*, dicembre 2002.

FSA, *Reforming Polarisation: Removing the barriers to choice*, gennaio 2003.

FSA, *Guide to the risks of occupational pension transfers*, febbraio 2003.

FSA, *Simplicity, security and choice: working and saving for retirement. Response from the Financial Services Authority to Cm 5677*, marzo 2003.

FSA, *Stakeholder pension decision trees*, aprile 2003.

Paul Gray, convegno *La riforma delle pensioni inglesi* presso l'ambasciata britannica, aprile 2003.

Hedges A., *Pensions and Retirement Planning*, Department of Social Security Research Report n° 83, Corporate Data Service, Leeds, 1998.

IFF research Ltd., *Review of the regulatory regime for Stakeholder pensions*, ricerca condotta per conto della FSA, aprile 2003.

Inland Revenue, *Simplifying the taxation of pensions: increasing choice and flexibility for all*, dicembre 2002.

KPMG, *Review of the regulatory regime for Stakeholder pensions*, ricerca condotta per conto della FSA, aprile 2003.

Paul Myner, *Institutional Investment in the United Kingdom: a review*, marzo 2001.

NAPF - National Association of Pension Funds, *Pensions – Plain and simple*, ottobre 2002.

Office of Fair Trading, *Report of the Director General's Inquiry into Pensions*, 1997.

David O'Neill, (FSA), *The impact of fees and levies on non-networked Independent Financial Advisers (IFA) firms*, febbraio 2002.

OPAS, *Pension Matters – a review of OPAS activities 2001/2002*.

*OPAS response to the Green Paper*, marzo 2003.

The Pension Service, *The Pension Service Business Plan 2003-2004*, aprile 2003.

Thomas A. Pettigrew and N. Tovey, *Increasing compulsory pensions provisions - attitudes of the general public and self-employed*, In-house Report n° 48, Department of Social Security Qualitative Research.

Alain Pickering, *A simpler way to better pensions, an independent report*, luglio 2002.

*Sandler's Review. Medium and long term retail savings in the UK*, luglio 2002.

Schagen S. e Lines A., *Financial literacy in adult life*, National Foundation for Educational Research, Slough, 1996.

Simpson Carpenter Limited, *Member reactions to the Pickering report – a survey report*–, luglio 2002.

Simpson Carpenter Limited, *Workers and Pensions*, luglio 2002.

## **Documenti**



*La traduzione in italiano del “Rapporto Pickering” non è ufficiale ed è stata curata dalla Covip. I documenti originali in inglese sono soggetti alla protezione del copyright della Corona e sono rinvenibili sul sito: [www.dwp.gov.uk/publication](http://www.dwp.gov.uk/publication).*



# **Semplificare per migliorare le pensioni**

Relazione indipendente di Alan Pickering

Luglio 2002

## INDICE

Premessa	ii
Sintesi	ix
Capitolo 1: Il quadro normativo	1
Capitolo 2: Pensioni – una partnership tra pubblico e privato	11
Capitolo 3: Pensioni e risparmiatori	19
Capitolo 4: Pensioni e datori di lavoro	23
Capitolo 5: Pensioni e commercial provider	34
Capitolo 6: Pensioni e amministratori fiduciari	40
Capitolo 7 : Una prospettiva internazionale	45
Appendice 1: Raccomandazioni dettagliate	48
Appendice 2: Elenco completo delle raccomandazioni	63
Appendice 3: Contesto storico dell'attuale panorama pensionistico	69
Appendice 4: Metodologia	71
Appendice 5: Elenco degli autori che hanno contribuito al presente lavoro	78
Appendice 6: Membri del Gruppo preposto alla Revisione	81
Appendice 7: Termini di riferimento	82

## PREMESSA

Il concetto di pensione racchiude in sé un'idea semplice: si tratta di uno strumento mediante il quale si assicura un flusso di reddito che garantisce la sicurezza finanziaria nella terza età. In alcuni casi, la pensione rappresenta l'unica fonte di reddito. Sempre più frequentemente, la pensione concorre a formare il reddito unitamente ad altre fonti, quali, ad esempio, la retribuzione da lavoro dipendente nel caso di lavoratori che continuano a svolgere un'attività anche dopo il pensionamento.

Nonostante le migliori intenzioni possibili, questo concetto così semplice è stato reso estremamente complesso, aggiungendo un costo superfluo (proprio nel momento in cui i *trend* demografici obbligano a proiettare cifre del tutto inedite quanto ai contingenti di futuri pensionati) e agendo, al contempo, da disincentivo all'accumulo del risparmio previdenziale. Tutto ciò scoraggia i consumatori e i datori di lavoro e frustra i *commercial provider* i quali potrebbero contribuire a garantire maggiore sicurezza per la vecchiaia se il loro tentativo di mettere sul mercato prodotti vantaggiosi non venisse ostacolato da una normativa invadente e spesso male orientata.

Semplificare il sistema non soltanto colmerebbe il divario esistente tra il livello di pensione necessario e quello che ci si può realisticamente aspettare a legislazione vigente. Infatti, se la scarsa disponibilità di reddito, oppure la varietà delle scelte di investimento sono i fattori che, in maniera preponderante, contribuiscono a rendere inadeguato il risparmio previdenziale, tuttavia, la semplificazione potrebbe cambiare veramente le cose, convincendo coloro che operano nel settore previdenziale che il loro impegno è ben riposto e apprezzato. Un sistema meno complesso potrebbe essere, inoltre, meglio accettato da parte di coloro che ancora sono esitanti quanto alle scelte previdenziali da compiere. La semplicità non è un fine in se stesso ma un mezzo importante per arrivare a conseguire gli obiettivi auspicati.

Sono grato a Alistair Darling e a Ian Mc Cartney per averci aiutato ad identificare le diverse strategie attraverso le quali il sistema può essere semplificato; ancora più gradito, è stato il loro incoraggiamento a pensare in maniera radicale. Un importante incoraggiamento politico è venuto anche da David Willets, Steve Webb e Peter Lilley, che non hanno lesinato tempo e suggerimenti. Il loro contributo è stato fondamentale per favorire l'immissione di idee significative provenienti da un ambiente più ampio; benché in passato contributo del mondo politico non sia mai mancato, occorre dire che stavolta la sua efficacia è stata molto più elevata grazie alla adesione convinta da parte di così importanti esponenti politici all'idea di semplificazione del sistema. Le pensioni costituiranno sempre un argomento sensibile dal punto di vista politico poiché la politica e la previdenza implicano entrambe l'allocazione delle poche risorse disponibili tra priorità in conflitto tra loro. Tuttavia, coloro che decidono oggi di posticipare il consumo della ricchezza per assicurarsi un futuro migliore domani, dovranno essere certi che la infrastruttura di base sia costruita su fondamenta stabili. D'altronde, i tempi della previdenza vanno ben oltre il normale ciclo elettorale.

La prima domanda che ci siamo posti è se sia veramente necessaria una regolamentazione previdenziale o se invece tutto debba essere lasciato al gioco delle forze di mercato. Ci siamo resi conto immediatamente che la regolamentazione è utile, in particolare poiché è poco frequente che i cittadini si confrontino con decisioni riguardanti il proprio destino previdenziale. Infatti, a differenza di quanto avviene quando si acquistano prodotti in un supermercato, le pensioni non vengono 'acquistate' tutte le settimane. Noi non pensiamo che in questo tipo di mercato sia possibile superare il divario di conoscenza tra chi fornisce il prodotto e chi ne beneficia. Pertanto, nel redigere il presente lavoro, abbiamo ricercato soluzioni radicali ma fattibili, soppesando i rischi che le nostre proposte comportano per far sì che sia possibile raggiungere il giusto equilibrio.

Abbiamo cercato di trovare un bilanciamento all'interno di tre 'tipologie chiave' di attori/interessi.

In primo luogo, sui posti di lavoro mentre prevediamo di accordare ai datori di lavoro maggiore controllo sul disegno degli schemi pensionistici dobbiamo garantire adeguata tutela ai diritti degli iscritti. Sulla base delle nostre proposte, gli oneri regolamentari posti a carico dei datori di lavoro saranno alleggeriti, tranne quelli che li impegnano ad onorare gli obblighi assunti al tavolo della contrattazione e a mantenere le promesse pensionistiche.

In secondo luogo, nel mercato, dobbiamo garantire a chi eroga i prodotti la possibilità di far crescere il risparmio previdenziale, ma abbiamo anche la necessità di proteggere i consumatori da pratiche operative negative.

In terzo luogo, ciò che è più importante, vi è la necessità di bilanciare gli interessi di coloro che sono iscritti ad uno schema pensionistico e di coloro che non lo sono. Una tutela troppo ambiziosa dei primi potrebbe alzare le barriere all'entrata per i secondi.

Tutte le nostre proposte cercano di riequilibrare tali relazioni con l'obiettivo di produrre un risultato positivo – aumentare il risparmio previdenziale. Le nostre proposte sono strutturate come un pacchetto. Abbiamo cercato, da una parte, di incoraggiare i datori di lavoro ad offrire schemi pensionistici ai dipendenti permettendo loro un maggiore controllo dei costi, e, dall'altra di garantire che queste pensioni abbiano standard minimi e ragionevoli. Dobbiamo riconoscere che nel cercare questo equilibrio, in alcuni settori, le future prestazioni pensionistiche degli attuali iscritti potrebbero subire una riduzione allo scopo di consentire a coloro che sono attualmente senza una copertura pensionistica di accedervi.

Il Governo dovrà prendere in considerazione i costi e i benefici delle varie proposte ed essendo questo un suo compito precipuo, non era nostro compito svolgere un'analisi dettagliata in materia. L'impatto delle nostre proposte sulle parti interessate (datori di lavoro, dipendenti, consumatori, *commercial provider* e il Cancelliere dello Scacchiere) è difficile da prevedere poiché dipenderà dalle reazioni che si avranno nei confronti del nuovo quadro normativo. Quando sarà attuata la predetta analisi costi-benefici si dovrà tener conto che il mondo della previdenza è in costante evoluzione. Occorre, infatti, riconoscere che, se non saranno introdotti i necessari cambiamenti, si determineranno nel futuro le condizioni per una minore copertura previdenziale privata. Crediamo che le nostre proposte porteranno ad un sistema previdenziale privato più semplice ed efficace di quello che si profilerebbe all'orizzonte se non fossero introdotti i cambiamenti ipotizzati; l'effetto finale sarà nettamente positivo, anche se occorre riconoscere che non mancheranno conseguenze marginalmente negative.

Sono profondamente grato a tutti coloro che mi hanno aiutato fornendo contributi oppure lavorando nella mia équipe come rappresentanti del settore pubblico e di quello privato. Abbiamo ricevuto più di 100 articoli per il presente lavoro da parte di aziende, enti e privati cittadini. Inoltre, abbiamo avuto contatti diretti con una trentina di organismi di importanza fondamentale come la Confederazione dell'Industria Britannica, il Congresso dei Sindacati e l'Associazione dei Consumatori. Non tutti gli organismi sono d'accordo con ogni sfumatura delle nostre raccomandazioni, ma riteniamo che vi sia un ampio consenso sulla necessità di portarle comunque avanti.

La testimonianza migliore che possiamo dare a tutti coloro che hanno lavorato su questo progetto è quella di portare avanti le loro proposte e attuare i cambiamenti necessari con urgenza. Il tempo non gioca a nostro favore, abbiamo tutti bisogno di un sistema previdenziale più a misura di cittadino se vogliamo godere della nostra vita da pensionati e non subire soltanto il peso della vecchiaia.

Alan Pickering  
Luglio 2002-11-26

## SINTESI

### Il nostro obiettivo

Il nostro obiettivo generale nel portare avanti il presente studio è quello di individuare le modalità per aiutare i datori di lavoro a erogare più facilmente pensioni di buona qualità ai propri dipendenti, i commercial provider a vendere prodotti appropriati alle persone giuste e i singoli individui ad accumulare risparmio previdenziale. Abbiamo cercato di individuare dei modi per rendere più efficiente il settore previdenziale privato, garantendo, comunque, un'adeguata tutela a coloro i quali hanno aderito agli schemi pensionistici e rafforzando la loro fiducia nel sistema.

Per poter attuare questi cambiamenti, proponiamo di promulgare un nuovo *Pension Act* che dovrebbe abrogare o consolidare tutta la normativa vigente in materia di pensioni private emanata dal Department for Work and Pensions (DWP) (Dipartimento del Lavoro e delle Pensioni).

### Temi chiave e raccomandazioni

Durante il nostro studio sono emersi tre temi fondamentali

#### Tema 1 – Un ‘quadro normativo’ adeguato

Proponiamo quattro principi fondamentali per il nuovo *Pension Act* sulla base dei quali andrebbero giudicati i futuri cambiamenti legislativi.

I principi proposti sono:

- (i) ogni previsione di legge (all'interno della legislazione primaria o secondaria) dovrebbe specificare l'intento politico alla base della legislazione;
- (ii) le previsioni di legge dovrebbero concentrarsi sull'obiettivo da raggiungere piuttosto che sul processo per raggiungerlo;
- (iii) le previsioni di legge dovrebbero essere proporzionate all'obiettivo politico dichiarato evitando un'inutile complessità;
- (iv) ogni nuova norma previdenziale non dovrebbe essere considerata a sé stante ma dovrebbe riguardare la legge esistente in materia di accordi previdenziali.

La legislazione che si fonda su questi principi dovrebbe essere soprattutto di natura non prescrittiva.

Raccomandiamo un numero limitato di norme primarie prescrittive solo quando ciò concorra a rendere le cose più chiare e più semplici: nei casi in cui un unico corso di azione sia raccomandabile è opportuno che se ne faccia menzione.

Proponiamo un nuovo tipo di Autorità di controllo e regolamentazione (*New Kind of Regulator - NKW*), un organismo che sia capace di operare in modo più proattivo rispetto a quanto faccia attualmente l'*Occupational Pensions Regulatory Authority* (Opra) e che dovrebbe avere la duplice veste di consulente e di autorità di controllo.

Pensiamo che la regolamentazione della materia dovrebbe essere maggiormente influenzata dal giudizio e dall'esperienza del mondo degli operatori del settore.

Dovrebbe esistere un numero limitato di *Codes of Practice/Guidance Notes*, emanati in larga misura dall'Autorità di controllo, d'intesa con le parti interessate. Alcuni di questi dovrebbero essere redatti

da organismi professionali rilevanti e autorizzati dall'autorità di controllo/consulente; in limitati casi, sarebbe opportuno che tali linee fossero dettate direttamente dal Governo.

La nostra conclusione è che la materia delle pensioni sia troppo complessa, nonostante le nostre proposte di semplificazione, perché i cittadini possano orientarsi autonomamente. Essi hanno bisogno di un organismo di regolamentazione, di professionisti per la gestione degli schemi previdenziali e di organizzazioni la cui funzione è quella di tutelare gli interessi degli iscritti. In questo contesto, crediamo che sia stata data troppa importanza all'informativa da dare agli iscritti. Infatti, essa è importante ma non rappresenta una soluzione definitiva. Raccomandiamo l'adozione di un approccio mirato alle attività di comunicazione con gli iscritti, che preveda la disponibilità di informazioni chiave, senza eccedere nella quantità di informazioni fornite che causa soltanto confusione. Allo stesso tempo, però, bisognerebbe dare informazioni esaurienti a coloro che lo desiderano, in particolare ai rappresentanti sindacali o ad altri soggetti la cui funzione è di tutelare gli interessi degli aderenti agli schemi pensionistici.

In tutti gli schemi previdenziali controllati da amministratori fiduciari (ad eccezione di quelli centralizzati o afferenti a un settore industriale) un terzo degli amministratori dovrebbe essere nominato dagli iscritti, ponendo fine all'attuale possibilità di *opt-out*. Non proponiamo invece l'introduzione di alcun obbligo di legge quanto alle modalità mediante le quali gli schemi concretizzano tale misura.

## **Tema 2 – ‘Una pensione è una pensione’**

A nostro avviso, i datori di lavoro e i *commercial provider* privati dovrebbero essere trattati in maniera equanime all'interno del contesto normativo: gli iscritti ai piani previdenziali meritano lo stesso livello di tutela, indipendentemente da chi eroga le prestazioni..

Ugualmente, riteniamo che la normativa in materia debba trattare allo stesso modo i datori di lavoro e gli schemi pensionistici indipendentemente dalla loro dimensione, anche perché bisogna garantire comunque lo stesso livello di tutela agli aderenti.

Riteniamo che un maggiore snellimento dell' *Inland Revenue* e del DWP dovrebbe portare ad una riduzione sostanziale del numero di prodotti pensionistici generici, con il risultato di semplificare tutto il contesto previdenziale.

Infine, abbiamo mirato a eliminare, per quanto possibile, molte delle differenze che esistono tra le regole che disciplinano le pensioni aziendali e le pensioni individuali.

## **Tema 3 – Più pensioni/meno vincoli**

### **Più pensioni**

L'obiettivo delle proposte che seguono è quello di permettere a ciascuno di accumulare un risparmio previdenziale quanto più possibile cospicuo durante la vita lavorativa.

I datori di lavoro dovrebbero poter rendere l'iscrizione allo schema pensionistico aziendale una condizione per l'assunzione, qualora lo ritengano opportuno. Tale disposizione dovrebbe riguardare i tradizionali piani pensionistici aziendali e le altre pensioni sponsorizzate dai datori di lavoro quali le pensioni erogate da schemi *stakeholder*, le pensioni personali individuali e le pensioni personali collettive, dove il datore di lavoro versa un contributo minimo, ad esempio il 4% dello stipendio pensionabile del lavoratore.

Ogni tipologia di schema pensionistico dovrebbe comportare l'immediata acquisizione dei diritti (una volta formalizzata l'iscrizione). Ciò risulterebbe particolarmente vantaggioso per i più giovani che hanno una maggiore tendenza, rispetto alle persone più anziane, a cambiare lavoro frequentemente e, con le regole attuali, potrebbero lavorare molti anni senza maturare una pensione.

Inoltre, sarebbe opportuno semplificare le regole per il trasferimento della posizione pensionistica. La nostra proposta permetterebbe ai datori di lavoro di trasferire limitati importi della pensione maturata su prodotti "rifugio", se l'iscritto è d'accordo, oppure di effettuare un trasferimento volontario entro un periodo prefissato. Ciò dovrebbe ridurre le implicazioni amministrative legate all'immediata acquisizione dei diritti.

### **Prestazioni moderne**

Attualmente, gli schemi previdenziali occupazionali ed alcuni elementi degli schemi pensionistici individuali *contracted-out* hanno l'obbligo di erogare prestazioni di tipo molto specifico. Riteniamo giusto che gli schemi che adottano l'opzione *contracting out* garantiscano degli standard minimi. Tuttavia, secondo noi, i requisiti esistenti sono troppo vincolanti e contribuiscono a far passare i datori di lavoro da uno schema a prestazione definita ad uno a contribuzione definita, spesso riducendo i contributi e innescando il meccanismo di rientro nel sistema pubblico. Le proposte che seguono mirano a ridurre tali obblighi, a rendere più moderne le prestazioni, a dare più scelta e a permettere ai lavoratori, ai datori di lavoro e ai *commercial provider* che erogano le pensioni di determinare il migliore tipo di pensione possibile per soddisfare le diverse esigenze.

Il Governo dovrebbe eliminare l'obbligo posto a carico degli schemi occupazionali e di taluni "elementi protetti" delle pensioni personali di prevedere la rivalutazione delle prestazioni in linea con l'inflazione (tale misura non sarebbe applicata retroattivamente alle pensioni in essere, mentre qualsiasi prestazione maturata, ma non ancora in pagamento, sarebbe soggetta ad un *equivalence test*). Negli schemi a contribuzione definita, ciò non si tradurrebbe in un cambiamento del valore delle prestazioni, bensì in una modifica della "struttura" della rendita che viene acquisita con il piano pensionistico a contribuzione definita, lasciando, quindi, all'interessato una scelta più ampia. Nel caso degli schemi a prestazione definita, la riduzione del costo per la prestazione pensionistica futura potrebbe indurre un datore di lavoro a continuare ad offrire un regime a prestazione definita, piuttosto che passare ad un sistema a contribuzione definita e al taglio dei contributi. I lavoratori dovrebbero essere liberi di scegliere il tipo di prestazione, con o senza indicizzazione, assieme ai propri datori di lavoro o ai propri *commercial provider*. Ciascuno dovrebbe poter acquisire sul mercato la pensione che meglio si adatta alle proprie condizioni e esigenze. Sul posto di lavoro, la pensione fa parte del pacchetto remunerativo e così dovrebbe essere considerata al momento di valutare le offerte di lavoro; i sindacati e le associazioni di categoria dovrebbero inserire il tema delle pensioni nella contrattazione salariale con i datori di lavoro. Riteniamo possibile che in quest'area di intervento cambiamenti retrospettivi all'approccio adottato nel presente rapporto possano essere introdotti in futuro.

Si raccomanda altresì l'eliminazione dell'obbligo posto a carico degli schemi previdenziali di fornire prestazioni di reversibilità (sia nel caso degli schemi a prestazione definita che nel caso di quelli a contribuzione definita). Riteniamo infatti che, nel mondo moderno, molte coppie preferiscono soluzioni previdenziali che garantiscano ad entrambi i coniugi un reddito indipendente al momento del pensionamento, piuttosto che contare sulla pensione di reversibilità. Dovrebbe essere il lavoratore, d'intesa con il datori di lavoro o con il *commercial provider* a decidere se optare per la reversibilità delle prestazioni.

Si reputa opportuna l'introduzione di un nuovo *reference scheme test* per semplificare il meccanismo di *contracting-out*.

Nei piani occupazionali a prestazione definita, suggeriamo l'eliminazione facoltativa delle Pensioni Minime Garantite e la loro sostituzione con un *reference scheme equivalence test* retrospettivo.

Per le altre pensioni derivanti dal meccanismo di *contracting-out*, proponiamo l'abolizione dell'attuale distinzione tra le prestazioni che derivano dalla riduzione dei contributi (*rebate*) alla *National Insurance Contribution* e quelle che provengono da altri contributi.

E' importante che i datori di lavoro mantengano le loro promesse pensionistiche, ma anche che possano riformulare gli accordi previdenziali in maniera agevole alla luce del mutamento di circostanze economiche e di altra natura. Tale soluzione potrebbe apparire dannosa per il lavoratore, ma è da preferire alla chiusura da parte del datore di lavoro dello schema a prestazione definita a causa dei costi altissimi da sostenere.

Occorre creare un prudente equilibrio tra l'opportunità concessa al datore di lavoro di modificare lo schema pensionistico alla luce delle mutate condizioni e la responsabilità che i datori di lavoro hanno di mantenere le proprie promesse previdenziali. Le nostre proposte intendono trovare questo equilibrio.

### **Collegamenti con le analisi effettuate da Sandler e dall' *Inland Revenue***

L'obiettivo del nostro lavoro è proporre emendamenti alla legislazione in materia di pensioni private di cui è responsabile il DWP (i nostri Termini di Riferimento si trovano nell'Appendice 7). Tuttavia, la normativa in materia previdenziale è anche definita dalla *Financial Services Authority* (FSA) e dalle regole fiscali. Nel redigere la presente relazione, abbiamo lavorato in stretto contatto con i gruppi di lavoro di Sandler e dell' *Inland Revenue*, e ci auguriamo che le raccomandazioni contenute in tutti e tre i citati lavori possano contribuire a raggiungere l'obiettivo sperato.

### **Conclusioni**

Da parte di alcuni si sostiene che l'efficienza del sistema pensionistico e la tutela del risparmiatore si escludano a vicenda, ma noi non crediamo sia così. I risparmiatori hanno interesse ad avere dei sistemi efficienti che evitino uno sperpero di denaro in lungaggini burocratiche, i datori di lavoro e i *commercial provider* hanno bisogno che i cittadini abbiano fiducia nel sistema pensionistico e nei prodotti previdenziali. A nostro avviso, l'attuazione delle raccomandazioni proposte potrebbe creare un giusto equilibrio e contribuire in maniera significativa ad aumentare il risparmio previdenziale nel Regno Unito.

## ***1. IL QUADRO NORMATIVO***

- 1.1 La normativa che disciplina la gestione dei piani pensionistici privati è, al contempo, corrispondente all'approccio alla legislazione che caratterizza il Regno Unito e diversa da quella adottata in altri paesi. Essa non è soltanto prescrittiva ma è anche estremamente particolareggiata, tanto da creare più confusione che chiarezza. Inoltre, poiché è più facile legiferare che delegificare, ad ogni livello normativo già esistente se ne aggiunge un altro, il che crea confusione e rende difficile il rispetto delle norme stesse.
- 1.2 Se intendiamo con la nostra analisi fare qualcosa in più che semplificare l'attuale sistema, è essenziale trovare una modalità per procedere che ci permetta di evitare nuove complicazioni in un contesto che vede il sistema pensionistico in continua evoluzione. Una *condicio sine qua non* è quella di varare leggi chiare, che definiscano principi generali e abbiano la capacità di arrivare ad un certo livello di dettaglio. Se l'intera normativa esponesse solo principi generali, potremmo non avere quella chiarezza auspicabile. Pertanto, in futuro, dovrebbero essere fatti tutti gli sforzi possibili per emanare testi unici, evitando così la necessità di ricorrere ad esperti del settore per operare i necessari riferimenti incrociati tra leggi e regolamenti.
- 1.3 Pur ammettendo che spesso i politici sono costretti a subire forti pressioni elettorali, dovrebbe essere, però, evitato qualunque tentativo di legiferare in fretta in settori quali la previdenza. L'esperienza insegna che una legislazione di ampio respiro varata sull'onda di un evento di forte impatto sull'opinione pubblica ha generalmente conseguenze impreviste, i cui molteplici effetti sono indesiderati e controproducenti. Il Governo Irlandese si rivolge al *Pension Board* per verificare se è necessario varare nuove leggi in settori particolari e forse dovremmo avere una struttura simile anche nel Regno Unito.
- 1.4 Il Gruppo di Lavoro che ha redatto il presente documento ha analizzato a lungo l'interazione (sia legale che pratica) tra le leggi, i regolamenti, il legislatore e gli operatori del settore e si è avvalso di vari pareri su come promuovere o bloccare tale interazione attraverso un sistema di *Codes of Practice* o *Guidance Notes*.
- 1.5 Come in qualunque altro mercato, il consumatore ha un ruolo da svolgere nel contesto normativo, anche se, nel mercato previdenziale, esiste chiaramente un'asimmetria di conoscenze tra esperti e utenti. Questo ci ha fatto capire quanto è importante per gli utenti ricevere le informazioni dai vari enti e organismi con cui entrano in contatto. Nel passato però l'informativa è stata vista come una panacea e se ne è fatto un uso smodato a discapito dei cittadini, generando disinteresse o disincentivi verso quegli interventi potenzialmente opportuni; ci si è così discostati dagli obiettivi di politica pubblica. Parleremo con maggiore dovizia di particolari nell'Appendice 1 della comunicazione con i lavoratori iscritti ad un sistema pensionistico, che deve andare bene al di là della semplice "informativa". Per il momento, possiamo affermare che la comunicazione con gli iscritti effettivi e potenziali ha più a che fare con la sensibilizzazione del consumatore che con la sicurezza delle prestazioni.

### **La necessità di cambiare**

- 1.6 Con il presente lavoro non intendiamo perorare la causa del cambiamento, poiché riteniamo che i fatti parlino da sé soprattutto per quanto attiene all'esigenza di avere un maggiore

risparmio previdenziale e un rallentamento e, possibilmente, un'inversione della tendenza a eliminare la copertura previdenziale offerta dal datore di lavoro, sia nella forma della prestazione definita sia in quella della contribuzione definita.

- 1.7 La complessità del sistema previdenziale è in gran parte frutto di una disposizione secondo la quale le pensioni maturate nei diversi periodi debbono essere trattate in maniera diversa. Tale clausola, e la complessità che ne deriva, sono uno dei principali fattori di disincentivo all'erogazione delle prestazioni pensionistiche. Bisogna inoltre notare che, negli anni, con l'avvento di ogni nuovo sistema previdenziale, sono stati imposti ai datori di lavoro sempre maggiori obblighi che hanno aumentato il costo del sistema. I tre esempi che seguono illustrano la complessità e la farraginosità del sistema previdenziale.

#### **Piani previdenziali occupazionali a prestazione definita**

- Prima del 6 aprile 1988 – nessun obbligo di aumentare le pensioni in pagamento (a meno che non venisse rifinanziata un'eccedenza alla data del 17 Agosto 1990 o più tardi, nel cui caso veniva prevista un'indicizzazione limitata).
- Dopo il 5 aprile 1988, come sopra, anche se dopo tale data, le Pensioni Minime Garantite dovevano crescere in linea con l'Indice dei Prezzi al Consumo, con un tetto del 3 per cento all'anno.
- Dopo il 5 aprile 1997, tutte le prestazioni maturate dopo tale data dovevano aumentare in linea con l'Indice dei Prezzi al Consumo con un massimale del 5 per cento all'anno e dovevano prevedere un 50 per cento della pensione del coniuge (data la natura del *reference scheme test*).
- Ad eccezione delle Pensioni Minime Garantite che venivano erogate solo al raggiungimento dell'età pensionabile prevista per il sistema pubblico, le prestazioni potevano essere liquidate a qualunque età al di sopra dei 50 anni.

#### **Piani previdenziali occupazionali a contribuzione definita**

- Dopo il 5 aprile 1988, le pensioni con elementi di diritto protetti dovevano essere calcolate usando i fattori unisex e dovevano essere rivalutate al momento della liquidazione in linea con l'Indice dei Prezzi al Consumo con un massimale del 3 per cento all'anno (in effetti ciò riduceva la pensione principale, in quanto il fondo a diritto protetto (*protected rights fund*) viene usato soltanto per l'acquisto di una pensione di maggiore importo).
- Fino al 5 aprile 2002, le pensioni con elementi di diritto protetti erogate prima del 1997 dovevano aver previsto un 50 per cento della pensione del coniuge indipendentemente dallo stato matrimoniale dell'avente diritto al momento di andare in pensione.
- Tutti i fondi dopo il 5 aprile 1997 devono essere usati per l'acquisto di una pensione che si rivaluta in linea con l'Indice dei Prezzi al Consumo con un massimale del 5 per cento all'anno (riducendo semplicemente la pensione principale).
- Di nuovo, fino al 6 aprile 2002, deve essere previsto un 50 per cento della pensione reversibile a favore del coniuge. A partire dal 5 aprile 1997, i pensionati non sposati possono scegliere una pensione vitalizia per celibi o nubili rispetto ad una pensione con elementi di diritto protetti come quelle varate dopo l'aprile del 1977, se l'iscritto non risulta sposato al momento di andare in pensione.
- Le pensioni con elementi di diritto protetti non possono normalmente essere liquidate prima dei 60 anni sebbene l'elemento dei diritti non protetti può essere liquidato dopo i 50 anni di età.

**Piani pensionistici individuali *ad hoc***  
**(Compresi i piani previdenziali *stakeholder*)**

- Si applicano regole simili a quelle dei piani previdenziali occupazionali a contribuzione definita, tranne che
- dopo il 5 aprile 1997 i diritti protetti devono aumentare in linea con l'Indice dei Prezzi al Consumo, con un massimale del 5 per cento.

**Legiferare per principi**

1.8 Il nuovo *Pension Act*, che il presente lavoro ha lo scopo di aiutare a definire, dovrebbe fondarsi su alcuni principi fondamentali e definire i parametri sulla base dei quali valutare le future proposte normative. Per quanto attiene ai principi, la nostra raccomandazione è che essi siano i seguenti:

- ogni previsione di legge dovrebbe indicare chiaramente l'obiettivo programmatico che la norma intende perseguire;
- le previsioni di legge dovrebbero concentrarsi sull'obiettivo da raggiungere piuttosto che sul processo per raggiungerlo;
- le previsioni di legge dovrebbero essere proporzionate all'obiettivo politico dichiarato, evitando un'eccessiva complessità;
- ogni innovazione normativa in materia previdenziale non dovrebbe essere concepita in modo avulso dal contesto normativo vigente.

1.9 La ragione per la quale proponiamo i predetti principi come parte integrante del nuovo *Pension Act* è che, secondo noi, è opportuno definire in maniera esplicita l'approccio generale alla regolamentazione in materia di previdenza. Si potrebbe sostenere che i principi sopra indicati siano di mero buon senso, ma riteniamo valga la pena inserirli nella normativa di riferimento come un importante segnale di intenti.

1.10 Oltre ai principi generali, per poter fornire maggiore flessibilità, semplicità e chiarezza, suggeriamo di ricorrere ad una legislazione di tipo propositivo piuttosto che di natura prescrittiva. A tal fine, proponiamo, ove ciò sia possibile, di passare da una legislazione primaria particolareggiata ad un ordinamento nel quale tale normativa definisca i risultati da raggiungere piuttosto che il mezzo per raggiungerli. Tale approccio non è ordinariamente utilizzato nell'attività legislativa nel Regno Unito, ma ha dato buona prova altrove.

1.11 Altri paesi hanno adottato questa impostazione in alcuni aspetti della loro legislazione. In Australia, per esempio, la legislazione sulla partecipazione degli iscritti ai sistemi previdenziali, prevede la presenza di un numero minimo di amministratori fiduciari scelti tra gli iscritti senza però definire nel dettaglio come debba essere raggiunto tale obiettivo. Ciò contrasta con l'impostazione seguita nel Regno Unito dove la legislazione definisce con grande dovizia di particolari come debbano essere nominati gli amministratori fiduciari scelti dagli iscritti.

1.12 Secondo alcuni studiosi che hanno contribuito al presente lavoro, non c'è necessità vera di andare oltre la definizione dei principi; in altri termini, il vuoto creato dalla eliminazione di ogni prescrizione o direttiva per soddisfare i requisiti minimi fissati dalla legislazione potrebbe essere adeguatamente colmato nel tempo dalla giurisprudenza. Abbiamo respinto tale impostazione. Un impianto normativo che stabilisca solamente gli standard minimi, senza

prevedere i metodi per adeguarsi agli stessi, condurrebbe, a nostro avviso, a incertezze e ad una mancanza di chiarezza.

1.13 Pertanto, proponiamo che tale vuoto venga riempito da una combinazione tra un livello minimo di regolamentazione, stabilendo i casi per i quali la legge richiede precisi adempimenti, e integrando la legislazione primaria con dei Codici di Condotta in grado di fornire validi orientamenti.

1.14 Prevediamo che il livello di regolamentazione si attesti su uno standard minimo, a cui attenersi rigidamente per non incorrere nelle sanzioni previste. Violazioni della legislazione primaria o dei regolamenti dovrebbero essere fatte osservare dall'autorità di settore che potrebbe in tal caso imporre ad un regime pensionistico gli adempimenti previsti e imporre sanzioni in caso di inadempienza. Alternativamente, all'autorità potrebbe essere riconosciuto il potere di sanzionare tout court gli schemi inadempienti. In entrambi i casi, sarebbe opportuno prevedere il diritto di appello (innanzi ad un organismo indipendente), e successivamente la possibilità di adire un'autorità giudiziaria.

1.15 Le norme dei Codici di condotta non avrebbero carattere prescrittivo e quindi gli schemi pensionistici potrebbero essere liberi di scegliere come adeguarsi alle disposizioni della legislazione primaria e secondaria. Tuttavia, anche se le norme di condotta non sono normalmente cogenti, gli schemi devono comunque obbedire alle norme di legge vigenti. Qualora la legge prevedesse, per esempio, l'adozione di una misura laddove essa fosse "ragionevole", l'autorità di controllo potrebbe essere chiamata nello specifico a definire il concetto di "ragionevolezza", nel caso di una vertenza. In tal caso, l'osservanza delle decisioni dell'autorità sarebbe obbligatoria e non rispettarle equivarrebbe a non rispettare la legge vigente. L'esempio dimostra che occorrerà vigilare perché i Codici non si trasformino in vere e proprie norme passando per la porta di servizio; d'altra parte, se l'autorità di controllo adotterà un approccio pragmatico, il sistema, a nostro giudizio, potrà rivelarsi più flessibile e più capace di adattarsi alle circostanze specifiche rispetto a quanto avviene attualmente oggi.

1.16 Tale struttura legislativa manterrebbe viva l'attenzione sugli obiettivi programmatici della legge, eliminando stratificazioni di norme prescrittive e adempimenti eccessivamente vincolanti. Un esempio di come potrebbe funzionare questo sistema è la comunicazione con gli iscritti. La normativa primaria e quella secondaria potrebbero prevedere in dettaglio un livello minimo di informazioni da comunicare. Tuttavia, i modi e i tempi per comunicare queste informazioni non sarebbero vincolanti se non secondo un criterio di ragionevolezza che verrebbe determinato caso per caso dalla stessa autorità di controllo, la quale potrebbe prevedere all'interno dei suddetti Codici i tempi e i modi per comunicare queste informazioni secondo il criterio di cui sopra, senza però precludere altre possibilità in circostanze diverse. L'autorità di controllo potrebbe anche fornire indicazioni specifiche su ciò che è accettabile secondo il criterio di "ragionevolezza" in casi particolarmente difficili.

### **Un nuovo tipo di autorità di controllo**

1.17 Qualunque sia la struttura precisa della legge, secondo gli esperti che hanno contribuito al presente lavoro, sarebbe opportuno avere una nuova autorità di controllo, con maggiore possibilità di esercitare il proprio giudizio ed offrire una consulenza adeguata, senza per questo criticare il personale dell'*Occupational Pensions Regulatory Authority* (Opra), anche perché il ruolo iniziale conferitole è stato quello di verificare il puntuale rispetto della legge, limitando così la sua capacità discrezionale. In particolare, l'Opra non è stata creata per offrire consulenza

agli operatori dei fondi o per esprimere valutazioni in ordine alle ambiguità della normativa. Alcuni co-autori del presente lavoro hanno sottolineato che malgrado sarebbe opportuno che l'Opra svolgesse tale attività, ciò non è possibile attualmente dati i vincoli posti al contributo che l'Autorità può fornire in tale ambito. Crediamo che tali vincoli rendano meno efficace la capacità dell'Opra di fornire elementi utili alla produzione normativa di settore.

- 1.18 Ecco perché proponiamo la creazione di una Nuova Autorità di Controllo che, per brevità, chiameremo “*New Kind of Regulator - NKR*”. A giudizio di alcuni esperti da noi interpellati, sarebbe preferibile che fosse la *Financial Services Authority* ad occuparsi di tutti gli aspetti relativi alla previdenza, piuttosto che suddividere la materia in questione tra le competenze di due autorità di controllo come avviene attualmente. La nostra conclusione è stata diversa: pensiamo che continui ad esservi uno spazio per due autorità di regolazione e controllo; una ha l'esperienza e la base di conoscenze per disciplinare l'ampio mercato commerciale *retail*; l'altra ha una vocazione e *expertise* specifica nel settore della previdenza legata al lavoro dipendente. Ciò significa, in generale, che la FSA continuerebbe a regolamentare i vari aspetti delle pensioni individuali e degli schemi *stakeholder*, compresa l'informativa relativa alla commercializzazione, alla vendita e alle caratteristiche dei prodotti, nonché a disciplinare i diritti inerenti gli schemi pensionistici occupazionali, limitatamente alla vigilanza dei gestori finanziari e dei consulenti. Sarà necessario rafforzare la collaborazione tra i due organi.
- 1.19 Nello svolgimento delle proprie funzioni di vigilanza, l'NKR agirebbe anche sulla base delle segnalazioni (*whistleblowing*) che riceve dai professionisti, come fa attualmente l'Opra. Tuttavia, il *focus* dell'attività di vigilanza e della reazione alle segnalazioni ricevute dovrebbe avere un profilo di maggiore intensità rispetto alla situazione presente. Non bisogna pensare che un piccolo errore sia sintomatico di un malessere più profondo. D'altra parte, l'Opra è attualmente soggetta a molti vincoli nel proprio intervento anche quando vi sia il sospetto fondato che le cose non siano state gestite in maniera adeguata. In molti casi, nel momento in cui l'Autorità comincia ad occuparsi di uno schema in modo penetrante è già troppo tardi e il danno è fatto. Proponiamo che l'NKR abbia l'autorità per intervenire in maniera *proattiva* ove ritenga opportuno farlo e utilizzi le proprie capacità e conoscenze per individuare precocemente le prassi sbagliate o le attività con una rilevanza di tipo penale. Secondo noi, l'NKR potrebbe adottare un approccio basato sul rischio (*risk based approach*) simile a quello adottato dalla FSA.
- 1.20 Coloro che sono coinvolti professionalmente a tutti i livelli nel campo dell'offerta previdenziale dovrebbero avere maggiore discrezionalità nel determinare se sia opportuno inviare una segnalazione immediata o sia invece meglio adottare un approccio meno formale. Oltre al suo ruolo di autorità di controllo, l'NKR avrebbe il ruolo di consulente, sponsorizzando e monitorando non solo la gestione dei Codici di Comportamento, ma fornendo consulenza e orientamento su come applicarli. Non vediamo nulla di sbagliato nel riunire in un solo ente le funzioni di consulenza e di controllo. Anzi, due dei quattro principi guida della FSA sono la sensibilizzazione dei cittadini e la regolamentazione della materia in questione. Nel redigere i Codici di Comportamento, però, l'NKR dovrebbe ricorrere a buone prassi senza aspettarsi di adottare quelle migliori possibili e dovrebbe inoltre avallare i Codici di Comportamento prodotti dai professionisti che operano nel settore. Comunque bisognerebbe evitare la proliferazione di tali Codici o il rischio di renderli ancora più vincolanti e restrittivi delle normative che stiamo cercando di riformare.
- 1.21 Uno dei problemi che si trovano ad affrontare i datori di lavoro, gli schemi pensionistici, i *commercial provider* e i consumatori è rappresentato dalla mancanza di stabilità del quadro normativo a causa dei frequenti cambiamenti legislativi. Tale circostanza, e la passata tendenza a

sovrapporre nuovi requisiti di legge alla struttura esistente, hanno portato alla sovrapposizione di disposizioni giuridiche. In effetti, la National Association of Pension Funds (NAPF) sostiene che una delle principali difficoltà per i datori di lavoro che desiderano continuare ad offrire schemi occupazionali è data dall'incertezza del quadro normativo e dalla mancanza di una legislazione appropriata. Riteniamo che, a seguito dei cambiamenti che speriamo vengano attuati grazie a questo studio, possa essere creato un meccanismo per aumentare la stabilizzazione della produzione normativa ed assistere il Governo a tener conto del quadro generale della regolamentazione esistente prima di prevederne modifiche.

1.22 Pertanto, oltre a fornire consulenza agli amministratori fiduciari e ai professionisti relativamente a questioni in materia di regolamentazione, l'NKR dovrebbe essere una fonte di consulenza informata per il Governo in tema di normativa regolamentare.

1.23 Pensiamo che, prima di accingersi a redigere i futuri regolamenti del Governo, i politici e i funzionari pubblici accoglierebbero con piacere l'opportunità di presentare le proprie proposte all'NKR. Il successivo dibattito parlamentare verrebbe reso più proficuo dai pareri resi dall'autorità e da coloro che si sono consultati con essa. In questo modo, spereremmo di dare un significativo spazio di riflessione ai politici affetti dalla sindrome "qualcuno deve fare qualcosa per questo", che è spesso alimentata da gruppi di pressione molto determinati, ma in molti casi per ragioni inopportune. Nel settore delle pensioni, come anche in altri settori, i casi difficili producono spesso la legislazione peggiore. Il ruolo che vediamo per questa Nuova Autorità di Controllo è simile a quello svolto dall'Occupational Pension Board che ha operato tra il 1973 e il 1997.

1.24 Secondo noi, l'NKR deve avere un ruolo di consulente reattivo nei riguardi del Governo in materia di normativa previdenziale, e non proattivo, e non dovrebbe nemmeno occuparsi di politiche pubbliche né di questioni che sono di competenza della FSA. Il suo compito precipuo sarebbe quello di regolamentare un sistema pensionistico privato efficiente e a misura del lavoratore, senza però avere la possibilità di influenzare la politica del Governo in ambiti più ampi come la sicurezza previdenziale. Per esempio, se fosse già stato operativo l'anno scorso, il NKR non avrebbe avuto un ruolo di consulenza sulle proposte per introdurre un *Pension credit* (perché chiaramente tale misura rientra nelle politiche del Governo in materia di sistema pensionistico pubblico), ma avrebbe avuto voce in capitolo relativamente alle proposte per sostituire il Requisito di Capitalizzazione Minima (MFR), che disciplina le pensioni erogate dai piani occupazionali. Il ruolo dell'NKR potrebbe essere analogo a quello svolto dal *Social Security Advisory Committee* (SSAC) che viene spesso chiamato dal DWP a fornire consulenza sulla normativa proposta – il valore aggiunto dell'NKR sarebbe la sua esperienza tecnica in materia di legislazione previdenziale. Comunque, il ricorso a questa Nuova Autorità di Controllo non dovrebbe essere reso obbligatorio dalla legge, come invece è previsto in alcuni casi per la SSAC. Il lavoro del NKR verrà valutato attentamente nella Revisione quinquennale dell'Opra, speriamo comunque che venga portata avanti la nostra impostazione di ampio respiro.

1.25 Un'autorità di controllo con poteri più ampi può comportare costi aggiuntivi. Ancora una volta, anche questo aspetto verrà valutato nella suddetta Revisione Quinquennale, ma suggeriamo di riflettere su come cambiare il metodo di finanziamento dell'ente, passando da un prelievo di un contributo a carico degli schemi pensionistici al finanziamento attraverso il gettito. Attualmente, il costo di questo contributo per le imprese è sproporzionato rispetto agli importi effettivamente raccolti. Secondo noi, i costi aggiuntivi non dovrebbero essere poi troppo elevati poiché grazie alle nostre proposte, l'NKR avrebbe meno compiti da svolgere in alcuni settori rispetto a quello che compete attualmente alla Opra – come ad esempio rispondere prontamente a qualunque segnalazione arrivi, ancorché banale.

## **Il ruolo del professionista**

1.26 Se prendiamo in considerazione il ruolo del professionista nel settore pensionistico all'interno nel nostro quadro normativo, bisogna riconoscere che non tutti questi soggetti passano il tempo a lavorare su questioni previdenziali. Non vogliamo creare un gruppo di consulenti vincolati artificialmente. Tuttavia, quando parliamo di professionisti, bisogna stare attenti a non considerare tale categoria come omogenea.

1.27 Anche nella nostra società caratterizzata da una litigiosità sempre crescente, i professionisti dovrebbero essere pronti ad esercitare la propria discrezionalità e la società dovrebbe ugualmente dar loro la possibilità di sfruttare la propria esperienza e le proprie conoscenze nello svolgimento delle loro funzioni che non dovrebbero, in alcun modo, minare il rapporto cliente/*provider*. Un buon cliente è sempre al posto di comando e si aspetta che un professionista sia sempre all'altezza dei migliori standard. Spetta al cliente e non al professionista o a chi opera in sua vece determinare quando adottare le prassi migliori e quando invece adottare quelle standard.

1.28 E' nostra opinione che sia le *Guidance Notes*, che, nonostante il loro nome, possono trasformarsi in qualcosa di alquanto prescrittivo, sia i Codici di Comportamento potrebbero prevedere delle regole di base per i professionisti del settore. In alcuni casi, questi Codici verrebbero emanati dal NKR, mentre, in altre circostanze, sarebbero i professionisti ad avere la responsabilità sia di redigere che di far applicare le disposizioni previste nelle *Guidance Notes* e nei Codici stessi. Uno dei ruoli del NKR è comunque quello di mantenere un numero minimo di disposizioni con una valenza ufficiale per evitare che i *commercial provider* e i fondi occupazionali siano subissati da un numero inesauribile di Codici, *Guidance Notes* e liste di cose da fare.

## **Riequilibrare il sistema**

1.29 I consumatori hanno bisogno di essere tutelati, ma anche di un sistema efficiente da un punto di vista economico. Gli inutili costi legati al rispetto di tutta una serie di dettami erodono lentamente la quantità di risorse che potrebbero altrimenti essere usate per finanziare le prestazioni previdenziali, infatti ai cittadini interessano sia la sicurezza che l'efficienza economica.

1.30 Anche i politici e le autorità di controllo dovrebbero sensibilizzare, a loro volta, l'opinione pubblica sull'impossibilità di avere dei sistemi totalmente privi di rischi nel settore dei servizi finanziari. In altri ambiti della società, viene utilizzato un criterio di proporzionalità: per esempio, per avere un 100 per cento di sicurezza sulle strade tutti dovrebbero restare a casa, oppure andare a piedi.

1.31 La proporzionalità e aderenza alle effettive necessità di regolamentazione dovrebbe essere la caratteristica di una disciplina razionale in materia di previdenza. Sarebbe opportuno prevedere dei risarcimenti per i soggetti danneggiati da un fallimento finanziario dettato da negligenza o imperizia, anche se il nostro ordinamento non dovrebbe essere fondato sull'individuazione ex ante di eventi negativi. In un ambiente di questo tipo, il problema non è tanto la cattiva commercializzazione dei prodotti quanto la carente diffusione di prodotti validi.

## **Una *partnership* nel settore delle pensioni**

1.32 I sistemi pensionistici efficienti sono caratterizzati da una molteplicità di sinergie tra lo Stato, i singoli consumatori, (intendiamo i pensionati effettivi, gli aderenti trasferiti ad altri piani e gli iscritti attivi), i datori di lavoro, i *commercial provider* e gli amministratori fiduciari. Nel presente

lavoro, abbiamo cercato di trovare il giusto equilibrio tra i diritti e le responsabilità di tali figure all'interno del quadro giuridico di riferimento.

### **La Legge sui Diritti Umani**

1.33 Le problematiche relative alla Legge sui Diritti Umani del 1998 sono rilevanti anche nel contesto di alcune delle opzioni e delle proposte presentate nel presente lavoro. Sulla base di un parere legale, abbiamo raggiunto la conclusione che le disposizioni della citata legge non frappongono barriere insormontabili all'attuazione delle nostre proposte.

### **Conclusioni**

1.34 La creazione di un quadro normativo proporzionato alle esigenze dipende dall'equilibrio raggiunto tra i vari elementi che operano in quel contesto. Riteniamo che, attualmente, il sistema sia eccessivamente prescrittivo e inflessibile, nuocendo all'offerta previdenziale e limitandola. Le proposte avanzate nel presente capitolo mirano a ribilanciare il rapporto esistente tra legislazione, operato dell'autorità di controllo e degli operatori previdenziali, incoraggiando in tal modo i datori di lavoro a sponsorizzare buoni piani pensionistici occupazionali e di tipo commerciale e garantendo al contempo un'adeguata tutela degli iscritti.

## **2. PENSIONI - UNA PARTNERSHIP TRA PUBBLICO E PRIVATO**

2.1 Gli attuali sistemi pensionistici di molti paesi industrializzati hanno le caratteristiche proprie di un'economia mista: i sistemi pubblici vengono generalmente finanziati dalle imposte, mentre quelli privati, sia collettivi che individuali, vengono finanziati accumulando un insieme di attività finanziarie ad hoc. Questo sistema misto contribuisce a tutelare la società civile e le imprese private e crea una forza anticiclica che può avere effetti positivi sul fronte macroeconomico. Se i sistemi pensionistici dovessero essere finanziati interamente dal contribuente o solo attraverso un sistema a capitalizzazione, vi sarebbero maggiori ed inutili tensioni economiche rispetto ad una situazione in cui c'è una condivisione dei rischi tra due diverse fonti di finanziamento. Noi propendiamo per un'economia pensionistica di tipo misto.

2.2 Il tentativo di prevedere nei particolari gli elementi di tutela sociale che dovrebbero essere garantiti da un sistema pensionistico privato potrebbe creare dei problemi. Molte delle complessità esistenti nel Regno Unito derivano dalle priorità sociali adottate durante un decennio particolare, le quali si traducono nelle norme che disciplinano la gestione dei piani previdenziali privati. Anche se le priorità possono cambiare, le regole non si modificano. Di conseguenza, le prestazioni previste che potrebbero essere auspicabili e fattibili se prese separatamente, diventano però cumulativamente troppo pesanti.

2.3 Una caratteristica particolare del sistema misto pubblico/privato del Regno Unito è il meccanismo di *contracting out*. Ad eccezione di un triennio negli anni '70, i cittadini e/o i loro datori di lavoro hanno potuto adottare questa formula a partire dal 1961. Per definizione questa opzione crea delle complicazioni, e secondo alcuni esperti che hanno contribuito al presente lavoro, essa potrebbe non essere appropriata in futuro soprattutto se la *State Second Pension* diventa uguale per tutti (*flat rate*).

2.4 Se il Governo ha intenzione di confermare un sistema misto pubblico/privato basato sul meccanismo del *contracting out*, è essenziale semplificarlo urgentemente, soprattutto perché esiste una maggiore consapevolezza dei rischi legati all'erogazione delle prestazioni nel settore privato piuttosto che in quello statale. Le attuali riduzioni del livello contributivo nel sistema *contracted out* non prevedono un margine di rischio, ovvero sono stati calcolati dagli attuari del Governo per avvicinarsi il più possibile al valore delle prestazioni che, un tempo, venivano erogate dal sistema pubblico, senza ulteriori incentivi a ricorrere a questa formula.

2.5 In questo contesto, l'inutile complessità amministrativa e i costi connessi all'adozione di tale meccanismo diventano sempre più significativi e potrebbero portare, automaticamente, alla fine della possibilità di utilizzare tale strumento nella pratica, se non nella teoria. In effetti, le regole esistenti in materia rendono questo istituto tra i più complessi da amministrare. Non è questa la sede per indicare nei particolari tutte le complessità legate a questa opzione, tuttavia è sintomatico il bisogno sentito dai datori di lavoro e dai *commercial provider* di avere una doppia contabilità a causa delle diverse regole che disciplinano le pensioni derivanti da una riduzione del livello contributivo della *National Insurance*, grazie al *contracting out*, rispetto a quelle provenienti da altre fonti.

2.6 L'abolizione del *contracting out* non necessariamente provocherebbe la fine dell'attuale sistema misto pubblico/privato, che potrebbe crescere comunque anche qualora tale meccanismo fosse modificato; occorre però ricordare che il *contracting out* rappresenta oggi un modo concreto per consentire a tale sistema di funzionare. Nell'Appendice I specificiamo una serie di misure atte a semplificare il meccanismo.

## **Configurazione dei piani pensionistici e del *contracting-out***

2.7 L'attuale legislazione obbliga i datori di lavoro che intendono offrire schemi a prestazione definita a rispettare delle regole molto rigide. Tali vincoli risultano eccessivi e possono indurre i datori di lavoro a chiudere i propri schemi previdenziali. Uno dei temi chiave che ribadiamo nel presente lavoro è che il quadro giuridico dovrebbe incoraggiare i cittadini ad accumulare il risparmio previdenziale durante tutta la loro vita lavorativa, mitigando però i vincoli relativi all'organizzazione del flusso di reddito generato. Eliminare tali vincoli ridurrebbe inoltre le inutili differenze che esistono tra i diversi tipi di schemi, le quali possono portare ad un arbitraggio normativo o, nel caso peggiore, a convincere i datori di lavoro a non fornire più una copertura pensionistica strutturata.

2.8 La nostra proposta principale, definita con maggiore dovizia di particolari nella Appendice I, è che i piani pensionistici a prestazione definita di tipo *contracting out* dovrebbero erogare una pensione che si accumula a un tasso dell'1 per cento (del salario) per ogni anno di lavoro. Non vi sarebbero ulteriori vincoli relativi al tipo di prestazioni, e questo per tutte le pensioni, sia di tipo *contracting out* che non. Per esempio, non pensiamo che tutti gli schemi debbano indicizzare le pensioni che vengono erogate oppure prevedere prestazioni di reversibilità, anche se, ovviamente potrebbero farlo su base facoltativa. Ci rendiamo conto che la nostra proposta potrebbe essere interpretata come un modo per ridurre la qualità delle pensioni, ma crediamo che il risultato sarebbe quello di avere pensioni più generose per un numero più elevato di lavoratori di quanto avverrebbe se non venissero operati dei cambiamenti. In particolare, riteniamo che riducendo le pressioni di natura amministrativa e finanziaria, si potrebbe aumentare il numero dei datori di lavoro disposti a fornire una copertura pensionistica, comprese quelle a prestazione definita. Il risultato finale è difficile da quantificare poiché gli effetti netti delle nostre proposte dipenderanno dalla risposta che in concreto daranno i singoli e i datori di lavoro.

### **Indicizzazione**

2.9 Fino al 1997, ad eccezione dei datori di lavoro che sono stati rimborsati grazie ad eccedenze di capitalizzazione e grazie a prestazioni di tipo *contracting out*, gli schemi previdenziali non avevano l'obbligo di indicizzare le pensioni. I datori di lavoro, nel caso di schemi aziendali, e i cittadini, nel caso di schemi personali, potevano scegliere se inserire nel disegno dello schema un elemento di salvaguardia dall'inflazione. Dal 1997, le pensioni per i lavoratori dipendenti (sia a prestazione definita che a contribuzione definita) sono soggette ad una indicizzazione obbligatoria basata sul livello più basso tra l'Indice dei Prezzi al Dettaglio o il 5 per cento all'anno (ciò si applica solo alle pensioni maturate dall'aprile 1997 in poi). Tale meccanismo è denominato *Limited Price Indexation* (LPI); nel caso in cui un lavoratore abbia optato per un regime individuale, la rivalutazione in base all'indice LPI si applica soltanto all'elemento dei "diritti protetti" (ovvero quell'elemento che deriva dalla riduzione dei contributi operata dalla *National Insurance*).

2.10 La carenza di attività finanziarie per finanziare il costo della rivalutazione delle rendite e la scarsità di titoli di stato indicizzati, ha reso l'obbligo di applicare l'LPI sproporzionatamente costoso. Nel caso dei piani a prestazione definita, tale costo deve essere sostenuto dal datore di lavoro, finanziato secondo un Requisito di Capitalizzazione Minima (MFR) e riportato come passività nel bilancio. Il costo dell'LPI è diventato ora più trasparente grazie al nuovo standard contabile FRS17. Tutto ciò implica che l'attuale meccanismo di indicizzazione può essere uno dei motivi che inducono i datori di lavoro a passare da un sistema a prestazione definita ad uno

a contribuzione definita. Infatti, negli schemi a contribuzione definita, il costo di tale opzione ricade sugli iscritti ai piani pensionistici. Proponiamo che questo tipo di indicizzazione non sia più obbligatorio in futuro per gli schemi pensionistici (coloro che già percepiscono una pensione non sarebbero toccati dalla riforma).

2.11 L'effetto della riforma da noi auspicata per i consumatori dipenderà dal tipo di regime pensionistico scelto, se a contribuzione definita o a prestazione definita:

(a) a contribuzione definita. Il lavoratore avrebbe ancora la possibilità di beneficiare di un'indicizzazione limitata, ma, a differenza delle attuali posizioni previdenziali maturate dopo il 5 aprile 1997, potrebbe scegliere di rinunciarvi. Un iscritto che decida di non beneficiare dell'indicizzazione può aspettarsi che il montante finale accumulato gli dia una rendita vitalizia con un rateo iniziale più elevato di quanto avverrebbe se avesse optato per mantenere l'indicizzazione.

(b) a prestazione definita. La posizione qui sarebbe la seguente:

- (i) pensioni in pagamento. La nostra proposta non si applica a queste pensioni.
- (ii) Pensioni maturate (ma non ancora erogate). Gli schemi che intendono eliminare tale forma di indicizzazione devono calcolare le prestazioni maturate sulla base del nuovo "*equivalent value test*" (vedi l'organizzazione dei sistemi previdenziali nel Capitolo 4). Pertanto, l'indicizzazione potrebbe diventare da obbligatoria a facoltativa nel caso di tali prestazioni: i lavoratori avrebbero una maggiore scelta riguardo alla configurazione della propria pensione e la amministrazione degli schemi ne risulterebbe semplificata; comunque verrebbe salvaguardato il valore dei diritti maturati.
- (iii) Pensioni non ancora maturate. Gli schemi che intendono eliminare tale meccanismo di indicizzazione delle rendite pensionistiche future dovranno modificare il proprio ordinamento. In alcuni casi, l'obiettivo sarebbe semplicemente quello di dare maggiore flessibilità o di semplificare la struttura delle prestazioni senza ridurre i costi. Tuttavia, si potrebbero prevedere anche casi in cui la modifica ridurrebbe il valore delle prestazioni future. Si possono ipotizzare casi in cui il datore di lavoro, qualora tale opzione non fosse stata prevista, avrebbe proceduto alla chiusura dello schema a prestazione definita. La possibilità di ridurre o eliminare il meccanismo di indicizzazione consentirebbe ai datori di lavoro di continuare ad offrire ai nuovi iscritti schemi a prestazione definita, anche nei casi in cui, altrimenti, avrebbero senz'altro provveduto alla loro chiusura.

2.12 In breve, l'indicizzazione è utile soltanto ai lavoratori che dispongono di una pensione da indicizzare; l'attuale tendenza a tagliare i contributi oppure a non offrire più alcun tipo di copertura pensionistica da parte dei datori di lavoro comporta il rischio di ottenere un effetto completamente opposto a quello che si voleva a raggiungere con il sistema di indicizzazione obbligatorio.

2.13 Occorre anche notare che il sistema di indicizzazione obbligatorio si applica solo alle pensioni occupazionali; per le pensioni individuali, è il lavoratore che decide se acquistare una rendita vitalizia forfettaria con le proprie disponibilità oppure una rendita indicizzata (a parte l'elemento costituito dai "diritti protetti") La maggior parte dei cittadini opta per un reddito iniziale più elevato derivante da una rendita vitalizia ad esclusivo uso del titolare (senza prestazioni di reversibilità) e di importo costante (senza indicizzazione). Secondo

l'Associazione degli Assicuratori Britannici, più dell'80 per cento dei lavoratori sceglie rendite ad importo costante. Che tale scelta sia quella giusta è discutibile, ma il fatto è che soltanto per le pensioni occupazionali (e per l'elemento dei "diritti protetti" delle pensioni personali) è lo Stato ad effettuare quella opposta.

2.14 Abbiamo bisogno di evitare gli errori del passato e, pertanto, dovremmo prevedere un cambiamento retroattivo della rivalutazione effettuata dal 1997 in poi in base all'indice LPI. Questo significa che l'indicizzazione cui hanno diritto gli iscritti attivi e differiti potrebbe essere convertita in modo attuariale.

### **Indennità di rischio e prestazioni di reversibilità**

2.15 Gli schemi occupazionali nel Regno Unito hanno una configurazione insolita rispetto agli standard internazionali in relazione al modo in cui combinano le prestazioni previdenziali a lungo termine con le indennità di rischio a breve termine (malattia e morte) nello stesso pacchetto. Tale impostazione deriva da considerazioni sia culturali sia di natura fiscale.

2.16 In talune circostanze, gli *sponsor* degli schemi potrebbero decidere di mantenere un'impostazione combinata, anche se, secondo noi, non dovrebbero essere obbligati a farlo. Spetterebbe ai datori di lavoro, nel caso dei fondi aziendali, e ai lavoratori, nel caso di piani personali, decidere la misura in cui le indennità di rischio debbano essere inserite in un pacchetto previdenziale. Adottare un approccio non vincolante in questo campo non porterebbe soltanto ad una considerevole semplificazione del sistema ma anche a ridurre i costi. Forse, cosa più importante di tutte, creerebbe una situazione più equilibrata, permettendo così ad un datore di lavoro di offrire un piano a prestazione definita ai dipendenti senza dover incorrere nel costo aggiuntivo associato all'erogazione di prestazioni per le persone a carico dei dipendenti.

2.17 Bisogna notare che le prestazioni di reversibilità non sono necessariamente sempre presenti all'interno del pacchetto previdenziale come a volte si crede. E' soltanto all'elemento *contracting out* degli schemi a prestazione definita e a contribuzione definita che si applicano obbligatoriamente le prestazioni per il coniuge. Se continua la tendenza a non optare più per gli schemi a prestazione definita, è probabile che una grande percentuale degli schemi a contribuzione definita non sarà di tipo *contracting out*. Inoltre, è noto che negli schemi a contribuzione definita che non sono svincolati dallo *State Second Pension* non sono generalmente previste le prestazioni di reversibilità.

2.18 L'abolizione dell'obbligo di erogare prestazioni di reversibilità potrebbe incoraggiare i datori di lavoro ad offrire una copertura previdenziale e alcuni potrebbero scegliere di erogare le prestazioni di reversibilità solo su base facoltativa. Anzi, molti sistemi hanno erogato tali prestazioni prima che diventassero obbligatorie come parte dell'accordo sul *contracting out* del 1978. Da allora, la copertura obbligatoria relativa ai diritti *contracted out* è stata estesa e ha reso più complesse le prestazioni che posseggono i requisiti previsti da tale formula. Un tema ricorrente nel presente lavoro è il seguente: fintantoché esiste tale possibilità, i diritti di tipo *contracted out* non dovrebbero essere trattati in maniera diversa dagli altri diritti. In questo contesto, suggeriamo che, qualunque sia la configurazione del sistema, *contracted out* o meno, le prestazioni di reversibilità, sia quelle erogate in indennità forfetarie, sia quelle erogate in pensioni, dovrebbero essere disciplinate attraverso accordi tra le parti.

- 2.19 Le aziende promotrici degli schemi previdenziali non dovrebbero essere obbligate a erogare prestazioni di reversibilità, ma se lo desiderano, hanno il diritto di farlo, sempre ai sensi della legge contro la discriminazione. Anzi, riteniamo che alcuni datori di lavoro potrebbero scegliere di erogare volontariamente tali prestazioni. L'indagine per l'anno 2001 condotta dalla *National Association of Pension Funds* (NAPF) mostra che quasi la metà dei fondi analizzati danno agli amministratori fiduciari la possibilità di erogare una pensione ai *partner* di diritto comune e l'81 per cento eroga prestazioni in caso di morte, in forma di capitale. Pensiamo che sia anacronistico per lo Stato collegare il tipo di prestazioni da erogare al grado di parentela. Le regole esistenti relative al *contracting out* prevedono solo prestazioni per il coniuge, escludendo le coppie di fatto, eterosessuali ed omosessuali. Tale approccio ci sembra sorpassato, infatti le coppie, qualunque sia il loro tipo di unione, dovrebbero essere libere di stipulare con i fondi accordi come loro meglio piace. Nel passato, molti piani aziendali erogavano prestazioni di reversibilità, oppure permettevano agli iscritti di assegnare parte della pensione ad un coniuge prima che diventasse obbligatorio. Allo stesso modo, molti schemi prevedevano nella propria regolamentazione un meccanismo di indicizzazione, ovvero una base di discrezionalità. Non vediamo alcuna ragione per non ricorrere anche in futuro a prassi facoltative nei contesti appropriati.
- 2.20 Tuttavia, dobbiamo riconoscere che, se le nostre proposte verranno accettate, sarà importante assicurare che il programma generale del Governo per educare i cittadini in materia di previdenza venga rivisto per rispondere alla nuova situazione e per far capire all'opinione pubblica che è necessario pensare attentamente alla propria pensione senza contare automaticamente sulla possibilità di ereditarne una dal proprio coniuge. Anzi, il Governo ha già dovuto in parte muoversi in tale direzione, limitando la possibilità di ereditare la pensione all'interno dello *State Earnings-Related Pension Scheme* (SERPS). Inoltre, potremmo prevedere che il settore privato intraveda delle opportunità commerciali, in particolare per le pensioni *stakeholder*.

### ***Minimum Funding Requirement e FRS17***

- 2.21 I requisiti di legge in materia di previdenza nel Regno Unito hanno avuto conseguenze inaspettate in termini di standard attuariali e contabili. Per definizione, i piani a prestazione definita sono soggetti a standard contabili e attuariali superiori rispetto a quelli previsti per gli schemi a contribuzione definita, in quanto è aumentato il numero dei requisiti di legge in materia e il loro impatto è diventato sempre più pronunciato. Ovviamente, gli schemi previdenziali che non sono obbligati a erogare prestazioni di reversibilità o a garantire una indicizzazione limitata non verranno influenzati allo stesso modo dal *Minimum Funding Requirement* o dal suo sostituto dal lato attuariale e dal FRS17 dal lato contabile – la promessa pensionistica è più limitata e pertanto i fondi non saranno obbligati ad avere un livello di capitalizzazione così elevato. Ovviamente, gli schemi previdenziali potrebbero scegliere di prevedere un'indicizzazione e/o prestazioni di reversibilità. Nel caso di un'indicizzazione limitata, i fondi potrebbero optare per degli aumenti discrezionali e, di conseguenza, potrebbero non dover capitalizzare a quel livello oppure indicarlo come passività nel bilancio.
- 2.22 Gli schemi a prestazione definita nel Regno Unito sono obbligati per legge a erogare più prestazioni e più garanzie rispetto a quelli degli altri Paesi europei e degli Stati Uniti. Di conseguenza, non solo hanno uno svantaggio competitivo rispetto ai concorrenti che operano all'interno del Paese e che non erogano prestazioni previdenziali, ma non riescono a competere nemmeno a livello internazionale. La mancanza di competitività internazionale crea un ulteriore circolo vizioso in quanto, le conseguenze indesiderate del *Minimum Funding*

*Requirement* e del FRS17 limitano la possibilità di finanziare gli schemi previdenziali per minimizzare i costi a lungo termine.

2.23 Dopo un lungo periodo di consultazione, nel marzo del 2001 il Governo ha annunciato la sua intenzione di modificare il *Minimum Funding Requirement* e attualmente sta lavorando con un gruppo di esperti del settore previdenziale, delle organizzazioni dei consumatori, dei datori di lavoro e dei sindacati sui dettagli relativi alle proposte emerse a tale proposito, un argomento che, peraltro, esula dall'ambito del presente lavoro. Tuttavia, riteniamo che l'abolizione del meccanismo di indicizzazione limitata ridurrà i costi per i datori di lavoro e renderà meno pressante la necessità di *funding* degli schemi pensionistici.

### **Contracting out: un primo passo verso la semplificazione amministrativa**

2.24 Come parte del presente lavoro, abbiamo chiesto ad un gruppo di esperti formato da funzionari pubblici e da singoli cittadini nominati dall'Associazione degli Assicuratori Britannici e dal NAPF, di esaminare il modo in cui ha funzionato in pratica nel sistema misto pubblico-privato il *contracting out* e per suggerire i vari modi per migliorare tali meccanismi per fornire un servizio migliore ai datori di lavoro, agli organismi che erogano le pensioni e agli iscritti ai fondi.

2.25 Le raccomandazioni del gruppo di lavoro mirano a:

- migliorare i canali di comunicazione tra il Governo, i *commercial provider* e i datori di lavoro per trovare una soluzione più celere ai problemi;
- dare un maggiore numero di informazioni di base attraverso appropriati canali di comunicazione in modo tale che i *commercial provider* e i datori di lavoro possano risolvere più speditamente i loro problemi, senza ricorrere subito al Governo;
- individuare e risolvere il più velocemente possibile le incongruenze esistenti tra le informazioni nelle mani del Governo, dei datori di lavoro e dei *commercial provider*;
- ridisegnare le procedure usate dal Governo per ridurre il rischio di veder respinti inutilmente dei dati validi ed evitare l'ulteriore carico di lavoro che questo comporterebbe.

2.26 L'*Inland Revenue* (che coordina l'attività di collaborazione tra il settore privato ed il settore pubblico per conto del Governo) ha fatto molti tentativi per fornire un servizio di elevata qualità a tutti i livelli di cui sopra, ma i dati forniti dal gruppo di lavoro indicano che sarebbe possibile migliorare ulteriormente la situazione. Siamo contenti di riferire che l'*Inland Revenue* sta valutando le implicazioni di dette raccomandazioni, perché secondo noi la loro attuazione potrebbe ridurre la confusione per gli iscritti ai fondi e i costi sia per il settore pubblico che per quello privato.

### **Conclusioni**

2.27 Il *contracting out* è di per sé un'operazione complessa anche se, a nostro avviso, è diventata più complessa del necessario. In gran parte, ciò è dovuto al tentativo di rendere i diritti derivanti dal *contracting out* analoghi a quelli garantiti dal settore pubblico. Pensiamo che ciò stia provocando un effetto opposto a quello voluto e stia scoraggiando sempre di più l'uso di tale opzione. Le proposte che avanziamo nel presente capitolo semplificheranno in maniera sostanziale l'istituto in questione e, secondo noi, contribuiranno a rafforzare la collaborazione tra il settore pubblico e quello privato.

### **3. PENSIONI E RISPARMIATORI**

3.1 Purtroppo esiste una differenza tra le aspettative del lavoratore in ordine al suo futuro reddito previdenziale e la realtà. Si può discutere sull'ampiezza del differenziale, che dipende dalla metodologia utilizzata per misurarlo, ma nessuno dubita della sua esistenza. I dati forniti dall'Associazione degli Assicuratori Britannici, dall'ultimo studio condotto dall'Associazione dei Consumatori e da altri studi mostrano le molteplici ragioni per le quali i cittadini non risparmiano quanto potrebbero. In altri capitoli del presente lavoro prendiamo in esame le difficoltà di vendere prodotti appropriati a cittadini di reddito medio-basso, ma in questo capitolo vogliamo analizzare le barriere contro le quali si scontrano gli stessi risparmiatori.

3.2 I risparmiatori vogliono chiarezza, stabilità; vogliono valorizzare il denaro che investono e avere fiducia nel prodotto, indipendentemente dal fatto che la pensione faccia parte del pacchetto remunerativo o venga erogata da enti privati. Riteniamo che al risparmiatore importi poco da dove proviene la pensione; una pensione è comunque una pensione.

3.3 L'interazione tra chiarezza, valorizzazione e stabilità non è scevra da attriti interni. La stabilità può ingessare il sistema: i rapporti finanziari che abbracciano un arco di tempo di due, tre o più decenni necessitano di una certa flessibilità. Tuttavia, anche un eccesso di flessibilità può minare la fiducia del consumatore qualora non vengano individuati sin dall'inizio i punti critici. Paradossalmente, individuare detti punti potrebbe essere un disincentivo a sottoscrivere uno schema pensionistico. La distanza che esiste tra diritti e aspettative è spesso oggetto del dibattito in corso sulle pensioni.

#### **Vertenze**

3.4 Se dobbiamo raggiungere gli obiettivi del risparmiatore, è essenziale che vi siano adeguate valvole di sicurezza all'interno del sistema, che devono svolgere la loro funzione in maniera efficiente ed efficace. Per esempio, è opportuno che vi sia un meccanismo per dirimere le vertenze, anche se la procedura attuale (*Internal Dispute Resolution – IDR*) risulta troppo farraginoso. *The Pensions Advisory Service* (Opas) ha poche risorse. I ruoli della *Occupational Pensions Regulatory Authority* (Opra), della *Financial Services Authority* (FSA) e del *Pension Ombudsman* in materia non sono ben chiari né efficientemente calibrati. Nel Capitolo 6 è avanzata una proposta per semplificare la *Internal Dispute Resolution*.

#### **Amministratori fiduciari nominati dagli iscritti**

3.5 Anche se la partecipazione degli iscritti agli organi amministrativi degli schemi pensionistici è generalmente considerata utile, rimane una certa confusione nella mente dei politici. La partecipazione dei futuri pensionati migliora la tutela dei consumatori o semplicemente migliora la qualità dell'amministrazione fiduciaria? Sono diverse le due cose? Esiste un modo migliore per raggiungere livelli significativi di partecipazione dei lavoratori in maniera più flessibile e meno vincolante? Anche di questo si parlerà nel capitolo 6.

#### **Più pensioni/Meno vincoli**

3.6 Al centro delle nostre proposte c'è il desiderio di rendere la possibilità di accumulare risparmio previdenziale più facile nei diversi momenti della vita. Dovrebbero essere eliminate tutte le barriere artificiali, comprese quelle legate a contingenze temporali e alla definizione del prodotto. Abbiamo identificato, attraverso le nostre proposte sull'immediata acquisizione dei diritti e sulla possibilità per i datori di lavoro di rendere obbligatoria l'iscrizione a un piano pensionistico per i nuovi assunti

(Capitolo 4), vari modi in cui può essere facilitato il processo di accumulazione del risparmio previdenziale. Come corollario, vorremmo togliere tutti i vincoli relativi alla forma che potrà assumere il reddito previdenziale accumulato. Infatti, riconosciamo la natura particolare del risparmio previdenziale e, ferma la possibilità di ricevere una parte delle prestazioni pensionistiche in capitale in esenzione fiscale a un certo punto della vita, il montante accumulato dovrebbe essere erogato in forma di rendita. Tuttavia, non spetta alle autorità determinare se il potere d'acquisto di tale rendita debba essere salvaguardato dall'inflazione, ma spetta al singolo lavoratore nel caso di una pensione individuale o al datore di lavoro nel caso di un regime occupazionale decidere se optare per una pensione a importo costante oppure per una che prevede degli aumenti garantiti. Allo stesso modo, vorremmo eliminare qualunque distinzione tra quei diritti che potrebbero essere finanziati da eventuali e future riduzioni del livello contributivo del *contracting out* e quelli acquisiti sulla base di contributi addizionali. Nuovamente ribadiamo che, dal punto di vista del lavoratore, una pensione è una pensione e non c'è alcuna necessità di suddividere una rendita in vari elementi separati.

3.7 Come abbiamo appena descritto, in certe circostanze una parte della pensione degli iscritti deve essere devoluta al coniuge come pensione di reversibilità. In linea con la nostra tesi principale, non vediamo alcun motivo per il quale le autorità debbano disciplinare in maniera prescrittiva tale meccanismo. Infatti, le prestazioni di reversibilità sono utilizzate sempre con minore frequenza dato che i datori di lavoro stanno abbandonando i tradizionali fondi aziendali per adottare piani più flessibili nei quali non esiste tale vincolo. Pensiamo che spetti al lavoratore o al datore di lavoro determinare l'importo e le caratteristiche della pensione di reversibilità. Nel caso in cui qualcuno volesse provvedere a costituire una pensione in favore di altro soggetto, potrebbe utilizzare un piano *stakeholder* a nome dell'eventuale beneficiario. In tal modo, il beneficiario riceverebbe una pensione come suo diritto precipuo e non grazie al grado di parentela che ha con un'altra persona.

### **“Disclosure”**

3.8 La cosiddetta “*Disclosure*”, considerata, parzialmente a torto, la migliore alleata del risparmiatore, nella realtà non si è rivelata all'altezza delle aspettative. Gli iscritti, effettivi o potenziali, dovrebbero ricevere le informazioni chiave di cui hanno bisogno per poter agire coerentemente al proprio interesse. Molti di coloro che hanno contribuito al presente lavoro, compreso il *Trades Union Congress* e l'Associazione dei Consumatori, hanno sostenuto la validità di questo approccio, anche se, per poterlo applicare, dobbiamo essere sicuri che la comunicazione (una parola molto più appropriata di “*Disclosure*”) sia resa comprensibile in maniera adeguata. Abbiamo specificato in dettaglio i requisiti di “*Disclosure*” che raccomandiamo nell'Appendice 1. Ci siamo astenuti dal suggerire scadenze temporali in quanto riteniamo che spetti al *New Kind of Regulator* decidere se occorra prevedere al riguardo qualcosa di più specifico di ciò che viene considerato “ragionevole”.

### **Consulenti e regolamentazione**

3.9 E' nostra opinione che sia opportuno operare dei cambiamenti quanto alla disciplina dell'attività dei consulenti finanziari indipendenti (*IFAs*), visto l'impatto cruciale che essi hanno sulla comprensione e sull'atteggiamento dei consumatori nei riguardi del risparmio previdenziale. Tuttavia, esiste una certa indeterminatezza in ordine ai poteri che possiedono la *Financial Services Authority* e la Opra nella regolamentazione delle suddette figure professionali nell'ambito degli schemi previdenziali aziendali e dell'amministrazione delle pensioni personali collettive. L'Opra riferisce che alcuni piccoli fondi che ricorrono a schemi assicurativi si avvalgono dei consulenti e che gli amministratori fiduciari contano moltissimo su di loro. Riferisce inoltre che, in alcuni casi, tale fiducia è mal riposta e che gli standard di alcuni

di questi professionisti non sono tali da garantire che i loro consigli consentano agli amministratori fiduciari di operare in conformità alla legge. In effetti, tali fondi e i loro amministratori fiduciari sono spesso oggetto di molte istanze di ricorso all' Opra.

3.10 I poteri della FSA, ai sensi del *Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA)*, non le consentono di vigilare sull'amministrazione quotidiana dei fondi aziendali; alcuni di questi compiti rientrano tra le competenze della Opra ai sensi del *Pension Act* del 1995. L' Opra svolge anche un ruolo limitato nel regolamentare l'amministrazione degli schemi *stakeholder*. La stessa Opra regola altresì le modalità di contribuzione dei datori di lavoro, sia per le pensioni individuali che per gli schemi *stakeholder*. Nel campo della previdenza privata, la FSA si occupa principalmente di vigilare sulla vendita e commercializzazione degli schemi *stakeholder* e delle pensioni personali, ma ha anche il potere di indagare sui casi di cattiva amministrazione di tali schemi da parte dei soggetti che li gestiscono (come la mancata registrazione dei contributi da parte dei datori di lavoro, oppure la errata ripartizione degli stessi tra i singoli iscritti). Inoltre, la FSA disciplina le compagnie assicurative nella gestione delle attività dei fondi aziendali a gestione separata e ciò le conferisce un potere di supervisione sulle irregolarità amministrative che derivano dalle attività di gestione. Gli attivi degli schemi previdenziali nei *life funds* non sono soggetti a tale supervisione; ciò significa che l'amministrazione degli schemi *fully insured* (che rappresentano quasi la maggioranza degli schemi e sono oggetto di gran parte delle relazioni inviate all' Opra) non è soggetta alla regolamentazione ad alla vigilanza né dell'Opra né della FSA.

3.11 La FSA sta attualmente valutando la portata dei nuovi poteri che le sono stati conferiti ai sensi della Legge FSMA ed è positivo il fatto che FSA, Opra e DWP stiano già discutendo gli aspetti amministrativi connessi per garantire una salvaguardia efficace a tutti gli iscritti agli schemi pensionistici. L'esito dell'attuale lavoro di revisione della FSA sullo status dei consulenti potrebbe anche avere un impatto in questo settore.

## CONCLUSIONI

Al centro della presente relazione si trova il risparmiatore. Il nostro obiettivo è creare un ambiente previdenziale dove un numero sempre crescente di persone possa accumulare un risparmio previdenziale adeguato; ciò può avvenire soltanto se i datori di lavoro sono incoraggiati ad offrire schemi pensionistici, se i *commercial provider* sono adeguatamente incentivati ad offrire i propri prodotti alle persone che effettivamente se ne gioveranno e i singoli lavoratori possono aver fiducia nel sistema pensionistico. Riteniamo che la nostra proposta formulata nel presente capitolo possa contribuire a creare tale auspicabile scenario.

#### **4. PENSIONI E DATORI DI LAVORO**

4.1 I datori di lavoro che contribuiscono ai fondi pensione per i propri dipendenti sono sia *provider* sia consumatori: essi offrono volontariamente schemi pensionistici ai propri dipendenti all'interno del pacchetto retributivo e si avvalgono dei servizi tecnici e professionali di organizzazioni commerciali di vario genere. Il termine "*Pension Industry*" abitualmente ricomprende sia i datori di lavoro che i *commercial provider*: ciò è fuorviante. Gli unici datori di lavoro che possono essere legittimamente considerati parte dell'industria previdenziale sono le società operanti nel settore dei servizi finanziari che scelgono di istituire un fondo pensione a beneficio dei propri dipendenti.

4.2 Se il Governo intende incoraggiare la partecipazione dei datori di lavoro alla previdenza privata, tale partecipazione deve essere resa più agevole. Ciò non significa che i datori di lavoro non debbano tenere in considerazione i diritti previdenziali dei lavoratori, anzi è essenziale che da parte datoriale vi sia un serio impegno al rispetto degli accordi contrattuali e ad onorare la promessa previdenziale. D'altra parte, coloro che adottano e gestiscono politiche pubbliche dovrebbero sapere che i datori di lavoro che forniscono una copertura pensionistica attraverso schemi previdenziali devono poter continuare a dedicare la maggior parte del loro tempo a gestire le aziende, anche perchè se esse entrano in crisi, potrebbero venir meno i contributi previdenziali.

4.3 Attualmente, quei datori di lavoro che scelgono di versare contributi insieme e per conto dei propri dipendenti devono sottostare a vincoli legislativi e regolamentari (che hanno un impatto sui costi di finanziamento e su quelli amministrativi) maggiori rispetto ai datori di lavoro che non compiono tale scelta. Per esempio, un datore di lavoro che propone uno schema *stakeholder* ai propri dipendenti non è tenuto a versarvi i contributi; invece il datore di lavoro che promuove una pensione personale collettiva (GPPs) deve versarvi un contributo pari almeno al 3 per cento del salario del dipendente. Esistono poi ulteriori distorsioni: i datori di lavoro che versano il loro contributo agli schemi a prestazione definita sono soggetti ad una regolamentazione più pesante e ad una legislazione più vincolante rispetto a coloro che scelgono di contribuire a schemi a contribuzione definita. I primi sopportano i rischi associati all'incertezza dei rendimenti del mercato mobiliare e ai costi derivanti dalla maggiore longevità. In aggiunta, tali datori di lavoro sopportano ulteriori rischi derivanti dalla regolamentazione. In particolare, vi sono due tipi di vincolo che non sono previsti per coloro che partecipano a schemi a contribuzione definita, ovvero requisiti più stringenti per il *contracting out* e una maggiore rigidità nel configurare le prestazioni.

4.4 Anche nell'ambito degli schemi a contribuzione definita, vi sono differenze dettate dalla normativa. I vincoli imposti dalla legislazione ai datori di lavoro che intendano aderire alle pensioni personali collettive sono maggiori rispetto a quelli che riguardano i datori di lavoro che si limitano ad offrire schemi *stakeholder*. Peraltro, i vincoli che gravano sui GPPs sono meno pesanti rispetto a quelli previsti per i datori di lavoro che promuovono i tradizionali schemi aziendali a contribuzione definita. Parte del successo dei GPPs è dovuto più alla "leggerezza" della regolamentazione che non alle qualità inerenti a tale forma di copertura previdenziale.

4.5 Inoltre, i frequenti cambiamenti intervenuti nella regolamentazione del settore hanno obbligato i datori di lavoro ad operare continui adattamenti dei propri sistemi informatici e a spiegare le nuove regole ai lavoratori iscritti agli schemi pensionistici. La *National Association of Pension Funds* (NAPF) nella sua Relazione Annuale 2001 ha riscontrato crescenti preoccupazioni nell'ambiente datoriale riguardo ai costi legati al rispetto della legislazione – circa due quinti degli intervistati hanno espresso preoccupazione riguardo ai futuri costi di gestione e circa un terzo ha dichiarato di essere costretto a dedicare molte più risorse per gestire i propri schemi pensionistici rispetto a cinque anni prima.

4.6 Gli intervistati hanno avanzato dubbi sull'opportunità che siano definite normativamente le configurazioni delle prestazioni. Molte delle organizzazioni più attive nel settore delle pensioni, compresa la NAPF, hanno dichiarato apertamente che tale vincolo impedisce ai datori di lavoro di tenere sotto controllo i costi degli schemi e rappresenta il maggiore incentivo a passare da schemi a prestazione definita a schemi a contribuzione definita. Infatti, in che misura, in un contesto caratterizzato dal principio della volontarietà nella istituzione degli schemi, può essere accettabile l'obbligo di garantire prestazioni particolari a tutti? Una regolamentazione arbitraria può determinare comportamenti che, pur essendo razionali sul piano individuale, entrano in rotta di collisione con gli obiettivi della politica pubblica. I datori di lavoro che versano i contributi più onerosi o si assumono una grande percentuale dei rischi associati a diverse forme di copertura previdenziale si considerano esposti a un doppio rischio.

4.7 Sempre rispetto al ruolo dei datori di lavoro, un' ulteriore questione è se e in quale misura essi dovrebbero essere autorizzati a fornire consulenza ai propri dipendenti. Chiaramente, potrebbe essere molto utile che i datori di lavoro offrissero una qualche consulenza di tale tipo, almeno fintantoché è relativamente basso il numero di soggetti che possono avvalersi di una consulenza finanziaria. Comunque, sarebbe opportuno prevenire il rischio che il datore di lavoro dia consigli insufficienti o fuorvianti – anche prodotti relativamente “sicuri” potrebbero non essere adatti a tutti i soggetti e a tutte le circostanze. Molti datori di lavoro si lamentano della scarsa chiarezza della legge nel definire i limiti del loro ruolo come consulenti. La FSA ha recentemente pubblicato delle linee guida per chiarire cosa prevede e cosa non prevede al riguardo la legislazione in materia di servizi finanziari. A nostro avviso, ciò è molto positivo, ma pensiamo che si potrebbe fare di più per semplificare la normativa, salvaguardando gli interessi dei lavoratori. Per esempio, quando un datore di lavoro decide di fornire una copertura previdenziale attraverso un qualsiasi tipo di schema pensionistico, sarà generalmente nell'interesse del dipendente sfruttare tale possibilità. Tuttavia, occorre sottolineare che i datori di lavoro dovrebbero essere in grado di promuovere i propri schemi pensionistici con maggiore fiducia rispetto al passato. La questione rientrerebbe tra le competenze della FSA se le venissero conferiti i poteri dalla *Financial Services and Markets Act* del 2000 (FSMA) cosa che finora non è stata attuata. Anche se la materia esula dal tema generale trattato nel presente lavoro, suggeriamo comunque al *Department for Work and Pensions*, al Tesoro e alla FSA di creare un forum, con la partecipazione dei rappresentanti della categoria datoriale, per discutere che cosa si potrebbe fare per risolvere il problema.

### **Piccole imprese**

4.8 Al momento, esistono nel Regno Unito circa 110,000 schemi previdenziali aziendali, che contano più di 24 milioni di iscritti. Ovviamente, la cifra è frutto di un doppio conteggio in quanto molti lavoratori avranno diritto ad ottenere prestazioni da più di uno schema. Le proposte indicate nel presente lavoro, relative ai trasferimenti e alla messa in liquidazione degli schemi potranno ridurre i costi amministrativi che attualmente derivano dalla duplicazione delle registrazioni. La stragrande maggioranza dei piani previdenziali (più del 90%) ha meno di cento iscritti. Peraltro, quasi tutti gli iscritti (72%) aderiscono a fondi più grandi che contano almeno 10,000 partecipanti .

4.9 Le economie di scala sono un fattore rilevante nell'ambito del funzionamento degli schemi pensionistici e non sorprende che la Occupational Pensions Regulatory Authority (Opra) affermi di dedicare una grandissima parte del proprio tempo e delle proprie risorse al mancato rispetto delle norme da parte dei fondi più piccoli. Per raccogliere i dati ai fini del presente lavoro, abbiamo visitato *Consignia*, che ha uno schema molto grande e la *Saffron Walden, Herts & Essex Building Society*, che ne ha uno molto più piccolo. Gli amministratori degli schemi in entrambe le aziende si trovano ad affrontare problemi simili ma su scala diversa – lo schema

della *Consignia*, per esempio, ha un dipartimento responsabile della comunicazione con gli iscritti; la *Saffron Walden, Herts & Essex Building Society* ha un unico amministratore responsabile per tutto lo schema. In tale contesto, inizialmente abbiamo cercato di vedere se ci fosse posto per un sistema di regolamentazione a due velocità, nel quale potesse essere usato un approccio normativo più leggero (che ovviamente andrebbe meglio definito) per fondi o aziende più piccole. Abbiamo riscontrato che tale differenziazione non è sostenibile dal punto di vista intellettuale e politico. I dipendenti delle piccole imprese hanno diritto allo stesso equilibrio tra tutela e rendimento economico che esiste negli schemi aziendali delle imprese più grandi. Pertanto, a nostro avviso, sarebbe opportuno definire un quadro normativo valido e coerente da proporre a tutti coloro che operano seriamente per fornire una copertura pensionistica di buona qualità.

4.10 I piccoli datori di lavoro che desiderano continuare a erogare le pensioni per i propri dipendenti, ma per i quali sarebbe comunque pesante anche il rispetto della regolamentazione più equilibrata da noi auspicata, dovrebbero comunque poter continuare a svolgere un ruolo attivo. Vi sono due modi per facilitare la loro partecipazione.

4.11 In primo luogo, la normativa, primaria e secondaria è attualmente a misura di schemi promossi e gestiti da un unico datore di lavoro (in tale categoria sono compresi anche gli schemi promossi in associazione da più datori di lavoro) e non è previsto alcun incentivo ad adottare schemi multidatoriali. Nel presentare i nostri suggerimenti, abbiamo cercato di prendere in considerazione gli effetti che questi avrebbero sia sui fondi monodatoriali che su quelli multidatoriali, indipendentemente dalla sussistenza di una forma associativa. La richiesta che vorremmo rivolgere a coloro che redigeranno la futura normativa in materia è di adottare un'impostazione analoga.

4.12 Anche laddove esistono schemi multidatoriali essi nascono solamente tra aziende dello stesso settore. E' una tendenza positiva anche se, a nostro avviso, andrebbe incoraggiata la creazione di schemi multidatoriali con altre configurazioni, come, ad esempio, potrebbero essere schemi costituiti su base geografica.

4.13 In secondo luogo, i piccoli imprenditori per i quali i sistemi multidatoriali potrebbero non essere appropriati dovrebbero avere maggiore facilità ad offrire schemi *stakeholder* ai propri dipendenti. Poiché uno schema *stakeholder* è un prodotto regolamentato, la quantità di lavoro burocratico di tipo cartaceo può essere considerevole sia per chi sponsorizza il fondo che per l'eventuale iscritto. Ciò è particolarmente vero in certe aziende come quelle edilizie dove i dipendenti tendono a passare abbastanza frequentemente da un datore di lavoro ad un altro. Schemi di questo tipo in quanto dettagliatamente regolamentati sono da considerare relativamente sicuri e quindi sarebbe opportuno facilitare la partecipazione ad essi da parte di datori di lavoro e dipendenti.

#### **Acquisizione immediata dei diritti (e trasferimenti più semplici)**

4.14 In alcuni schemi pensionistici, il lavoratore deve essere iscritto per un periodo minimo di due anni prima di poter acquisire i diritti riconosciuti dalla legge. Tale intervallo di tempo è chiamato periodo di acquisizione dei diritti (*vesting*) ed è una clausola abitualmente prevista negli schemi aziendali. Se il lavoratore esce dallo schema prima della fine di tale periodo, può ricevere un rimborso dei contributi versati (ma non di quelli pagati dal datore di lavoro). Invece, in alcuni tipi di schemi, (pensioni personali e *stakeholder*) la legge prevede che gli iscritti abbiano diritto ad una pensione indipendentemente dalla loro anzianità contributiva. I lavoratori iscritti a tali schemi non possono ricevere il rimborso dei contributi, ma la loro

pensione viene comunque tutelata. Al fine di facilitare l'accumulo del risparmio previdenziale, suggeriamo di consentire l'immediata acquisizione dei diritti per tutte le forme di copertura previdenziale (non appena il lavoratore si iscrive al fondo). Comunque, tutto questo è soggetto ad un potente *caveat*.

- 4.15 Secondo alcuni esperti che hanno partecipato al presente lavoro, il problema del rimborso dei contributi è una questione complessa, ma potrebbe essere ancora più difficile mantenere in vita prestazioni modeste. Così, prima di suggerire tale opzione, vorremmo essere sicuri che gli amministratori fiduciari dei piani pensionistici e coloro che erogano pensioni *stakeholder* abbiano un'opzione di base che faciliterebbe il trasferimento dell'ammontare monetario equivalente al valore da trasferire su schemi *stakeholder* ben definiti fintantoché il lavoratore iscritto non si opponga o non effettui un trasferimento volontario entro un periodo di tempo prestabilito. Per avere una coerenza di trattamento negli schemi a prestazione e a contribuzione definita, potrebbe essere fissato un valore di trasferimento minimo al di sotto del quale gli amministratori fiduciari potrebbero effettuare un trasferimento su un prodotto "rifugio". Tale valore potrebbe essere fissato per ipotesi a 10,000 sterline e dovrebbe essere rivisto di tanto in tanto, anche se poi è il Governo che deve decidere se si tratta di una cifra adeguata.
- 4.16A parte le questioni relative all'immediata acquisizione dei diritti, potrebbe essere vantaggioso dare la possibilità ai datori di lavoro di trasferire un minimo di prestazioni differite. Un esempio potrebbe essere quello di un'azienda con 4,000 dipendenti attivi, 45,000 pensionati differiti e 20,000 pensionati propri. Tale azienda gestirebbe uno schema pensionistico smisurato per rapporto alle sue attuali dimensioni, il classico caso del cane che si morde la coda: qualora gli investimenti dello schema andassero male vi sarebbe un immediato impatto sugli utili della società. La nostra proposta, che prevede il trasferimento dei montanti differiti di importo limitato su pensioni personali rifugio, potrebbe indurre l'azienda a cogliere l'occasione di offrire a tutti gli aventi diritto la possibilità di trasferire i montanti pensionistici differiti su uno schema di questo tipo.
- 4.17 Il prodotto più adatto per l'opzione di base descritta è uno schema di tipo *stakeholder*. Sarebbe comunque opportuno dare una qualche definizione di quello che si intende per "prodotto rifugio" anche se, non ci dovrebbero essere grandi difficoltà poiché si tratta di un prodotto altamente regolamentato, ma distribuito attraverso canali a regolamentazione leggera – un equilibrio che, secondo noi, gode di ampio favore.
- 4.18 Attualmente, gli amministratori fiduciari non possono trasferire le prestazioni degli iscritti su uno schema *stakeholder* senza il loro consenso. Pertanto, bisognerebbe autorizzare gli amministratori a trasferire i montanti di livello minimo su uno schema *stakeholder*, se il lavoratore che lascia lo schema prima del tempo non passa volontariamente ad uno schema scelto da lui entro un periodo di tempo prestabilito, ad esempio, sei mesi.
- 4.19 Vi sono delle questioni difficili che andrebbero affrontate se vogliamo che questa proposta risulti accettabile. Si tratta di problematiche evidenti nel caso del trasferimento da uno schema occupazionale a prestazione definita (i cui iscritti perderebbero il diritto ad avere prestazioni fisse o garantite) ad uno schema *stakeholder*, le cui future prestazioni dipendono dai risultati degli investimenti e non sono pertanto conosciute al momento del trasferimento. Gli iscritti riceverebbero delle informazioni adeguate relative allo schema *stakeholder* (ovvero, la nota informativa richiesta dalla FSA) ma non necessariamente ne coglierebbero tutte le implicazioni. L'applicazione di un valore di trasferimento minimo potrebbe mitigare, in una certa misura, le conseguenze finanziarie ma non eliminare la possibilità di essere accusati di *mis-selling*. Sarebbe opportuno discutere approfonditamente questo punto con la FSA e con le altre parti

interessate. Bisognerebbe comunque ricordare che la proposta è la condizione necessaria per un'immediata acquisizione dei diritti e che le proposte ad essa correlate permettono il trasferimento di parte della pensione (a prestazione definita o a contribuzione definita).

4.20 Sugeriamo, inoltre, che i *provider* degli *stakeholder*, dei GPPs e delle pensioni personali dovrebbero poter trasferire i montanti di ammontare limitato su un'opzione di *default*, purché l'iscritto non sollevi obiezioni riguardo alla inefficienza di detenere un importo limitato in uno schema nel quale non prevede di versare ulteriori contributi. Uno *stakeholder provider* che si specializzasse nel ricevere piccole somme da altri schemi potrebbe beneficiare di economie di scala. Sugeriamo che siano messe a frutto le opportunità di mercato che esistono in questo campo.

### **Gli iscritti ad uno schema pensionistico**

4.21 Una significativa percentuale di lavoratori dipendenti che hanno i requisiti per aderire ad uno schema pensionistico promosso dalla propria azienda sceglie di non farlo. Secondo la Analisi Generale sulle Famiglie del 2000, circa il 16 per cento dei dipendenti che lavorano a tempo pieno per un'azienda che ha un fondo pensione decide di non iscriversi. Ovviamente, molte aziende riescono a convincere i propri lavoratori a farlo. Per esempio, la indagine per il 2001 della NAPF mostra che circa il 48 per cento dei datori di lavoro che offre una copertura pensionistica di tipo retributivo è riuscito a convincere il 90-99 per cento dei propri dipendenti ad aderire. Nonostante tutto, il numero dei lavoratori che sceglie di non iscriversi agli schemi previdenziali è preoccupante e ciò inevitabilmente risolveva la questione dell'opportunità di dare ai datori di lavoro uno strumento per rendere obbligatoria la copertura pensionistica.

4.22 Nel Libro Verde sulle pensioni del 1998, Il Governo ha respinto l'opzione di ritornare alla situazione precedente al 1988 quando le aziende assumevano solo coloro che accettavano di iscriversi agli schemi pensionistici aziendali. La motivazione alla base di tale presa di posizione è stata che essa avrebbe penalizzato i dipendenti con contratti a tempo determinato che, data la durata del periodo di *vesting*, generalmente preferiscono ricorrere a soluzioni alternative, quali schemi individuali. Tuttavia le circostanze sono cambiate da allora. Prima di tutto, se venisse accettata la nostra raccomandazione sull'immediata acquisizione dei diritti, non si porrebbe più il problema di un periodo di servizio troppo breve. In secondo luogo, in un'era in cui è possibile aderire a più schemi simultaneamente, l'iscrizione obbligatoria ad uno schema non significa l'esclusione automatica da un altro. Dovremmo permettere ai cittadini di cogliere ogni possibile occasione per accumulare risparmio previdenziale. Ecco perché suggeriamo di adottare la regolamentazione precedente al 1988 per i nuovi dipendenti. Sulla base dei suggerimenti raccolti presso la Confederazione dell'Industria Britannica e il *Trades Union Congress*, sembra che vi sia il un accordo in tal senso.

4.23 Oltre a poter rendere l'iscrizione ad un tradizionale schema occupazionale una condizione per l'assunzione, sarebbe opportuno prevedere una clausola simile anche per tutti gli altri schemi promossi dai datori di lavoro, compresi gli schemi *stakeholder* attivati dai datori di lavoro, gli altri piani *stakeholder* oppure i GPPs, nell'ambito dei quali, il datore di lavoro paghi un'aliquota contributiva di almeno il 4 per cento, percentuale che dovrebbe comunque essere concordata tra il Governo e le parti interessate.

4.24 Tale proposta comporterebbe l'iscrizione obbligatoria ad uno schema regolamentato, ma ciò, a nostro avviso, non dovrebbe essere considerato un ostacolo. Anzi, la natura vincolante di tale sistema e il fatto che esista un contributo versato dal datore di lavoro dovrebbe significare che non esiste alcun rischio di *mis-selling*. L'attuazione di tale progetto richiede una stretta collaborazione tra il DWP e la FSA; abbiamo consultato entrambe le istituzioni e non è emersa

in linea di principio alcuna ragione per limitarne l'ambito di applicazione ai soli schemi occupazionali tradizionali.

### **La copertura previdenziale e la mobilità lavorativa**

4.25 Anche se secondo noi, in futuro, dovrebbe essere eliminato l'obbligo all'indicizzazione sulla base della *Limited Price Indexation* (LPI) per le pensioni in maturazione (senza toccare quelle già in essere), deve essere comunque mantenuta la tutela obbligatoria del valore delle prestazioni per coloro che cambiano lavoro prima dell'età pensionabile. Nel caso di prestazioni differite collegate a schemi a contribuzione definita, non bisognerebbe operare alcuna distinzione tra i tassi di rendimento applicati alle posizioni degli iscritti differiti e quelli applicati alle posizioni di quelli attivi. Per quanto riguarda coloro che escono da uno schema a prestazione definita, il montante dovrebbe continuare ad accrescersi durante il differimento e il valore attuariale di tale aumento dovrebbe essere tenuto in considerazione al momento della liquidazione della posizione conseguente al trasferimento.

### **Riorganizzazione degli schemi pensionistici**

4.26 Non deve essere consentito ai datori di lavoro di poter prendere alla leggera i diritti previdenziali dei propri dipendenti. In linea generale, il potere di cambiare le regole di uno schema va utilizzato per meglio conseguire gli obiettivi dello schema, tutelando allo stesso tempo gli iscritti da modifiche delle regole incongrue, come quelle che riducono l'entità delle prestazioni maturate degli iscritti.

4.27 La Sezione 67 del *Pension Act* del 1995 tutela i lavoratori dalle modifiche che potrebbero avere un impatto sulle prestazioni o sui diritti maturati (e ora anche sui diritti legati al *pension credit*) Ai sensi della Sezione 67, un emendamento può essere ritenuto valido se soddisfa i due seguenti requisiti:

- in primo luogo, deve essere approvato dagli amministratori fiduciari (tale requisito si applica in particolare modo in quei casi dove il potere di emendamento ai sensi del regolamento del fondo può essere esercitato da soggetto diverso dall'amministratore fiduciario). Ciò rappresenta un'utile salvaguardia contro l'uso arbitrario e non scrupoloso di tale potere;
- in secondo luogo, è necessario un certificato attuariale che confermi che la modifica non avrà un impatto negativo sui diritti già acquisiti oppure su quelli maturati (o sui diritti legati ai *pension credit*) senza il consenso dei lavoratori interessati.

4.28 Questo secondo requisito rende particolarmente difficile portare avanti delle riforme ragionevoli. E' praticamente impossibile valutare in tutti i casi se una particolare riforma può avere un impatto negativo sui diritti acquisiti e non esiste una definizione chiara di "modifica" o di *entitlement* (esiste una definizione di "diritti maturati", ma solleva più quesiti di quanti ne risolve).

4.29 Se verrà adottata un'interpretazione relativamente prudente della Sezione 67, non potranno essere posti in essere molti emendamenti estremamente utili per tutelare gli interessi degli iscritti e per permettere agli schemi previdenziali di adattarsi alle mutevoli circostanze (anzi, coloro che hanno contribuito alla redazione del presente lavoro sostengono che un'opportuna semplificazione in gran parte della disciplina delle prestazioni non sarà possibile a meno che la Sezione 67 sia resa meno vincolante; infatti, laddove si ponessero regole valide solo per il futuro si aggiungerebbe solamente un ulteriore livello di complessità).

4.30 Per contro, un'interpretazione meno cauta della Sezione 67 comporterebbe il rischio che modifiche perfettamente ragionevoli, dopo molti anni potrebbero essere considerati illegittime. In tale situazione gli schemi si troverebbero per anni a dover pagare prestazioni in un contesto mutevole, con conseguenze in termini di *funding* e implicazioni per le aspettative degli iscritti.

4.31 Di conseguenza, gli *sponsor* degli schemi a prestazione definita si troverebbero di fronte a costi insostenibili, con l'unica opzione drastica di chiudere lo schema o di passare ad un sistema a contribuzione definita (spesso con una riduzione dei contributi datoriali). Certamente, non era questa l'intenzione del legislatore.

4.32 Le problematiche relative alla Sezione 67 devono quindi essere affrontate per due ragioni:

- per permettere una semplificazione dei meccanismi di accumulazione del montante;
- per dare agli schemi quella ragionevole e continua flessibilità per effettuare in futuro cambiamenti retroattivi giustificabili.

4.33 Pertanto suggeriamo che il secondo requisito descritto precedentemente dovrebbe essere sostituito da un *equivalent value test*. A nostro avviso, tale intervento non può risolvere da solo il problema insostenibile dei costi; tuttavia, abbinato alle altre nostre proposte, potrebbe contribuire a dare ai datori di lavoro maggiore controllo sui costi.

## **Pensioni e divorzio**

4.34 I tribunali possono adottare tre opzioni per determinare come ripartire il valore dei diritti pensionistici dopo un divorzio:

- **offsetting** – è il modo per compensare le prestazioni pensionistiche con altri cespiti familiari, un approccio semplice che non ha un impatto diretto sulla pensione. Attualmente, è l'opzione scelta più frequentemente da una coppia che divorzia e assecondata dai giudici;
- **earmarking** – si tratta essenzialmente di una forma di mantenimento differito, dove il tribunale emette un'ordinanza per far pagare all'iscritto parte della pensione all'ex coniuge al momento dell'età pensionabile. Tale approccio non comporta un accordo immodificabile; infatti, possono verificarsi cambiamenti nelle circostanze personali delle parti negli anni che intercorrono tra il divorzio e la pensione, e in alcuni casi, l'ex coniuge potrebbe non beneficiare dell'ordinanza, se per esempio gli ex coniugi si risposano oppure muore il titolare della pensione;
- **pension sharing**– si tratta di un concetto semplice – secondo il quale il valore della pensione, insieme ad altre proprietà che vengono dal matrimonio dovrebbe essere condiviso al momento del divorzio. Comunque, la legislazione di settore sembra altamente complessa in quanto esistono troppe norme in materia. La condivisione della pensione è essenzialmente una questione che attiene al diritto di famiglia ed è stato necessario legiferare per tener conto di tre diverse tipologie normative vigenti nel Regno Unito, nonché della legge sulle Pensioni e della legislazione fiscale.

4.34 Idealmente, ci piacerebbe abolire l'*earmarking*, ma poiché ricade sotto la giurisdizione del Tesoro, non può essere oggetto del presente lavoro. Inoltre, riconosciamo che, in talune circostanze, il tribunale potrebbe ritenere tale opzione come la più appropriata.

4.35 Pertanto, consigliamo una semplificazione, ove questo sia possibile, delle regole per la condivisione della pensione e l'armonizzazione delle condizioni per ottenere le prestazioni attraverso questo sistema con quelle di altri tipi di schemi, purché le prestazioni del coniuge

divorziato siano utilizzate unicamente per erogare una pensione. In linea con le nostre proposte relative *al contracting out*, proponiamo di eliminare le limitazioni relative alla condivisione di diritti *contracted out*.

## **Conclusioni**

4.37 I datori di lavoro svolgono un ruolo chiave nel settore della previdenza. Milioni di persone affidano il loro destino previdenziale agli schemi aziendali e dovrebbero essere incentivati a farlo, anche maggiormente, in futuro. Tuttavia, non bisogna dimenticare che i datori di lavoro offrono gli schemi previdenziali volontariamente e che è opportuno prendere in considerazione le loro esigenze e le loro preoccupazioni. A nostro avviso, nel corso degli anni i datori di lavoro sono stati oberati da troppi oneri relativi sia all' amministrazione che alla capitalizzazione degli schemi. Di conseguenza, molti datori di lavoro stanno riconsiderando il loro impegno di natura previdenziale nei confronti dei propri dipendenti. Riteniamo che ciò non giovi a nessuno. Le pensioni sono una parte importante del pacchetto remunerativo che aiuta a reclutare e a fidelizzare personale di buona qualità; ecco perché è vantaggioso anche per i datori di lavoro offrire schemi previdenziali. Per i lavoratori dipendenti, la pensione è un beneficio importante e sono loro per primi a pagare un prezzo alto se i loro datori di lavoro decidono di non prevedere più alcuna copertura a causa di una regolamentazione eccessiva. Le proposte presentate nel presente capitolo potrebbero contribuire a riaccendere l'entusiasmo dei datori di lavoro per il loro ruolo di operatori previdenziali.

## **5. PENSIONI E COMMERCIAL PROVIDER**

5.1 Nella nostra società la creazione e la vendita dei prodotti pensionistici non è meno degna di qualsiasi altra attività economica. Anzi, una collaborazione fruttuosa tra il governo e il settore privato, in cui quest'ultimo è invitato a vendere i prodotti giusti alle persone giuste, è necessaria per migliorare e aumentare la ricchezza pensionistica nel Regno Unito. All'epoca in cui sono state presentate le riforme che hanno portato alla introduzione delle *stakeholder pensions* e del nuovo regime a contribuzione definita, il Governo ha chiarito la propria intenzione di voler estendere ad un maggior numero di persone la previdenza privata. Tutto ciò è possibile solo in presenza di un settore dei servizi finanziari sano che, fatti salvi i necessari controlli a tutela dei consumatori, sia libero di perseguire i propri obiettivi di mercato.

5.2 Tuttavia, per una serie di ragioni, alcune giustificate, altre meno, il settore dei servizi finanziari non gode di buona reputazione. Risparmiare per la pensione significa tagliare i consumi oggi per stare meglio in un lontano futuro.

Purtroppo, proporre alla gente di differire il consumo non è un facile messaggio commerciale. Paradossalmente, convincere la gente a risparmiare a sufficienza per la pensione è l'elemento chiave a valore aggiunto che il settore dei servizi finanziari dovrebbe riuscire ad offrire. Una percezione negativa da parte del pubblico non solo incide sulla disponibilità ad acquistare dei prodotti (nel suo stesso interesse), ma può anche avere un effetto debilitante sia sul produttore che sul distributore. E' importante capire, quindi, che la percezione negativa del settore e le difficoltà inerenti il compito di convincere la gente a risparmiare non sono solo problemi commerciali delle aziende, dei distributori e dei consulenti, ma costituiscono ostacoli essenziali al raggiungimento dell'obiettivo del governo di accrescere il risparmio previdenziale.

5.3 Il quadro normativo riguardante la vendita dei prodotti finanziari in generale, e delle pensioni in particolare, riflette tale atteggiamento negativo. Affinché il Governo realizzi l'obiettivo di ampliare e approfondire la copertura dei piani pensionistici privati, la maggioranza dei consumatori deve essere in grado di acquistare il prodotto adatto dal venditore adatto ricevendo un minimo di consulenza. Bisogna ammettere che pochi vanno a comprare le pensioni; sono le pensioni che devono essere vendute ai potenziali clienti. Detto ciò, ne consegue che probabilmente una qualche forma di consulenza è essenziale per la maggioranza delle persone anche se ciò non significa che il sistema attuale sia l'unico o addirittura il migliore per realizzare l'obiettivo.

### **■ Vendere le pensioni**

#### **SUL MERCATO**

5.4 Molti dei nostri collaboratori hanno sottolineato che le 'pensioni si vendono, non si comprano'. Vendere una pensione in genere significa superare la riluttanza del cliente, dato che pochi sono interessati a questo tipo di prodotto. Inoltre, il settore dei servizi finanziari conosce i propri prodotti molto meglio dei clienti, la cosiddetta 'asimmetria dell'informazione', secondo gli economisti. Attualmente, esiste un numero stratosferico di prodotti pensionistici, molti dei quali estremamente complicati. In più, il danno potenziale per il singolo consumatore che malauguratamente si trovi ad avere acquistato il prodotto sbagliato può essere considerevole. Bisogna, inoltre, ricordare che la natura evidentemente complessa delle pensioni ostacola la concorrenza ed è quindi difficile che nuovi soggetti entrino sul mercato. Si tratta di una perdita per il consumatore, che, tuttavia, può essere superata con le nostre proposte.

5.5 E' necessario e giusto, data la natura del mercato previdenziale privato, che esista un quadro normativo inteso a tutelare i consumatori e a facilitare la loro comprensione dei prodotti disponibili. Tale responsabilità ricade sulla *Financial Services Authority* (ai sensi degli obblighi generali sanciti con la *Financial Services and Markets Act 2000* (FSMA). Alla luce di tali obblighi, la FSA è tenuta per legge a garantire che la normativa sia proporzionale ai benefici e che qualsiasi proposta di nuove regole sia accompagnata da un'analisi costo-benefici e da una spiegazione delle ragioni per cui si ritiene che le regole proposte siano compatibili con i suoi obblighi generali. Nonostante ciò, a nostro avviso, il pendolo è oscillato un po' troppo lontano da un mercato liberalizzato per orientarsi verso una sovrastruttura di controllo; quest'ultima, originariamente, avrebbe dovuto tutelare i consumatori mentre, in realtà, si è tramutata in un processo costoso che assorbe una quantità sproporzionata di tempo e denaro rispetto al livello di tutela richiesto. Il costo della conformità pesa moltissimo soprattutto sulle vendite a basso valore, tanto che alcuni consumatori potenziali sono stati esclusi completamente dal servizio di consulenza – di fatto, sono stati esclusi per ragioni finanziarie.

5.6 Il nuovo *Pension Credit* dovrebbe servire a facilitare la vendita dei prodotti pensionistici perché, diversamente dal *Minimum Income Guarantee*, non esiste un effetto marginale secondo cui il soggetto potrebbe non ricevere alcun vantaggio dal risparmio accumulato; auspicabilmente, il messaggio chiave 'risparmiare paga' in questo modo dovrebbe essere trasmesso più facilmente. Anche così, il messaggio può risultare efficace solo se a prodotti semplici corrisponde un metodo di vendita e consulenza altrettanto semplice. Ciò aiuterebbe i consulenti a sentirsi più sicuri nel convincere la gente a risparmiare per la pensione.

5.7 Bisogna riconoscere che anche con questo sistema si commetteranno degli errori, ma non si deve ricercare un ambiente in cui ogni potenziale difetto venga individuato anticipatamente per varare delle leggi che lo neutralizzino. Fatta questa premessa, aderiamo pienamente alle proposte della FSA di abolire il regime della polarizzazione e aderiamo altresì alle proposte per un regime di consulenza a due livelli, perché crediamo che entrambe contribuiranno a ridurre l'esclusione per ragioni finanziarie dei soggetti a reddito basso e medio.

## SUL LUOGO DI LAVORO

5.8 In altre parti del presente lavoro, discutiamo del maggior ricorso ai cosiddetti *stakeholder plans* quali depositi per i montanti delle pensioni differite e quale strumento principale delle aziende che non vogliono promuovere schemi pensionistici occupazionali classici o altri tipi di accordi pensionistici su base individuale o collettiva. Riteniamo che dovrebbe essere molto più facile di quanto non sia oggi, per le aziende e gli *stakeholder provider*, lavorare insieme per avere una previdenza efficace in termini di costi per i lavoratori appartenenti a tutte le fasce di reddito. Se verrà accettata la nostra proposta, specificata altrove, e le aziende riusciranno a rendere l'adesione ad uno schema pensionistico condizione indispensabile per l'assunzione, tale suggerimento dovrà applicarsi sia agli *stakeholder plans* che ai piani occupazionali. Ciò è in linea con il principio di base che una pensione è una pensione, comunque la si intenda.

5.9 I *pension provider* in generale hanno due tipi di clientela: le aziende e i singoli. Quasi tutti gli individui che acquistano le pensioni comprano un prodotto in cui l'amministrazione e l'investimento sono inclusi nel pacchetto offerto. Molte aziende, soprattutto le più piccole, ricorrono anch'esse a questi prodotti, sempre per ragioni di prezzo e di comodità. Le grandi aziende possono non trovare economico provvedere direttamente alla gestione dei servizi pensionistici e preferire invece avvalersi a pagamento delle necessarie competenze legali, amministrative, attuariali

e finanziarie. In alternativa, le grandi aziende possono optare per questa soluzione ‘non univoca’ in quanto preferiscono offrire ai dipendenti una soluzione su misura invece che preconfezionata.

5.10 Sappiamo che in altre sedi si sta esaminando la possibilità che le aziende offrano ai dipendenti più informazioni in materia di pensioni, sia rispetto ai propri schemi che alle pensioni disponibili sul mercato. Secondo noi, ciò è positivo sia nell’ottica di sensibilizzare l’opinione pubblica sul problema ‘pensioni’ che in quella di educare i lavoratori circa l’importanza del risparmio previdenziale.

#### ■ Un minor numero di prodotti pensionistici

5.11 Un altro elemento che complica il quadro è il numero di prodotti a contribuzione definita e gli elementi promozionali di marketing che confondono la natura del prodotto base; naturalmente, ci riferiamo ai prodotti che si aggiungono ai piani pensionistici occupazionali. Esistono più di 15 tipi di schemi a contribuzione definita. Tutto questo dovrebbe essere enormemente semplificato per eliminare un’inutile differenziazione dei prodotti.

5.12 Idealmente, sarebbe bene avere solo tre prodotti generici. Essi sono:

- pensioni da schemi occupazionali a prestazioni definite;
- schemi a contribuzione definita sponsorizzati dalle aziende (piani a contribuzione definita tradizionale o *stakeholder* relativi ad accordi di gruppo);
- piani pensionistici individuali (incluse le integrazioni alle pensioni derivanti da piani occupazionali).

5.13 Non vogliamo compromettere

l’innovazione – ad esempio, gli schemi ibridi che prevedono una parte a prestazione definita e una parte a contribuzione definita vanno incoraggiati perché servono a condividere il rischio. Ma i prodotti creati esclusivamente perché rispondenti ad una previsione normativa complicano le cose in modo superfluo.

5.14 Tuttavia, il tema non è di nostra esclusiva competenza. Lo studio dell’*Inland Revenue* sul regime fiscale della previdenza privata è tutt’ora in corso e non siamo in grado di anticiparne gli esiti. Poiché, però, è l’interazione tra il *Department for Work and Pensions* (DWP) e i regolamenti dell’*Inland Revenue* a creare in buona parte l’attuale complessità, ci auguriamo che il regime futuro sarà molto più semplice.

5.15 Se DWP e l’*Inland Revenue* faranno la loro parte nel semplificare il panorama delle pensioni, sarà fondamentale che i commercial provider non lo complichino cercando di differenziare l’indifferenziabile. Invitiamo coloro che vendono le *stakeholder pensions* ad esempio, a non cercare di affermare che i loro prodotti sono genericamente diversi da quelli offerti da altri. E’ provato che i risparmiatori potenziali sono intimoriti dalla complessità – una esagerata possibilità di scelta è schiacciante e controproducente.

I *commercial provider* devono collaborare con il Governo per garantire che la gente non venga allontanata dalle pensioni senza motivo alcuno.

Questo non vuol dire che uno *stakeholder provider* il cui prodotto supera lo standard minimo non debba rimarcare tale caratteristiche: semplicemente, le differenze reali vanno pubblicizzate, evitando di creare artificialmente dei prodotti generici spacciati per qualcos’altro.

5.16 Da notare che sebbene una limitazione del numero di prodotti pensionistici generici ridurrebbe il rischio di vendita o acquisto sbagliati, ciò non significa che verrà meno l’esigenza di un servizio

di consulenza o che tutti i consumatori sapranno decidere da soli se una determinata forma di previdenza pensionistica faccia al caso loro. Le cattive consulenze o gli acquisti errati dovrebbero ridursi con un minor numero di tipi di pensioni, ma non potranno essere azzerati.

## ■ Terminologia

5.17 I *commercial provider* che offrono servizi professionali agli sponsor dei piani pensionistici occupazionali devono fare la loro parte nel semplificare il regime pensionistico. La minor complessità e la natura meno prescrittiva della legislazione dovrebbero tradursi in una minor necessità di documenti complessi pieni di espressioni gergali in materia. Gli schemi previdenziali e i loro consulenti sono invitati a usare un linguaggio chiaro, di semplice comprensione, sia nella comunicazione con gli iscritti che nei documenti relativi alla costituzione, alla *governance* e al funzionamento del piano.

## ■ Provider di piani occupazionali di tipo assicurativo

5.18 Vi sono stati dei casi in cui la *Occupational Pensions Regulatory Authority* (Opra) ha sanzionato gli amministratori fiduciari (*trustee*) di schemi aziendali, pur sapendo che il provider era parzialmente colpevole della violazione in questione. In altri casi, l'Opra ha dovuto affrontare le conseguenze di lunghi anni di una cattiva amministrazione. L'esperienza recente indica che alcuni *provider* di pensioni individuali non hanno documentato a dovere il mancato versamento da parte delle aziende. La qualità dell'organizzazione amministrativa di un ristretto gruppo di *provider* solleva preoccupazioni, che non possono essere ignorate.

5.19 L'Opra è un ente che agisce esclusivamente a seguito di segnalazioni. Una cattiva organizzazione amministrativa certo non può essere tollerata, ma occorre ricordare che, per definizione, l'Opra si occupa della parte del sistema in cui le cose sono andate male.

5.20 E' noto che alcuni tra i *provider* di punta oggi sfruttano la tecnologia adottata dal settore delle pensioni di tipo assicurativo (*'insured pension'*). Grazie a detta tecnologia, i *mainframe* dei *provider* sono collegati ai ruoli retributivi del personale delle aziende, cosa che riduce gli interventi manuali e la possibilità di errori. Noi incoraggiamo questo tipo di innovazione e ci auguriamo che in futuro si diffonda ulteriormente. Inoltre, ci auguriamo che un approccio più semplice alla normativa faciliti l'osservanza delle regole e permetta al *New Kind of Regulator* di concentrarsi sui casi in cui potrebbero profilarsi gravi conseguenze per gli iscritti agli schemi.

5.21 Non abbiamo ancora raggiunto una posizione definitiva sul modo migliore di risolvere il problema ma consigliamo al DWP di aprire un dialogo con la FSA per individuare la soluzione più appropriata .

## ■ Conclusioni

5.22 Auspichiamo la semplificazione ovunque sia possibile e utile. E' evidente che esistono dei limiti alla portata della semplificazione, indipendentemente da quanto essa possa essere radicale, e non sottovalutiamo le difficoltà intrinseche nel convincere la gente a risparmiare, soprattutto coloro che dispongono di un reddito limitato. Tuttavia, crediamo che prodotti più semplici, una distribuzione più semplice e la consulenza a due livelli che è stata proposta dalla FSA possano essere vantaggiose aiutando sia i *pension provider* che i consulenti a concentrarsi sull'offerta di prodotti e consigli adeguati a soddisfare le esigenze del cliente.

## **6. PENSIONI E AMMINISTRATORI FIDUCIARI**

6.1 Di tanto in tanto, viene messa in discussione l'adeguatezza della 'trust law' quale base su cui costruire la sicurezza individuale nell'ambito di istituzioni finanziarie il cui valore ammonta a molti miliardi di sterline. Una risposta in tal senso è stata data dal '*Pension Law Review Committee*' il quale ha confermato che non si intravede all'orizzonte una alternativa preferibile o più adatta. Tale problema esula dalla nostra analisi; tuttavia, se i nostri consigli verranno accettati, il ruolo dell'amministratore fiduciario sarà semplificato e, di conseguenza, potrà apparire più attraente agli occhi di un maggior numero di interessati.

6.2 Il *Pension Act* del 1995 ha allargato il principio della partecipazione degli iscritti alla *governance* agli schemi che non avevano già aderito a tale impostazione – di fatto, la maggioranza degli iscritti apparteneva già a schemi in cui era previsto tale tipo di partecipazione. Tuttavia, la legislazione delineava con grande precisione le modalità di attuazione del concetto di partecipazione degli iscritti. Crediamo non sia negativo allargare il principio anche a quegli schemi in cui i datori di lavoro fino ad ora non hanno optato per tale opzione (ad eccezione dei piani multiaziendali). Tuttavia, riteniamo altresì che questa sia una sfera della legge riducibile ad una serie di principi chiari. Siamo grati ai rappresentanti delle parti interessate che si sono occupati dell'argomento prima che venisse commissionata la nostra revisione. Nel tempo, il *Department for Work and Pensions* (DWP) dovrà partire dal lavoro che è già stato fatto, garantendo che il principio della partecipazione degli iscritti possa essere rispettato anche in assenza di imposizioni specifiche.

### **■ Myners**

6.3 Le proposte in questo campo devono tenere conto delle intenzioni del Governo di attuare i suggerimenti contenuti nella revisione di Paul Myners sugli investimenti istituzionali. Le raccomandazioni di Myners vertono su quattro temi generali:

- conoscenza dei problemi da parte dell'amministratore fiduciario;
- indipendenza delle banche depositarie;
- attivismo degli azionisti;
- esame da parte della *Law Commission* della normativa concernente la disciplina dei saldi attivi (*surplus*) dei piani.

6.4 Riteniamo che i cambiamenti auspicati da Myners siano condivisibili e così pure le sue raccomandazioni specifiche. Tuttavia, invitiamo coloro che parteciperanno alla elaborazione della riforma a tenere a mente le nostre tesi a proposito della semplificazione.

### **■ Discrezionalità degli Amministratori fiduciari**

6.5 Quelli da noi interpellati tra coloro che sono chiamati ad affrontare i problemi sollevati dagli iscritti generalmente hanno indicato l'eccesso di discrezionalità quale motivo più diffuso di lamentela da parte degli iscritti. La parte della documentazione dei vari schemi che presuppone un giudizio discrezionale degli amministratori fiduciari o degli *sponsor* dello schema deve essere rivista ad intervalli regolari nell'interesse della semplicità e della certezza.

## ■ Liquidazione degli schemi e ordine di precedenza

6.6 Chi si occupa di pensioni afferma di trovare le norme sulla liquidazione degli schemi di complessa implementazione. Essi sostengono che una semplificazione radicale della legislazione in materia di liquidazione degli schemi permetterebbe di abbreviarne i tempi, con una riduzione dei costi vantaggiosa per tutti gli interessati.

6.7 Altri affermano che per definire l'ordine di precedenza priorità in caso di liquidazione sarebbe utile tornare ad un approccio specifico, regime per regime. Tuttavia, l'esperienza passata insegna che, in generale, ciò significherebbe che il pagamento delle rendite, al lordo dell'indicizzazione, avrebbe la precedenza, e nella maggioranza dei casi non resterebbero fondi per soddisfare gli aderenti trasferiti ad altri schemi. Allo scopo di creare un maggior equilibrio la legge ha introdotto un ordine di precedenza obbligatorio.

6.8 Mantenere un ordine di precedenza obbligatorio per legge, a nostro avviso, tutela meglio gli interessi degli iscritti e le ragioni per cui tale ordine è stato introdotto restano valide. Tuttavia, consigliamo di ampliare le possibilità a disposizione dei vari schemi attraverso l'eventuale liquidazione in blocco dei benefici. Pensiamo, inoltre, che qualsiasi miglioramento della procedura di liquidazione debba risolvere il problema della perequazione della *Guaranteed Minimum Pension*, GMP. Spesso ciò viene addotto come uno dei fattori principali che ritardano la liquidazione. Le nostre proposte sul *contracting out* affrontano il problema.

6.9 Le proposte in materia di liquidazione sono specificate nell'Appendice 1.

## ■ Standardizzazione dei documenti

6.10 Un'ulteriore fonte di confusione deriva dall'uso di terminologie diverse per descrivere le stesse cose, stili diversi per indicare lo stesso tipo di prestazioni, e molti altri modi con cui i consulenti cercano di distinguersi per operare una differenziazione sul mercato. Invitiamo gli operatori del settore ad adottare un approccio più standardizzato sia nella terminologia che nella stesura dei documenti legali. È importante perché i documenti costituiscono sia il quadro di riferimento per gli amministratori fiduciari, sia la risorsa di ultima istanza per gli iscritti in caso di controversie.

## ■ La risoluzione interna delle controversie

6.11 Attualmente, il meccanismo con cui gli iscritti agli schemi pensionistici presentano e risolvono i contenziosi è estremamente dettagliato e prevede due fasi. È giusto che gli iscritti possano contare su un meccanismo efficace in ipotesi di controversie, ma riteniamo che il sistema attuale non operi nel loro miglior interesse. È consigliabile che la legge preveda semplicemente che agli iscritti venga comunicato come chiedere informazioni in caso di incertezze o di insoddisfazione rispetto alla tutela dei diritti previsti dallo schema. Essi non hanno bisogno di una procedura interna dettagliatamente disciplinata per la risoluzione interna dei contenziosi per garantire un giusto diritto di rivalsa. Basta che siano indicati il nominativo di un contatto interno e i recapiti del *The Pensions Advisory Service*, OPAS e del '*Pensions Ombudsman*'. Pertanto, si consiglia di abolire l'attuale sistema di risoluzione interna dei contenziosi.

6.12 Il principio generale dovrebbe essere che gli schemi acquistino maggiore flessibilità, con la possibilità di conservare gli accordi attuali laddove funzionano bene, o di modificarli ove ciò risulti più conveniente. I requisiti minimi che si raccomandano sono i seguenti:

- tutti i piani devono prevedere una procedura formale, pubblica, in ipotesi di controversie. Spetterà allo stesso schema stabilire se la procedura debba aver luogo in una o due fasi;
- in tutti i casi, il richiedente deve poter comunicare con gli amministratori fiduciari o con i gestori;
- esistenza di un tempo massimo obbligatorio (ad es. sei mesi) per decidere nel merito, oppure, qualora non si sia in grado di pervenire ad una soluzione, rinvio al *Pensions Ombudsman* il richiedente deve essere informato della disponibilità dell'OPAS ad intervenire appena ricevuto il reclamo, nonché del ruolo del *Pensions Ombudsman* qualora non sia stato possibile dirimere il contenzioso.

6.13 In alternativa, si potrebbe adottare un sistema analogo a quello previsto dalla Employment Bill per i ricorsi in materia di impiego. In termini semplici, funziona nel modo seguente:

- **Fase 1, presentazione del ricorso** – il dipendente presenta un ricorso per iscritto inviandone copia al datore di lavoro;
- **Fase 2, risposta** – il datore di lavoro risponde per iscritto inviando una copia al dipendente. Ogni fase ed azione debbono essere adottate senza ‘alcun ritardo ingiustificato’.

6.14 Il New Kind of Regulator (NKR) giudicherà l'eventuale ‘ragionevolezza’ del tempo occorso per completare ogni fase.

6.15 Entrambi i metodi sarebbero preferibili alle attuali intricate procedure, e li ammettiamo entrambi, in alternativa o in combinazione tra loro.

#### ■ **Obblighi di investimento**

6.16 A nostro avviso la legislazione dovrebbe semplicemente chiedere agli amministratori fiduciari di preparare un Prospetto dei Principi dell'Investimento, mentre il NKR dovrebbe formulare degli orientamenti sugli elementi da inserirvi.

#### ■ **Altri piani a contribuzione volontaria**

6.17 Gli amministratori fiduciari dei piani pensionistici occupazionali sono tenuti a fornire agli iscritti la possibilità di versare ulteriori contributi volontari (‘AVCs’). Sebbene ciò sia in linea con il nostro desiderio di aiutare gli iscritti ad accumulare ove possibile prestazioni pensionistiche, questo particolare obbligo assorbe una quantità notevole di tempo in termini di gestione. A meno che, o fino a quando la possibilità di contribuire a più di un regime pensionistico alla volta non venga estesa a tutte le fasce di reddito, riteniamo che gli amministratori fiduciari debbano essere tenuti ad offrire agli iscritti la possibilità di versare gli AVCs. Qualora la possibilità di versare contributi a più schemi venisse allargata, gli amministratori fiduciari e le aziende dovrebbero essere libere di decidere quale mezzo eventuale di ulteriore risparmio venga offerto in abbinamento al piano pensionistico occupazionale.

#### ■ **Gli amministratori fiduciari indipendenti**

6.18 L'Opra ha espresso il disappunto di non disporre dei poteri necessari ad emanare norme riguardo agli Amministratori Fiduciari Indipendenti (‘Independent Trustees’, IT), nominati obbligatoriamente, i quali secondo l'Ente talvolta gonfiano le proprie parcelle e utilizzano più tempo del dovuto nello svolgimento delle loro mansioni. In alcuni casi, gli IT non sono nominati in base all'elenco degli amministratori fiduciari autorizzati di Opra. In tali casi, queste figure non sono necessariamente soggette ai regolamenti di un ordine professionale né sono tenuti ad avere delle

qualifiche professionali. L'Opra ritiene di poter fare poco per sanzionare tali IT, eccetto la misura estrema di rimuoverli dall'incarico. Inoltre, non esiste un modo diretto per sottoporre all'attenzione dell'Opra, ad esempio, i casi in cui si presume che le parcelle degli amministratori siano gonfiate. Secondo il sistema attuale, altri amministratori fiduciari o iscritti devono presentare un reclamo per cattiva amministrazione al Difensore Civico in materia di Pensioni, che a sua volta ha facoltà di trasmettere tali segnalazioni all'Opra. Questa misura è poco affidabile, poiché l'Opra afferma che una delle prime azioni adottate dagli IT spesso consiste nell'allontanare dall'incarico i precedenti amministratori fiduciari sostenendo di essere subentrati nelle loro funzioni.

6.19 Per tale ragione, l'Opra ritiene necessario disporre di poteri incisivi per poter regolamentare tutti coloro che hanno una responsabilità professionale o fiduciaria nei confronti dello schema previdenziale.

6.20 Pur comprendendo tali preoccupazioni, pensiamo sia importante analizzare queste ed altre tematiche nel contesto del nostro generale auspicio di vedere realizzato un quadro normativo maggiormente bilanciato. Non ci sentiamo di proporre la concessione di ulteriori poteri all'ente di regolamentazione salvo che fosse dimostrato un vantaggio reale, preferibilmente quantificabile. Di ciò non siamo ancora convinti e quindi non consigliamo di ampliare i poteri normativi in questo settore. In futuro, il NKR dovrà vigilare e, come minimo, rendere di pubblico dominio i casi di imperizia.

## ■ Conclusioni

6.21 Fino a quando l'istituto del 'trusteeship' resterà una forma comune di governo dei piani pensionistici, è fondamentale che la carica di amministratore fiduciario attragga un ampio numero di soggetti. L'amministrazione fiduciaria è un gioco di squadra e non un assolo. Non tutti gli amministratori fiduciari sono tenuti a conoscere in egual misura o a nutrire interesse verso ogni aspetto dell'attività svolta dal 'trusteeship'. Siamo convinti che con le nostre proposte la carica di amministratore fiduciario diventerà più attraente per una categoria più ampia e diversificata di persone valide, negli interessi dei principi del buon governo e della sicurezza degli iscritti.

6.22 Quando persone con esperienze e con una formazione eterogenea troveranno il ruolo attraente e riusciranno ad assolvere i propri compiti con fiducia, diventeranno imperativi un regime semplificato nonché l'uso di un linguaggio semplice e chiaro. Entrambi i punti sono stati trattati in questo e in altri capitoli.

## ***CAPITOLO 7: UNA PROSPETTIVA INTERNAZIONALE***

7.1 Oggi le aziende e i fornitori di prodotti commerciali sono costrette ad adottare le decisioni in materia di schemi pensionistici tenendo conto di una dimensione internazionale. Ciò accade non solamente perché le aziende hanno degli uffici all'estero, ma anche perché sono influenzate, all'interno e all'esterno, da regole e regolamenti che nascono a Bruxelles o in altri grandi centri.

7.2 Mentre il Consiglio dei Ministri continua ad analizzare la Direttiva Europea sulle Pensioni, il Governo inglese deve fare del suo meglio per non imporre troppi regolamenti agli sponsor degli schemi o ai commercial provider, non solo in Gran Bretagna ma anche nel resto d'Europa. L'obiettivo non deve essere una previdenza uniforme ma una diversità armoniosa, che permetta al provider, allo sponsor del piano e al singolo di stipulare accordi per la creazione di schemi pensionistici in Europa adatti alle proprie esigenze senza dover pagare il prezzo di un regime normativo iper-prescrittivo. Inoltre, è comunque importante che tutti i sistemi pensionistici europei, inclusi quelli inglesi, rispettino la politica europea concordata in materia di sostenibilità, garantendo che i fondi pensione investano a lungo termine tenuto conto dello sviluppo sostenibile e della possibilità di contribuire alla creazione di posti di lavoro.

7.3 In altri Paesi le cose funzionano diversamente. A volte, in alcuni campi funzionano meglio. Ad esempio, in Francia il tasso di risparmio è più alto che nel Regno Unito, anche se in Francia non esistono schemi pensionistici occupazionali privati. Ciò evidenzia la necessità di garantire che un regime adeguato in materia di pensioni sia parte di un regime altrettanto adeguato per il risparmio in generale. Tuttavia, visto che fino ad oggi la politica pubblica ha imposto restrizioni all'accesso ai beni dei fondi pensione, risparmiare per il collocamento a riposo tramite una pensione dovrebbe risultare vantaggioso per compensare l'eventuale perdita di flessibilità.

7.4 L'esperienza recente degli Stati Uniti ha dimostrato quali pericoli nascono quando si cerca di soddisfare troppi obiettivi con un unico mezzo. Sebbene la proprietà di azioni dell'azienda da parte dei lavoratori possa essere di per sé un fatto positivo, investire i propri risparmi per la pensione nell'azienda per cui si lavora, direttamente o indirettamente, può risultare sbagliato quanto un pesante auto-investimento dei fondi pensione sponsorizzati dall'azienda. In questo campo, i limiti attuali devono rimanere inalterati o addirittura ampliati.

7.5 Abbiamo imparato una lezione utile dall'Australia in cui è in uso la cosiddetta 'default option' di cui si è discusso nel Capitolo 4, permettendo un facile trasferimento dei diritti pensionistici maturati in un prodotto di tipo 'porto sicuro'. I 'Rollover Funds', così chiamati in Australia, sono il modello da cui siamo partiti per lanciare le nostre proposte in questo campo.

7.6 Nel preparare il nostro rapporto, abbiamo discusso utilmente e a lungo con vari rappresentanti del mondo delle pensioni e di altre comunità nella Repubblica d'Irlanda e in Olanda. In Olanda, i piani pensionistici da lavoro coprono all'incirca il 90% della forza lavoro. Nonostante o forse a causa di tale copertura, l'interferenza legislativa con la messa a punto dei piani è minima. Spetta alle parti in causa stabilire sia il tipo che la qualità delle prestazioni da offrire. Nel campo delle prestazioni per i superstiti, ad esempio, sebbene l'erogazione della prestazione di per sé non sia obbligatoria, laddove essa viene offerta, si applicano le regole di non discriminazione. Analogamente, sebbene l'indicizzazione dopo il collocamento a riposo sia facoltativa, una volta assunto in via definitiva tale impegno, si applicano le norme sulla capitalizzazione. Ciò dimostra quanto siano importanti nel Regno Unito le norme sulla capitalizzazione, visto che molti benefici accessori un tempo facoltativi gradatamente sono diventate obbligatorie.

7.7 In Olanda, i piani interaziendali sono diffusi. Esistono anche nel Regno Unito, ma molti degli intervistati hanno affermato che il quadro legislativo e normativo non è adatto ai piani multi-datoriali poiché esso è pensato in base ad un'unica azienda con un unico regime. A livello legislativo e normativo, incoraggiare i piani multi-datoriali nel Regno Unito potrebbe servire a garantire un aumento delle economie di scala e l'accesso a servizi professionali al settore delle piccole imprese, cosa che oggi non è affatto semplice.

7.8 Gli irlandesi non conoscono le complicazioni del contracting out. In Irlanda, l'Irish Pensions Board svolge sia il ruolo di ente di regolamentazione che quello di consulente del Governo. La riunificazione dei due ruoli sembra funzionare bene, e costituisce un metodo accettato per tutelare il governo dalle richieste di una legislazione affrettata. Il privilegio di essere vicini al governo in luogo dell'indipendenza totale caratteristica dei think-tank può essere un vantaggio poiché l'Irish Pensions Board ha un rapporto istituzionale con il Governo e può fornire una fonte preziosa di consulenza. Inoltre, la parte più recente della legislazione sulle pensioni private è stata approvata dal Parlamento Irlandese con il sostegno di tutti i partiti.

## ■ Conclusioni

7.9 In tutto il mondo, i sistemi pensionistici risentono fortemente della cultura locale. Quindi, non ha senso pensare di trasferire *tout-court* il sistema pensionistico di un Paese ad un altro. Tuttavia, si possono imparare utili lezioni osservando il modo in cui altri Paesi raccolgono le sfide poste dalla realtà attuale. In questo capitolo abbiamo cercato di evidenziare alcune esperienze estere attinenti la ricerca di un ambiente normativo equilibrato che favorisca l'accumulazione del risparmio previdenziale da parte di un numero crescente di persone.

# APPENDICE 1 RACCOMANDAZIONI DETTAGLIATE

## A. Contracting out – il pacchetto di proposte

### ■ Sezione 67 della *Pension Act* del 1995

La legislazione esistente sulla modifica dei piani è volta a tutelare i diritti maturati dagli iscritti. E' chiaro che la formulazione e l'attuazione di questa Sezione provocano nella pratica difficoltà notevoli, con effetti sia sull'amministrazione che sui costi dei piani pensionistici. Può altresì diventare una barriera ai cambiamenti degli accordi di contracting out, fondamentali nelle nostre proposte (sebbene la Sezione 67 evidentemente abbia un impatto molto più ampio rispetto ai temi riguardanti il contracting out). Pertanto, raccomandiamo di sostituire gli attuali requisiti con una dichiarazione di principi ampi che permetta di modificare i piani laddove ci si attenda che i benefici sostitutivi abbiano un valore equivalente (seppure non garantito).

### ■ Diritti e condizioni del contracting out

L'identificazione e il trattamento diverso dei diritti oggetto di contracting out rispetto ad altre prestazioni rende ancora più complessi i piani pensionistici. L'applicazione di regole diverse ai diversi periodi incrementa ulteriormente la complessità, sia che si tratti di un regime a prestazioni definite che a contribuzione definita.

In particolare, l'attuale complessità degli accordi sulle Pensioni Minime Garantite (GMP) pone un pesante onere amministrativo su alcuni piani e impedisce alla gente di capire complessivamente quali siano i propri diritti. I problemi relativi alla perequazione delle GMP sono di natura generale, sebbene sia noto che i piani in liquidazione si trovino davanti problemi specifici da risolvere.

Attualmente i piani devono soddisfare i criteri fissati dall'Inland Revenue e dal Department for Work and Pensions (DWP) per ottenere gli sgravi fiscali e l'autorizzazione al contracting out.

Attualmente, l'Inland Revenue è impegnato in un'opera di semplificazione.

Negli interessi di una semplificazione generale, consigliamo che qualsiasi soluzione in tal senso prevista dal DWP sia in linea con le risultanze del lavoro di revisione che l'Inland Revenue sta portando avanti.

A fronte dell'esigenza di cambiamento, è noto che molti piani ormai dispongono di procedure ben consolidate per gestire tali complessità. Un cambiamento obbligatorio tout-court potrebbe perciò creare ulteriore incertezza e maggiori costi che non andrebbero a vantaggio né degli iscritti né dei piani. Noi vogliamo introdurre una maggiore flessibilità per rendere il sistema delle pensioni private più efficiente offrendo contemporaneamente una giusta tutela agli iscritti.

Quindi, consigliamo un approccio pragmatico tramite:

- un reference scheme test (RST) nuovo, più semplice, per i piani svincolati dal sistema pubblico, legati allo stipendio. Esso rappresenta lo standard minimo che i piani dovranno soddisfare pur godendo della facoltà, come è ovvio, di fornire delle prestazioni superiori a tale minimo;
- un meccanismo che permetta ai piani di convertire le GMP in equivalenti delle prestazioni dell'RST o diritti protetti. Si tratterebbe di un'equivalenza generale, anche se non garantita, con una maggiore flessibilità a vantaggio dei piani al fine di superare alcuni problemi attuali legati alle GMP;
- liberalizzazione delle scelte sul tipo di mezzo e sulla forma delle prestazioni acquistate con i diritti protetti; e
- eliminazione degli ostacoli residui alla gestione delle Prestazioni Pensionistiche Equivalenti ('Equivalent Pension Benefits', EPB). In particolare, gli amministratori fiduciari dovrebbero essere in grado di commutare le EPBs salvo obiezione dell'iscritto (le EPB sono previste per i dipendenti che hanno scelto di uscire dal 'Graduated Pension Scheme').

## ■ Il nuovo reference scheme test (RST)

Consigliamo un test molto più semplice basato sulle caratteristiche chiave indicate nella tabella seguente:

TEST ATTUALE		TEST NUOVO
Età pensionabile	65	Regole del regime (ma non oltre 65)
Competenza pensione	1/80esimo	1/100 (1%)
Stipendio pensionabile	Redditi idonei medi degli ultimi tre anni fiscali	Il Governo dovrebbe valutare il passaggio ai redditi medi percepiti nel corso della carriera
Redditi idonei	90% dei redditi tra il Limite Inf. E il Limite Superiore	Tutti i redditi (magari con alcune restrizioni; il Governo dovrebbe consultarsi in merito)
Servizio	40 anni al massimo	Nessuna variazione
Pensione del coniuge	50% della pensione dell'iscritto	Nessun requisito da prevedere

Come già osservato nel testo, proponiamo anche di eliminare il requisito che i piani pensionistici da lavoro provvedano all'indicizzazione delle pensioni da versare in futuro (non compare nella tabella precedente poiché non si tratta più solo di un tema del contracting out – dal 1997, tutti i piani professionali sono tenuti a provvedere all'indicizzazione indipendentemente dal fatto che siano o meno svincolati dal sistema pubblico).

Inoltre, proponiamo che il requisito attuale secondo cui non più del 10% delle pensioni erogate possa essere inferiore alle pensioni previste dal reference scheme test (RST) sia aumentato al 20% con i nuovi accordi.

I piani dovrebbero poter convertire tutte le prestazioni, passate e presenti, sulla base dell'equivalenza attuariale per soddisfare tale RST semplificato. Ciò si applicherebbe agli iscritti attivi o trasferiti ad altri piani ma non ai pensionati. Qualsiasi decisione in tal senso verrebbe presa dagli amministratori di ogni singolo regime, e non su base individuale. I piani potrebbero continuare ad erogare prestazioni oltre quelle previste dall'RST.

## ■ Età pensionabile e somme a forfait

Non pensiamo che le attuali restrizioni ai tempi e ai modi delle prestazioni svincolate dal sistema pubblico garantiscano una flessibilità sufficiente. A fronte delle dinamiche del mercato del lavoro e della struttura delle famiglie, la situazione attuale appare datata e fuori luogo. Ad esempio, è sempre più probabile che entrambi i partner avranno diritto a delle prestazioni pensionistiche e che il coniuge che non lavora potrà avere accesso ad una stakeholder pension. Proponiamo di eliminare i vincoli ai diritti svincolati dal sistema pubblico, inclusi i diritti protetti, in modo che siano soggetti alle stesse regole delle altre prestazioni pensionistiche. In particolare, è auspicabile:

- l'eliminazione delle restrizioni riguardanti la data in cui i diritti svincolati dal sistema pubblico divengono pagabili, e
- la facoltà di percepire tutte le prestazioni del regime (inclusi i diritti svincolati) sia sotto forma di pensione che di forfait, fatte salve le regole dell'Inland Revenue, a condizione che la pensione pagabile sia almeno equivalente a una competenza dell'1%.

Per coerenza e praticità, queste proposte possono essere rivedute alla luce dei cambiamenti conseguenti la semplificazione operata dall'Inland Revenue.

### ■ Pensioni Minime Garantite (GMP)

E' noto che negli ultimi anni il DWP ha discusso in modo approfondito con i professionisti del settore la possibilità di abolire le GMP, compito che si è rivelato estremamente difficoltoso. Capiamo le difficoltà intrinseche ma riteniamo si debba fare di tutto per risolvere il problema delle GMP, abolendole del tutto. Pertanto, si consiglia di analizzare un metodo per stabilire l'equivalenza attuariale.

A ciò si ricollega la questione della perequazione delle GMP. Di per sé la cosa risulta problematica per molti piani, soprattutto nei casi di liquidazione.

Il parere del DWP è che occorra stabilizzare la prestazione complessiva, mentre spetta ai singoli piani stabilire le modalità. A dire il vero, alcuni piani hanno già adottato questo approccio con successo, altri hanno quanto meno affrontato il problema della perequazione. Date le difficoltà legate all'adozione di un meccanismo fattibile, invitiamo il Governo a collaborare con il settore delle pensioni per arrivare a una soluzione tecnicamente valida.

### ■ Trasferimenti

Le nuove modalità di impiego indicano che probabilmente il cittadino medio sarà iscritto a un maggiore numero di piani pensionistici nel corso della sua carriera. Molti problemi legati ai trasferimenti sarebbero alleggeriti dalla semplificazione del contracting out.

Inoltre, proponiamo che i trasferimenti siano ammessi tra qualunque regime autorizzato, svincolato o meno. Se il trasferimento avviene senza il consenso dell'iscritto, occorre l'avallo di una certificazione attuariale.

### ■ Anti-franking

Gli attuali regolamenti anti-franking sono stati sospesi in attesa dell'esito della presente revisione. L'intero processo è straordinariamente complesso e molti piani di fatto non lo osservano. Se verranno attuate le nostre raccomandazioni per la semplificazione delle regole sul contracting out, il franking sparirà per i piani che scelgano di convertire le GMP in base all'equivalenza attuariale.

Anche per coloro che conservano le GMP, riteniamo vi sia spazio per una netta semplificazione.

### ■ Pensioni in caso di divorzio

Si raccomanda di abolire le restrizioni alla quota spettante al divorziato, derivanti dai diritti svincolati.

## B. Liquidazione

### ■ Liquidazione e ordine di precedenza

Molti problemi dei piani a fronte delle attuali norme sulla liquidazione verranno eliminati grazie alle modifiche da noi proposte in materia di contracting out. Alcuni affermano che sarebbe utile tornare a un approccio specifico per ogni regime in materia di liquidazione. L'esperienza suggerisce che in generale ciò significherebbe che le pensioni, inclusa l'indicizzazione, verrebbero liquidate per prime, mentre non rimarrebbero fondi per gli iscritti trasferiti ad altri piani.

Mantenere un ordine di precedenza sancito dalla legge tutela maggiormente gli interessi complessivi degli iscritti, e le ragioni per l'introduzione di un ordine prioritario obbligatorio restano

valide. Tuttavia, occorre agire per consentire una estensione delle soluzioni a disposizione dei piani per l'acquisto in blocco delle prestazioni in ipotesi di liquidazione. Inoltre, riteniamo che per migliorare la procedure di liquidazione si debba affrontare il problema della perequazione delle GMP. Spesso questo viene citato come uno dei fattori principali che ritardano la liquidazione. Le nostre proposte in materia di contracting out affrontano il problema.

Si raccomanda pertanto:

- di mantenere l'ordine di precedenza sancito per legge ma di adottare l'ordine che entrerà in vigore nel 2007. Ciò dovrebbe coincidere con l'introduzione della sostituzione del Minimum Funding Requirement (MFR; Requisito di Capitalizzazione Minima);
- di inserire una nuova categoria nell'ordine di precedenza, in modo da tutelare le prestazioni di coloro che si avvicinano al pensionamento;
- dare la precedenza all'indicizzazione delle pensioni da corrispondere all'epoca in cui il regime entra in liquidazione rispetto all'aumento previsto per gli iscritti trasferiti ad altri piani all'epoca in cui raggiungono l'età della pensione (ove si applichi tale indicizzazione, alla luce delle altre proposte);
- permettere di trasferire le passività esistenti all'epoca della liquidazione ad un portatore di interessi ovvero ad un piano a contribuzione definita a condizione che l'iscritto non si opponga (ovvero i piani non dovranno più effettuare acquisti in blocco con rendite differite). Questa opzione non è raccomandabile per i soggetti a meno di dieci anni dall'età pensionabile normale laddove continui ad applicarsi l'opzione attuale sulla rendita.

#### ■ Amministratori fiduciari e procedura di liquidazione

Alcuni lamentano che la nomina di un Amministratore Fiduciario Indipendente (IT) possa in certi casi ritardare senza ragione la liquidazione, riducendo così il patrimonio totale del regime. Si afferma inoltre che in alcuni casi, sebbene previsto dalla legge, il loro contributo sia trascurabile mentre i costi sarebbero ingiustificati e si tramuterebbero in una riduzione delle prestazioni per gli iscritti.

Il ruolo dell'IT consiste nel mandare avanti la liquidazione del regime pur tutelando i diritti degli iscritti. A nostro avviso l'IT può svolgere un ruolo essenziale nella fase di liquidazione. Se tale ruolo venisse eliminato, non vi sarebbe più un soggetto indipendente responsabile della salvaguardia dei diritti degli iscritti. E' ingenuo pensare che le ragioni del ritardo dipendano esclusivamente dall'IT; la realtà è che i ritardi possono nascere per moltissimi motivi. E' stato affermato dovrebbe essere esteso il rinvio al New Kind of Regulator (NKR) per garantire che non vi siano ritardi ingiustificati; tutto ciò si aggiunge all'attuale facoltà della Occupational Pensions Regulatory Authority (Opra) di sostituire l'IT. Non siamo convinti che sia necessario un ampliamento dei poteri, ma in presenza di adeguate motivazioni potremmo cambiare idea.

#### C. La comunicazione con gli iscritti

Il punto di partenza è che le regole che disciplinano la comunicazione con gli iscritti debbano basarsi su principi chiari. A nostro avviso, questi dovrebbero essere i seguenti:

- la comunicazione deve mirare soprattutto ad **influenzare il comportamento**. L'informazione deve fornire i fatti di cui le persone devono essere a conoscenza per decidere di entrare, rimanere o abbandonare un regime;
- la comunicazione deve fornire agli iscritti dei dati base sulla **pensione probabile** – anche delineando (in termini ampi) i **rischi** (ad esempio, in un regime a contribuzione definita, inserire una nota in cui si ricordi che la pensione dipenderà dall'andamento dell'investimento e dai tassi delle rendite);
- bisogna informare correttamente sugli **eventi più importanti che possono avere influenza sugli iscritti** (ad esempio, cambiamenti importanti circa il tipo di regime oppure un numero elevato di

iscritti che decida per il pre-pensionamento) e sulla loro alternativa di lasciare o di andare in pensione, oppure cosa ne sarà della loro pensione in ipotesi di decesso;

- è altresì necessario fornire informazioni **per tutelare gli iscritti** – ad esempio nei piani a prestazioni definite bisogna poter accedere alle informazioni sull'andamento della capitalizzazione; la comunicazione con gli iscritti deve essere messa alla prova, per verificare che sia comprensibile e funzionale.

Gli attuali requisiti sulla trasparenza non soddisfano tali principi. Nel caso delle pensioni personali, i singoli devono ricevere il cosiddetto Key Features Document (Documento sulle Caratteristiche Base, KFD) che spesso ha una lunghezza di 12 pagine o più – alcuni dicono che il KFD è un documento 'generico'; la Financial Services Authority (FSA) attualmente sta cercando di ridurre la lunghezza dei KFD e di renderli più comprensibili. Secondo noi il DWP dovrebbe fare la stessa cosa per le informazioni fornite ai nuovi o potenziali iscritti ai piani pensionistici occupazionali. In questi piani, gli iscritti ricevono un documento intitolato Informazioni Base sul Regime ('Basic Scheme Information') di 20 o più pagine. A nostro avviso tale documento non dovrebbe avere una lunghezza oltre le 2 o 3 pagine. Ma allo stesso tempo, gli iscritti ai piani aziendali devono avere il diritto di consultare tutte le informazioni dettagliate (i documenti relativi allo piano, l'ultima revisione dei conti, il certificato attuariale, ecc.) su richiesta, entro tempi ragionevoli. Le informazioni più dettagliate devono essere disponibili in modo 'appropriato', ad esempio elettronicamente laddove tutti o quasi i dipendenti dell'azienda sono collegati ad internet o a una intranet. Raccomandiamo che tutti i requisiti del DWP riguardanti la comunicazione vengano fissati centralmente (indipendentemente dal fatto che si riferiscano ai nuovi iscritti, ai piani in liquidazione, ecc).

Per ciò che riguarda la struttura dei regolamenti sulla comunicazione, riteniamo che essi di norma dovrebbero sancire i principi generali, riducendo al minimo le prescrizioni. Ad esempio, si dovrebbe richiedere di fornire determinate informazioni agli iscritti ai piani pensionistici da lavoro entro tempi 'ragionevoli' invece di specificare le date esatte. L'NKR fornirà un orientamento sui tempi 'ragionevoli' e si pronuncerà in ipotesi di controversie.

I requisiti per la comunicazione agli iscritti ai piani pensionistici da lavoro dovrebbero essere fissati a seconda del tipo di iscritti:

- iscritto potenziale;
- nuovo iscritto;
- iscritto corrente (anche i soggetti con diritti differiti);
- iscritto vicino al pensionamento;
- post-pensionamento;
- iscritto che esce dal regime ovvero iscritto ad un regime in liquidazione;
- coniuge o familiare a carico dell'iscritto, e
- ex-coniuge dell'iscritto in ipotesi di diritto a una parte della pensione in seguito a divorzio.

In ogni caso, la legislazione deve specificare quali informazioni comunicare e con quali modalità (ovvero automaticamente o solo su richiesta).

A questo punto, è bene ribadire che per il futuro immaginiamo un panorama delle pensioni semplificato, ad esempio con meno prodotti pensionistici generici, e in questo quadro una comunicazione efficace dovrebbe essere un obiettivo facilmente realizzabile.

### **Comunicare la capitalizzazione**

Appoggiamo il fine del Governo di comunicare efficacemente la posizione in termini di capitalizzazione. Anche questo punto è attualmente allo studio, previa consultazione con un gruppo di esperti chiamati a dare il proprio contributo anche rispetto alla prevista sostituzione dell' MFR.

Tendiamo a pensare che, pur non amando le prescrizioni, in questo caso particolare, sarebbe bene che la legislazione definisse quali informazioni sulla capitalizzazione debbano essere comunicate. Tuttavia, tali informazioni dovrebbero essere a disposizione degli iscritti su richiesta, senza inviarle automaticamente.

## **Relazione Annuale del Piano previdenziale**

Basterebbe che la legge chiedesse di presentare una Relazione Annuale al Piano previdenziale, mettendo le copie a disposizione degli iscritti su richiesta. L'orientamento circa il contenuto della Relazione dovrebbe essere fornito dal NKR. Non vogliamo specificare l'orientamento che a nostro avviso dovrebbe fornire il NKR, ma a titolo di esempio ci aspetteremmo quanto segue:

- riferimento all'esistenza dei conti, alle valutazioni attuariali e altri documenti del regime, modalità per ottenerne una copia;
- se si tratta di una audit qualificata, una relazione esplicativa contenente i dettagli sulla risoluzione del problema;
- alcuni dettagli sugli amministratori fiduciari; e
- nomi dei consulenti professionali e di altri soggetti incaricati dagli amministratori.

## **Prospetto dei Principi dell'Investimento**

Molti sostengono che il Prospetto dei Principi dell'Investimento ('Statement of Investment Principles', SIP) sia uno strumento ideale per garantire un controllo efficace da parte degli amministratori dei beni di cui sono responsabili. Analogamente, i principi di Myners prevedono che l'operato degli amministratori fiduciari venga misurato anche in riferimento ad altri parametri. Dato per scontato che il SIP è essenziale, la *Pension Act* del 1995 e successivi emendamenti ha previsto con grande dovizia di dettagli il contenuto del SIP. A nostro parere la legislazione potrebbe semplicemente dichiarare che gli amministratori fiduciari sono tenuti a redigere il SIP. In un apposito Codice Deontologico si potrebbe poi dettagliare ulteriormente, ad esempio, l'approccio degli amministratori nei confronti di un investimento socialmente responsabile.

## **Metodi di comunicazione**

Ai piani deve essere chiesto di fornire ai singoli le informazioni nei 'modi più appropriati.' Ad esempio, laddove tutti i quasi gli iscritti a un piano previdenziale hanno accesso ad internet o ad una intranet, non vi è ragione per non fornire determinate informazioni tramite questi mezzi. D'altra parte, sarebbe appropriato inviare le informazioni cartacee a coloro che non dispongono di una connessione (per esempio, gli iscritti trasferiti ad altri piani che non lavorano più in azienda). Ci aspettiamo che l'NKR, a propria discrezione, sia in grado di valutare ciò che risulta 'ragionevole' in tali circostanze.

## **Costi**

Laddove le informazioni o i documenti del piano previdenziale vengono forniti su richiesta, l'iscritto di norma non dovrebbe pagare per questo servizio.

E' bene limitare al massimo la richiesta di somme in denaro per ottenere tali documenti, per evitare 'lamentele'.

## **Coerenza tra DWP e FSA**

Infine, si raccomanda che i requisiti sulla trasparenza della FSA e del DWP siano coerenti. Ad esempio, l'illustrazione annuale delle prestazioni a contribuzione definita introdotta dal DWP dall'aprile 2003 e le illustrazioni del punto di vendita che ricadono sotto la giurisdizione delle regole dell'FSA dovrebbero avere la stessa base tecnica (e i requisiti dovrebbero essere gli stessi per le pensioni personali, le stakeholder pensions e le pensioni occupazionali a contribuzione definita). FSA e DWP si sono già messi al lavoro. Non pensiamo occorra una legge così dettagliata come quella attuale. Basta chiedere di fornire degli esempi, mentre l'NKR fornirà un orientamento

circa le informazioni da inserire - un orientamento che tenga conto dei tentativi della FSA di semplificare gli esempi riguardanti le pensioni personali. Pertanto, si raccomanda che gli esempi riportino:

- l'ammontare dei contributi versati fino alla data corrente;
- il valore corrente degli investimenti;
- una proiezione semplice;
- i dettagli sui presupposti, da mettere a disposizione su richiesta.

### ■ La differenza tra le nostre proposte e la posizione attuale

In questo campo specifico le nostre proposte non sono così radicali come in altri casi. Tutte le informazioni attualmente a disposizione degli iscritti dovrebbero continuare ad esserlo. Non siamo d'accordo con la posizione attuale rispetto a 4 categorie principali:

- la legislazione dovrebbe essere molto più flessibile di oggi e meno prescrittiva. Ad esempio, proponiamo che mentre la legislazione debba chiarire che gli amministratori fiduciari devono avere un SIP, non deve specificare quali informazioni il SIP deve contenere. Si tratta di una netta differenza rispetto ad oggi;
- non è necessario specificare quando determinate informazioni debbano essere comunicate. La legislazione dovrebbe fare riferimento a 'tempi ragionevoli', mentre l'NKR dovrebbe fornire un orientamento ed esprimersi in ipotesi di controversie;
- solo le informazioni più importanti devono essere inviate automaticamente agli iscritti, mentre i documenti dettagliati saranno disponibili su richiesta; e
- come molti altri autori della revisione, riteniamo che tutti i requisiti in materia di comunicazione debbano essere contenuti in un'unica legge.

Le tabelle seguenti contengono i dettagli delle raccomandazioni e riguardano solamente i piani pensionistici aziendali.

#### 1. Comunicazione – iscritti potenziali

Informazione	Automaticamente o su richiesta
Elementi base sul regime: contributi, prestazioni, età della pensione, modalità di ingresso/uscita dal regime (specificando se si diventa automaticamente iscritti), a chi rivolgersi per ottenere informazioni, se si tratta o meno di un regime svincolato	Automaticamente

#### 2. Comunicazione – nuovo iscritto

Per i piani con meccanismi di opt-out, stessi dettagli base sopra riportati	automaticamente	solo per i piani opt-out. Nei piani opt-in, tutto ciò è già disponibile per il potenziale iscritto
---	-----------------	---

documenti del regime (SIP, revisione dei conti, ecc.)

su richiesta di solito gratuitamente, con possibilità di chiedere un costo simbolico per evitare lamentele. (Sarà l'ente competente a fornire un orientamento in materia). Non proponiamo di modificare la forma o il contenuto della revisione dei conti.

#### Variazione dei dati

base del regime	automaticamente	solo se comporta effetti concreti sugli iscritti – ad esempio, variazione delle prestazioni o dei contributi
dettagli specifici sulle prestazioni		
all'accettazione del valore di trasferimento – dichiarazione annua delle prestazioni –	su richiesta - automaticamente –	senza includere il valore

di trasferimento

stima del valore di trasferimento – su richiesta – solo una volta ogni 12 mesi

mancato versamento dei contributi

da parte dell'iscritto e dell'azienda – automaticamente -

relazione sulla capitalizzazione – su richiesta -

documenti del regime – su richiesta -

trasferimento di diritti maturati senza consenso – automaticamente

diritti e facoltà dei soggetti che abbandonano precocemente – su richiesta – include il valore di trasferimento ecc.

4. Comunicazione - iscritti che si avvicinano al pensionamento

Conferma che le prestazioni verranno corrisposte,

insieme a diritti e facoltà - automaticamente – eventuali informazioni sull'esistenza di alternative sul mercato

conferma dell'ammontare delle prestazioni pagabili – automaticamente

variazione delle prestazioni in pagamento (ad es. aumenti discrezionali) - automaticamente

relazione sulla capitalizzazione – su richiesta

documenti del regime – su richiesta

notifica della liquidazione, relazione di avanzamento – automaticamente – non applicabile alle pensioni personali. Comprende le informazioni oggi contenute nel prospetto di liquidazione.

Notifica definitiva della liquidazione – automaticamente – non applicabile alle pensioni personali

Stime del valore di trasferimento - automaticamente

Documenti del regime – su richiesta

Dichiarazione annuale delle prestazioni - automaticamente

Conferma delle prestazioni quando l'iscritto si avvicina al pensionamento – automaticamente

Documenti del regime – su richiesta

Diritti e alternative alla morte dell'iscritto o del beneficiario - automaticamente

Conferma dell'ammontare delle prestazioni - automaticamente

Variazione delle prestazioni in pagamento - automaticamente

Relazione sulla capitalizzazione

## ELENCO DELLE RACCOMANDAZIONI

### ■ Il quadro giuridico

1. Una nuova **Legge sulle Pensioni** (che raggruppi o annulli tutta la legislazione attuale del Department for Work and Pensions (DWP) in materia di pensioni private).

2. Quattro principi alla base della nuova **Legge sulle Pensioni**:

(i) ogni previsione di legge (sancito nella legislazione primaria o secondaria) deve includere una dichiarazione del fine che si intende ottenere;

(ii) le previsioni di legge devono concentrarsi sull'obiettivo da raggiungere invece che sul processo occorrente per raggiungerlo;

(iii) le previsioni di legge devono essere proporzionali al fine dichiarato evitando complicazioni superflue; e

(v) ogni nuova legislazione in materia di pensioni non deve essere esaminata da sola, ma alla luce della legge applicabile agli accordi pensionistici.

3. La legislazione alla base dei quattro principi chiave deve indicare soprattutto le finalità e, ove occorra, le necessarie prescrizioni.

4. Un nuovo ente di regolamentazione, che per brevità abbiamo definito il New Kind of Regulator (NKR). Fornisce pareri (ai professionisti del settore e al Governo) oltre ad esercitare un'attività di regolamentazione.
5. Eventuale finanziamento dell' NKR tramite le imposte invece che tramite ritenute.
6. Un numero ridotto di Codici Deontologici– alcuni promulgati dal NKR, altri dagli organi professionali e approvati dal NKR, altri ancora approvati dal Governo.
7. Ruolo più incisivo dei professionisti del settore, i quali si esprimono e giustificano le proprie posizioni.
8. Normativa identica per i piani grandi e per quelli piccoli. I piani piccoli che non sono in grado di gestire le novità più recenti sono invitati a entrare a far parte dei piani multi-azienda o dei piani pensionistici di tipo stakeholder.

#### ■ Sezione 67

9. Sostituire i requisiti di certificazione/consenso della Sezione 67 in modo da ammettere la modifica dei piani laddove si preveda che la sostituzione delle prestazioni abbia lo stesso valore (sebbene non garantito).

#### ■ Contracting out

10. Un nuovo reference scheme test (RST) più semplice per i piani di tipo svincolato, legati allo stipendio. I piani devono essere in grado di convertire tutte le prestazioni, passate o presenti, su base attuariale, per soddisfare il nuovo RST.
11. Il Governo deve consultarsi con gli interessati per individuare un meccanismo che permetta di convertire le Pensioni Minime Garantite (GMP) in equivalenti delle prestazioni RST.
12. Modificare l'attuale requisito secondo cui non più del 10% delle pensioni possa essere inferiore alle pensioni erogate con l'RST, aumentandolo al 20%.
13. Abolizione del Limited Price Indexation (LPI) quale pre-condizione per il contracting out; assenza di tale previsione per qualsiasi tipo di pensione.
14. Abolizione delle prestazioni dei superstiti quale precondizione per il contracting out; assenza di tale previsione per qualsiasi tipo di pensione.
15. Liberalizzare la scelta del tipo di strumento e di prestazioni da acquistare con i diritti protetti
16. Consentire di comunicare le Prestazioni Pensionistiche Equivalenti (EPB) a discrezione degli amministratori fiduciari, salvo obiezione dell'iscritto.
17. Eliminare le restrizioni riguardanti la data in cui i diritti svincolati divengono pagabili.

18. Permettere di percepire tutte le prestazioni (inclusi i diritti svincolati) sotto forma di forfait e di pensione, fatte salve le regole dell'Inland Revenue e a condizione che la pensione pagabile equivalga come minimo a una competenza dell'1%.

19. Introdurre un certo numero di facilitazioni amministrative, individuate dal gruppo di lavoro.

#### ■ **Anti-franking**

20. L'Anti-franking non esisterebbe più per i piani che convertiranno le GMP secondo quanto da noi proposto.

#### ■ **Liquidazione**

21. Mantenere un ordine di precedenza obbligatorio, adottando l'Ordine che entrerà in vigore nel 2007. Ciò dovrebbe coincidere con l'introduzione della sostituzione del Requisito di Capitalizzazione Minima (MFR).

22. Inserire una nuova categoria nell'ordine di precedenza, per tutelare le prestazioni di coloro che si avvicinano al pensionamento.

23. Dare la precedenza all'indicizzazione delle pensioni in pagamento all'epoca in cui il regime entra in liquidazione rispetto agli aumenti previsti per gli iscritti trasferiti ad altri piani al raggiungimento dell'età della pensione (laddove si applichi l'indicizzazione, alla luce delle altre proposte).

24. Trasferire le passività esistenti all'epoca della liquidazione a uno strumento di tipo stakeholder o a contribuzione definita, a condizione che l'iscritto non si opponga (i piani non dovrebbero più effettuare acquisti in blocco con rendite differite). Questa soluzione non è consigliabile a coloro che si trovano a meno di dieci anni dall'età pensionabile, laddove continui ad applicarsi l'attuale facoltà di percepire una rendita.

#### ■ **Trasferimento e 'default option'**

25. Consentire che i piani trasferiscano una piccola parte della pensione maturata in un prodotto 'sicuro', a condizione che l'iscritto non si opponga ovvero il trasferimento non venga effettuato entro un periodo ipotetico di sei mesi. De minimis £10,000. Spetterà al Governo decidere la cifra.

26. Consentire una soluzione analoga per i fornitori di prodotti di tipo stakeholder e per i fornitori di pensioni personali e di pensioni personali di gruppo.

#### ■ **Amministratori fiduciari**

27. In tutti i piani vi saranno degli amministratori fiduciari nominati da un terzo degli iscritti (nessun opt-out), a parte i piani centralizzati multi-azienda.

28. Il DWP e il Tesoro dovranno tenere a mente le nostre proposte di semplificazione nella messa a punto delle proposte in attuazione delle raccomandazioni di Myners.

29. Riesame ad intervalli regolari della documentazione del regime, laddove entri in gioco la discrezionalità degli amministratori fiduciari/garanti del piano.

## ■ Comunicazione con gli iscritti ai piani pensionistici

30. I requisiti in questo campo devono basarsi su una serie di principi. Il principale è che la comunicazione mira ad influenzare il comportamento degli iscritti.

31. Le informazioni destinate agli iscritti nuovi o potenziali (dei piani pensionistici da lavoro) devono essere limitate a sei o sette dati essenziali.

32. Gli iscritti riceveranno automaticamente solo determinate informazioni; le altre verranno trasmesse su richiesta.

33. Il DWP ha previsto l'introduzione nell'aprile 2003 degli esempi annuali relativi ai piani a contribuzione definita. E' bene che per legge questi vengano forniti solo agli iscritti al regime. A titolo di orientamento generale, l' NKR stabilirà i punti da trattare, cosa che dovrebbe essere coerente con i requisiti relativi ai punti vendita delle pensioni personali di cui è responsabile la Financial Services Authority (FSA). E' bene che anche i requisiti riguardanti le stakeholder pensions siano uniformi, così come quelli riguardanti i piani ibridi.

34. Siamo d'accordo con la proposta del Governo di comunicare la capitalizzazione del regime agli iscritti, in base alle proposte di sostituzione dell' MFR.

35. Le informazioni verranno fornite nei modi 'appropriati', anche per via elettronica ove conveniente.

36. Quando gli iscritti o i loro rappresentanti chiedono delle informazioni o dei documenti del regime, di norma li ricevono gratuitamente. Tuttavia, i piani possono ragionevolmente far pagare un piccolo contributo – è bene che sia l'NKR a fornire degli orientamenti in tal senso.

37. In generale, la legislazione deve semplicemente fissare dei principi, mentre l'NKR o i professionisti del settore provvedono ad un maggior grado di specificazione.

38. I requisiti di legge sulla trasparenza del DWP devono essere contenuti in un unico testo (che si tratti di requisiti riguardanti i nuovi iscritti, la liquidazione dei piani, ecc.).

39. Non specificare i tempi entro cui fornire le informazioni. Sarà l'NKR a fornire un orientamento e a pronunciarsi in ipotesi di controversie.

## ■ La risoluzione interna delle controversie

40. Snellire e semplificare la procedura: due alternative

## ■ Obblighi di investimento

41. Agli amministratori fiduciari deve essere chiesto per legge di esibire un Prospetto dei Principi dell'Investimento (SIP). L'NKR fornirà un orientamento circa i dati da inserire nel Prospetto.

## ■ Terminologia

42. Maggiore standardizzazione della terminologia utilizzata nella documentazione dei piani pensionistici

## ■ Pensioni in caso di divorzio

43. Le condizioni per avere diritto alle prestazioni in base alle norme sulla suddivisione della pensione devono essere allineate alle condizioni previste per altri tipi di iscritti al regime; resta inteso che le prestazioni per il divorziato devono essere corrisposte a titolo di pensione.

44. In linea con le proposte sul contracting out, eliminazione delle restrizioni alla quota derivante dai diritti svincolati.

## ■ Varie

45. Introduzione dell'assegnazione immediata in tutti i tipi di piani pensionistici (dopo che il soggetto è stato iscritto).

46. Consentire alle aziende di utilizzare come condizione del rapporto di lavoro l'inserimento nel proprio regime occupazionale. Ciò vale sia per i piani aziendali tradizionali che per i piani garantiti dall'azienda in cui quest'ultima versa un contributo minimo, pari, poniamo, al 4%. Spetterà al Governo stabilire se la quota del 4% sia o meno corretta.

47. Conservare l'indicizzazione delle pensioni differite. Il valore attuariale dell'indicizzazione verrà preso in considerazione nei trasferimenti effettuati.

48. Ridurre il numero di prodotti generici a contribuzione definita.

49. DWP, FSA e Tesoro costituiranno una sede in cui discutere le misure da attuare per agevolare le aziende nella promozione dei vantaggi riconducibili all'appartenenza al regime pensionistico.

50. Ridurre il numero dei prodotti pensionistici generici – solo tre

51. Accertarsi che il quadro normativo futuro incoraggi le piccole imprese a costituire dei piani pensionistici multi-azienda (aziende associate e non associate – ad esempio, su base geografica).

52. Sostenere le proposte della FSA di abolire il regime della polarizzazione e relative raccomandazioni per un sistema di consulenza a due livelli.

## ■ I numeri delle pensioni private

- Attualmente, 10.3 milioni di dipendenti stanno acquisendo dei diritti alle pensioni da lavoro.

- Circa 7 milioni di persone escono dai piani in via anticipata (si tratta di persone che hanno maturato dei diritti pensionistici in un regime da cui sono usciti). Alcuni acquisiranno dei diritti in altri piani pensionistici.

- I due terzi (66%) delle grandi aziende del settore privato (con 20 dipendenti o più) offrono una qualche forma di previdenza pensionistica (e tutte le aziende con 5 dipendenti o più sono tenute a designare una stakeholder pension nei casi in cui non prevedano un proprio regime occupazionale o una pensione personale cui l'azienda contribuisca nella misura minima del 3%).

- Circa 11 milioni di persone hanno una pensione personale.

- Circa £1,100 miliardi vengono investiti nei fondi pensione inglesi.

## ■ Percentuale della popolazione in età lavorativa coperta da pensioni non statali in Gran Bretagna

- La tabella mostra che il 43% (ovvero due quinti) di tutti i lavoratori attualmente non versa contributi alle pensioni diverse da quelle statali.
- Il 37% di tutti i lavoratori a tempo pieno attualmente non versa contributi ad una pensione privata.
- Il 54% dei lavoratori autonomi non ha una pensione privata.

### APPENDICE 3: LA PREMESSA ALL'ATTUALE PANORAMA DELLE PENSIONI

Tutti i lavoratori	57%	47%	12%
Lavoratori a tempo pieno	63%	52%	13%
Lavoratori part-time	35%	30%	6%
Autonomi	46%	2%	44%

Fonte: Family Resource Survey 2000/01.

Aggiornamento: annuale

Copertura: Gran Bretagna

Arrotondamento: all'1% per difetto.

Età lavorativa: dall'età di 16 anni fino all'età pensionabile statale

Tutti i lavoratori: la somma dei lavoratori part-time e a tempo pieno

La tabella mostra coloro che attualmente versano dei contributi a una pensione privata.

Le colonne 3 e 4 non si escludono a vicenda.

## ■ Dati storici sull'appartenenza ai piani pensionistici aziendali

- I dati dimostrano che percentualmente il numero di appartenenti ai piani pensionistici aziendali è diminuito negli ultimi vent'anni.

1979 11.6 23.4 50%

1983 11.1 21.1 52%

1987 10.6 21.6 49%

1991 10.7 22.5 48%

1995 10.3 22.5 46%

Fonte: Government Actuary's Department's Occupational Pension Schemes (1995), Tabella 2.1.

Aggiornamento: ogni 4-5 anni; ultimo aggiornamento nel 1995 – i dati del 2000 sono quelli attesi nell'estate 2002.

Copertura: GB

Arrotondamento: 0.1 milione.

## ■ Impostazione generale

Ci siamo consultati nel modo più sincero e ampio possibile. Abbiamo inoltrato un documento apposito nel mese di ottobre 2001 ad oltre 100 organizzazioni, chiedendo loro di presentare i dati per iscritto al Gruppo incaricato della Revisione entro il 31 gennaio 2002. La consultazione è avvenuta in tre fasi:

- dall'ottobre 2001 al dicembre 2001, incontri preliminari con le organizzazioni più importanti. Durante gli incontri abbiamo raccolto le prime impressioni invitando i nostri interlocutori a sottoporci i dati per iscritto;
- ricevimento dei contributi scritti da novembre 2001 a febbraio 2002; e
- da marzo 2002 a maggio 2002, siamo tornati dalla maggioranza delle organizzazioni che avevamo visto prima di Natale per sondare il terreno sulle nostre prime proposte.

■ **Elenco delle organizzazioni con cui vi sono stati degli incontri:**

- Association of British Insurers
- Association of Consulting Actuaries
- Association of Pensioner Trustees
- Association of Pension Lawyers
- Consignia
- Confederation of British Industry
- Consumers' Association
- Co-operative Group
- Engineering Employers' Federation
- Faculty and Institute of Actuaries
- Financial Services Authority
- Government Actuary's Department
- Ministeri (DWP, Tesoro, Inland Revenue, Ministero dei Trasporti, Governo Locale e Regioni)
- Inland Revenue Review Team
- Investment Managers Association
- Gruppo di Lavoro Misto sulle pensioni
- Gruppo di Lavoro degli Amministratori Fiduciari nominati dagli iscritti
- Merrill Lynch
- National Association of Pension Funds
- National Audit Office
- Occupational Pensions Regulatory Authority
- Pensions Advisory Service
- Pensions Management Institute
- Pensions Ombudsman
- Plumbing Pensions (UK) Limited
- Saffron Walden Herts & Essex Building Society
- Sandler Review Team
- Scottish Equitable
- SIPP Provider Group
- Society of Pension Consultants
- Standard Life
- Trades Union Congress
- Varie parti sociali in Olanda
- Vari esperti di pensioni nella Repubblica d'Irlanda

■ **Temi di interesse particolare**

In tabella sono indicate le organizzazioni che hanno chiesto una riforma in particolari settori:  
(segue elenco)

**APPENDICE 6: I MEMBRI DEL GRUPPO DI REVISIONE**

## **A. Contracting out – the package of proposals**

### **■ Section 67 of the Pensions Act 1995**

The existing legislation covering the modification of schemes is designed to protect members' accrued rights. We understand that the wording and implementation of this Section cause considerable difficulties in practice, impacting on both the administration and costs of schemes. It would also prove a particular barrier to the changes to the contracting-out arrangements that are central to our proposals (although Section 67 clearly has a much wider impact than contracting-out issues). We therefore recommend that the current requirements are replaced with a statement of broad principles that allows for modification of schemes where overall replacement benefits are expected (but not guaranteed) to be equivalent in value.

### **■ Contracting-out rights and conditions**

The separate identification and different treatment given to contracted-out rights compared to other scheme benefits adds considerable complexity to pension schemes. The application of different rules to different periods adds to this complexity and this applies whether the scheme is defined benefit or defined contribution.

In particular, we believe the current complexity of arrangements surrounding Guaranteed Minimum Pensions (GMPs) places a heavy administrative burden on some schemes and makes it difficult for people to understand their overall pension rights. The issues around the equalisation of GMPs are of general concern although we are aware that schemes in wind-up face particular issues.

Currently schemes must meet Inland Revenue and Department for Work and Pensions (DWP) criteria to gain tax relief and contracting-out approval. Inland Revenue are currently undertaking their own simplification review. In the interests of overall simplification, we recommend that any DWP simplification package should dovetail with the current Inland Revenue review.

Balanced against the need for change, we are aware that many schemes now have long-established and settled procedures in place to handle these complexities. Wholesale compulsory change might therefore bring more uncertainty and additional costs that would benefit neither members nor schemes. But we do want to introduce greater flexibility of arrangements to help make the private pensions framework more efficient and at the same time offer members proper protection.

We are therefore recommending a pragmatic approach through:

- a new, simpler reference scheme test (RST) for contracted-out salary-related schemes. This would represent the minimum standard schemes would have to meet but they could, of course, provide benefits in excess of this minimum;
- a mechanism to allow schemes to convert GMPs to RST benefit equivalents or protected-rights. This would offer broad but not guaranteed equivalence. This would allow schemes greater flexibility and overcome some of the current problems they face with GMPs;
- liberalising the choices on the type of vehicle and the form of the benefits that must be bought with protected-rights; and
- removing the remaining fetters on handling Equivalent Pension Benefits (EPBs). In particular trustees should be able to commute EPBs unless the member objects (EPBs were provided for employees who contracted out of the Graduated Pension Scheme).

## ■ The new reference scheme test

We recommend a much simpler test with the key features set out in the following table:

	<b>Current test</b>	<b>New test</b>
Pension age	65	Scheme rules (but no later than 65)
Pension accrual rate	1/80th	1/100th (1%)
Pensionable salary	Average qualifying earnings in the last three tax years	Suggest the Government explores moving towards career average earnings
Qualifying earnings	90% of earnings between the Lower Earnings Limit and the Upper Earnings Limit	All earnings (may need to be some restrictions and we suggest the Government consults on this)
Service	Maximum of 40 years	No change
Spouse's pension	50% of the member's pension	No requirement to provide

As noted in the main report we also propose removing the requirement of occupational pension schemes to provide indexation of pensions in payment in the future (this does not appear in the above table since it is no longer only a contracting-out issue – since 1997, all occupational schemes are required to provide such indexation irrespective of whether or not they have been contracted-out).

In addition, we propose that the current requirement that no more than 10 per cent of pensions provided can be worse than the pensions provided under the reference scheme test (RST) be increased to 20 per cent under the new arrangements.

Schemes should be given the option to convert all scheme benefits, past or present, on an actuarial equivalence basis to meet this simpler RST. This would apply to active or deferred members but not to pensioners. Any decision to convert would be made by the trustees on a scheme rather than an individual basis. Schemes could continue to provide benefits in excess of this minimum test.

## ■ Normal pension age and lump sums

We do not believe that the current restrictions affecting when and how contracted-out benefits can be taken offer sufficient flexibility. In the face of changing labour markets and family structures, current provisions seem dated and out of line. For example, it is increasingly likely that both partners will have pension benefits in their own right and that the non-working spouse will have access to a stakeholder pension. We propose removing the constraints around contracted-out rights, including protected-rights, so that they are subject to the same scheme rules as other pension benefits. We want to see:

- the removal of restrictions around the date when contracted-out rights are payable; and
- a facility to take all scheme benefits (including contracted-out rights) as a pension and lump-sum, subject to the appropriate Inland Revenue rules, provided the pension payable is at least equivalent to an accrual rate of 1 per cent.

In the interests of coherence and practicality, these proposals may need to be reviewed in the light of any changes deriving from the Inland Revenue simplification review.

## ■ Guaranteed Minimum Pensions

We are aware that in recent years DWP has discussed in depth the concept of abolishing GMPs with pensions professionals and that this has proved a difficult nut to crack. We recognise the inherent difficulties but feel we must make every effort to resolve the GMP problem and abolish them if at all possible. We recommend therefore that a method of determining actuarial equivalence is considered.

Linked to this is the question of equalising GMPs. As an issue in its own right this continues to be problematic for many schemes, particularly in wind-up. DWP's view is that it is the overall benefit that needs to be equalised and that it is up to individual schemes to determine how to achieve this. Indeed, some schemes have already adopted this approach successfully and others have tackled the equalisation question. In view of the difficulties involved in devising a workable mechanism, we would encourage the Government to work with the pensions community to produce a technically sound solution.

## ■ Transfers

Changing employment patterns suggest that it is likely that the average individual will have membership of an increased number of pension plans over his or her working life. We believe many of the problems surrounding transfer payments would be eased by the simplification of contracting out. Additionally we propose that transfers should be permissible between any approved schemes whether contracted-out or not. If the transfer takes place without member consent this should be backed up by actuarial certification.

## ■ Anti-franking

Current further anti-franking regulations have been put on hold pending the outcome of this review. The whole process is exceptionally complex and many schemes may not in fact be compliant. If our recommendations for simplifying contracting out are implemented, franking would disappear for those schemes which chose to convert GMPs on an actuarial equivalence basis.

Even for those who retain GMPs, we think there is scope for dramatic simplification.

## ■ Pensions on divorce

We recommend removing the restrictions on the divorcee's share which is derived from contracted-out rights.

## B. Winding up

### ■ Winding up and priority order

Many of the problems schemes encounter with the existing winding-up provisions will be removed by the wider changes to contracting out we are proposing. Some have argued that it would be beneficial to revert to a scheme-specific approach to winding up. Past experience suggests that this would generally mean that pensions, including any indexation, would come first, often leaving no funds for deferred members.

We believe that retaining a priority order set out in legislation best protects members' interests overall and that the reasons for the introduction of a statutory priority order remain valid. However, we do need to take action to permit an extension to the routes available to schemes in buying out benefits on wind-up. We also believe that any improvements to the winding-up process must address the issue of GMP equalisation. This is frequently cited as one of the major factors in delaying wind-up. Our proposals on contracting out address this issue.

We therefore recommend:

- retaining a priority order set out in legislation but moving to the order due to come into effect in 2007. This should coincide with the introduction of the Minimum Funding Requirement (MFR) replacement;
- including a separate category in the priority order to protect the benefits of individuals nearing retirement;
- giving priority to indexation of pensions in payment at the point the scheme goes into wind up over increases for deferred members when they reach pension age (where such indexation applies given our other proposals); and
- allowing liabilities on wind-up to be discharged to a stakeholder or money-purchase vehicle provided the member does not object (i.e. schemes would no longer have to buy out with deferred annuities). We do not recommend this option, however, for people within ten years of normal retirement age where the existing annuity option should continue to apply.

## ■ Trustees and winding up procedure

Complaints have been made that appointing an Independent Trustee (IT) can in some cases delay wind-up unnecessarily, thus reducing the total scheme assets available. It is also argued that in some cases, although required by law, their input is negligible and the cost of compliance is often not money well spent and may directly lead to a reduction in members' benefits.

The role of the IT is to progress the winding up of the scheme whilst protecting the scheme members' rights. We believe that the IT can play an invaluable part in progressing wind-up. If this role were removed, there would be no independent person responsible for safeguarding members' rights. We think it is naive to suggest that reasons for delay can be laid solely at the door of the IT and the reality is that delays can arise for a wide variety of reasons. It has been argued that the New Kind of Regulator's (NKR's) remit should be extended to ensure there are no unnecessary delays beyond the Occupational Pensions Regulatory Authority's (Opra's) current power to replace the IT. We are not yet convinced that such an extension of powers is necessary, but remain open-minded if relevant evidence were to be forthcoming.

## C. Communicating with members

Our starting point is that rules governing communication with members must be based on clear principles. In our view, those principles should be:

- communication should be aimed primarily at **influencing behaviour**. The information should give individuals the facts they need to decide whether to join, stay in or leave a scheme;
- communication should provide members with basic information about their **likely pension** – including setting out (in broad terms) the **risks** (for example in a defined contribution scheme, a reminder that the final pension will depend on investment performance and annuity rates);
- individuals should be properly informed of **major events which might affect members** (for example, relevant changes to scheme design or large numbers of members taking early retirement) and their options on leaving or retiring or what will happen to their pension if they die;
- it is also necessary to provide information to **protect members** – for example people in defined benefit schemes should have access to information about the funding position; and
- all communication with members should be tested to see whether it is **understandable** and will work.

We do not believe that the current disclosure requirements meet these principles. For personal pensions, individuals must receive a Key Features Document (KFD) which is often 12 pages or more in length – some have described the KFD as being more like an ‘all features document’ – the Financial Services Authority (FSA) is currently working to reduce the length of the KFDs and to make them more consumer-friendly. We believe that DWP should adopt a similar approach in relation to information provided to new or prospective members of occupational pension schemes. For such schemes, people receive a Basic Scheme Information document which is typically 20 or more pages long. Our recommendations would reduce the Basic Scheme Information document to 2 or 3 pages. But at the same time, we believe that individuals in occupational schemes should have the right to see more detailed information (the trust documents, latest audited accounts, actuarial certificate, etc) on request, within a reasonable time period. This more detailed information would be made available in an ‘appropriate manner’, for example using electronic media where all or most employees in a company have access to the internet or an intranet. We recommend that all DWP communication requirements be set out in one place (irrespective of whether they refer to new members, schemes in wind-up, etc).

In terms of the structure of communications regulations, we believe that the regulations should normally set out the broad principles, with prescription being kept to a minimum. For example, we believe that the requirements should be to provide certain information to members of occupational pension schemes within a ‘reasonable’ timescale rather than specifying exact timescales. The NKR would produce guidance on what timescales might be reasonable and would adjudicate in any dispute.

The communication requirements to members of occupational pension schemes should be set according to the status of the scheme member as follows:

- prospective member;
- new member;
- on-going member (including those with deferred rights);
- member approaching retirement;
- post-retirement;
- leaver or member of a scheme in wind-up;
- spouse or dependant of member; and
- ex-spouse of a member following pension share on divorce.

In each case, the legislation should specify what information should be communicated and whether this communication should be automatic or available on request.

It is worth repeating at this point that we envisage a much simpler pensions landscape in the future, for example, far fewer generic pension products for people to have to choose between, so more effective communication ought to be a readily attainable goal.

### **Communicating the funding position**

We support the Government’s aim for effective communication of the funding position. Details of this are being developed in consultation with the panel of expert representatives as part of the ongoing work to replace the MFR.

We are inclined to suggest that, whilst we are in favour of avoiding prescription, in this particular case, there is an argument for setting out in legislation what funding information should be communicated. However, we suggest that this information should be made available to scheme members on request, and not sent to them automatically.

### **Scheme Annual Report**

We recommend that the legislative requirement should simply be to produce a Scheme Annual Report, copies of which should be available to scheme members on request. We recommend that the guidance on the contents of the Report should be set out by the NKR. We would not wish to be prescriptive on what we think the NKR guidance should contain, but as an example, we might expect to see:

- reference to the existence of the accounts, actuarial valuations and other scheme documents and how to obtain copies;
- if the audit was qualified, a report on why and whether the situation had been resolved;
- some details about the trustees; and
- names of professional advisers and others retained by the trustees.

### **Statement of Investment Principles**

Many have argued that a Statement of Investment Principles (SIP) is an ideal tool to secure effective trustee control of the assets for which they are responsible. Likewise, the Myners' principles provide trustees with further yardsticks against which to measure their own approach. Having stated that a SIP is essential, the Pensions Act 1995 as subsequently amended has been extremely prescriptive in what the SIP should contain. We would suggest that this is an area of trusteeship that lends itself to legislative principle. The legislation might simply state that trustees should produce a SIP. An appropriate Code of Practice might then spell out further but limited detail, for example, the trustees' approach to socially responsible investment.

## **Methods of communication**

We suggest that schemes should be required to furnish individuals with information in an ‘appropriate manner.’ For example, where all or most of the members in a scheme have access to the internet or an intranet, there is no reason why certain information could not be provided via that media. On the other hand, it would be appropriate to send information via hard copies to people who did not have electronic access (including, for example, deferred members who had left the company). We would expect the NKR, using its discretion, to be able to make judgement calls on what was ‘reasonable’ in these circumstances.

## **Fees**

We recommend that, where information or scheme documents are provided on request, this should normally be provided free of charge to the member. Proportionality suggests that the circumstances where a fee should be levied to avoid ‘nuisance’ would be limited.

## **DWP/FSA consistency**

Finally, we recommend that the FSA and DWP disclosure requirements should be consistent. For example, the annual illustrations of money-purchase benefits being introduced by DWP from April 2003 and the point of sale illustrations which are under the jurisdiction of FSA rules should be on the same technical basis (and the requirements should be the same for personal pensions, stakeholder pensions and money-purchase occupational pensions). FSA and DWP are already addressing this issue. We do not think there is a need for prescriptive legislation such as exists now. The requirement should simply be to provide illustrations, with guidance produced by the NKR on what information should generally be included – this guidance should take account of attempts by the FSA to simplify personal pension illustrations. Therefore, we recommend that the illustrations should be required to show:

- the amount of contributions paid to date;
- the current value of the investments;
- a simple projection; and
- details of the assumptions made available on request.

## ■ The difference between our proposals and the current position

Our proposals in this particular area are not as radical as in some others. All the information that is currently available to members should, we believe, continue to be available. Where we depart from the current position falls into four main categories:

- (i) we believe that the legislation should be much more flexible than at present and less prescriptive. So, for example, our proposal is that whilst the legislation should state that trustees must have a SIP, it should not specify what information the SIP must contain. That contrasts sharply with the present prescriptive legislation;
- (ii) we do not think that specifying timescales in which particular pieces of information should be communicated is necessary. We recommend the legislation should refer to ‘reasonable timescales’ with the NKR providing guidance and adjudicating in cases of dispute;
- (iii) only key pieces of information should be sent automatically to members with more detailed documents being available on request; and
- (iv) in common with many contributors to the review, we believe that all the communication requirements should be set out in one place in legislation.

The following tables contain details of the recommendations and apply to occupational pension schemes only.

### 1. Communication – prospective member

Information	Automatically or on request?
Very basic scheme details: contributions, benefits, normal pension age, how to join/leave scheme (and whether you are automatically a member), where to go for help, whether scheme is contracted-out	Automatically

## 2. Communication – new member

<b>Information</b>	<b>Automatically or on request?</b>	<b>Notes</b>
If an opt-out scheme, very basic scheme details as above	Automatically	Only for opt-out schemes. In opt-in schemes, a person will already have this as a prospective member
Scheme documents (SIP audited accounts etc)	On request	Normally free, but flexibility to charge a reasonable fee to prevent nuisance (regulator to issue guidance on this)  We do not propose changes to the form or content of the audited accounts
Change in basic scheme information	Automatically	Only if it would 'materially affect' the member – for example change in benefits or contributions
Specific details regarding benefits on acceptance of transfer value	On request	

### 3. Communication – ongoing member (including those with deferred rights)

<b>Information</b>	<b>Automatically or on request?</b>	<b>Notes</b>
Annual benefit statement	Automatically	This does not have to include transfer value
Estimate of transfer value	On request	Only one in any 12-month period
Non-payment of member and employer contributions	Automatically	
Funding Report	On request	
Scheme documents	On request	
Transfers of accrued rights without consent	Automatically	
Early leaver's rights and options	On request	Includes transfer value, etc

### 4. Communication – member approaching retirement

<b>Information</b>	<b>Automatically or on request?</b>	<b>Notes</b>
Confirmation that benefits will become payable, together with rights and options	Automatically	Should include information on availability of open market option
Confirmation of amount of benefit payable	Automatically	

**5. Communication – post-retirement member**

<b>Information</b>	<b>Automatically or on request?</b>	<b>Notes</b>
Changes to benefit in payment (for example discretionary increases)	Automatically	
Funding Report	On request	
Scheme documents	On request	

**6. Communication – wind-up**

<b>Information</b>	<b>Automatically or on request?</b>	<b>Notes</b>
Notification of wind-up and progress report	Automatically	Not applicable for personal pensions. Includes information currently issued in 'discharge notice'
Final notification of wind-up	Automatically	Not applicable for personal pensions
Estimate of transfer value	Automatically	
Scheme documents	On request	

**7. Communication – ex-spouse of a member where there is an earmarking order**

<b>Information</b>	<b>Automatically or on request?</b>	<b>Notes</b>
Annual benefit statement	Automatically	
Confirmation re benefits, as the member approaches retirement	Automatically	

**8. Communication – spouse/financial dependant  
(only applies when the scheme member is deceased)**

<b>Information</b>	<b>Automatically or on request?</b>	<b>Notes</b>
Scheme documents	On request	
Rights and options on death of member or beneficiary	Automatically	
Confirmation of amount of benefit payable	Automatically	
Changes to benefit in payment	Automatically	
Funding Report	On request	

## Full list of recommendations

### ■ The legal framework

1. A new Pensions Act (it would consolidate or repeal all existing Department for Work and Pensions (DWP) private pensions legislation).
2. Four principles at the top of the new Pensions Act:
  - (i) each statutory requirement (whether set out in primary or secondary legislation) should include a statement of that legislation's underlying policy aim;
  - (ii) statutory requirements should focus on the objective to be achieved rather than the process needed to achieve it;
  - (iii) statutory requirements should be proportionate to the stated policy aim and should avoid unnecessary complexity; and
  - (iv) each new piece of pensions legislation should not be considered in isolation, but should have regard to the existing law applicable to pension arrangements.
3. Legislation underneath the four key principles to be mainly purposive but with prescription where that is appropriate.
4. A new regulator, which for the sake of brevity, we are calling the New Kind of Regulator (NKR). Gives advice (to pension professionals and to Government) as well as regulating.
5. Thought should be given to funding the NKR via taxation rather than via a levy.
6. Small number of Codes of Practice – some issued by the NKR, others by professional bodies and sanctioned by the NKR, some sanctioned by Government.
7. Greater reliance on pension professionals exercising and backing their judgement.

8. Even-handed regulation for small schemes and large schemes. Small schemes which cannot manage the new lighter regime to be encouraged to join multi-employer schemes or stakeholder pension schemes.

## ■ Section 67

9. Replace the certification/consent requirements of Section 67 so as to allow for modification of schemes where overall replacement of benefits are expected (but not guaranteed) to be equivalent in value.

## ■ Contracting out

10. A new, simpler reference scheme test (RST) for contracted-out salary-related schemes. Schemes should be able to convert all benefits, past or present, on an actuarial basis, to meet this new RST.
11. The Government to consult with interested parties on a workable mechanism to allow conversion of Guaranteed Minimum Pensions (GMPs) to RST benefit equivalents.
12. Amend the current requirement that no more than 10 per cent of pensions provided can be worse than the pensions provided under the RST to 20 per cent.
13. No requirement to provide Limited Price Indexation (LPI) as a precondition for contracting out and no such prescription on any form of pension.
14. No requirement to provide survivors' benefits as a precondition for contracting out and no such prescription on any form of pension.
15. Liberalise choices on the type of vehicle and forms of benefit that must be bought with protected-rights.
16. Allow Equivalent Pension Benefits (EPBs) to be commuted at the discretion of the trustees unless the member objects.
17. Remove the restriction on the date at which contracted-out rights are payable.
18. Introduce a facility to take all scheme benefits (including contracted-out rights) as a lump sum and pension, subject to Inland Revenue rules provided the pension payable is at least equivalent to an accrual rate of 1 per cent.
19. Introduce a number of early administrative easements as identified by the working group.

## ■ Anti-franking

20. Anti-franking would disappear for those schemes which converted GMPs as we propose.

## ■ Winding up

21. Retain a statutory priority order and move to the Order due to come into effect in 2007. This should coincide with the introduction of the Minimum Funding Requirement (MFR) replacement.
22. Include a separate category in the priority order to protect the benefits of individuals nearing retirement.
23. Give priority to indexation of pensions in payment at the point the scheme goes into wind-up over increases for deferred members when they reach pension age (where such indexation applies given our other proposals).
24. Allow liabilities on wind-up to be discharged to a stakeholder or money-purchase vehicle provided the member does not object (i.e. schemes would no longer have to buy out with deferred annuities). We do not recommend this option, however, for people within ten years of normal retirement age where the existing annuity option should continue to apply.

## ■ Transfer and default option

25. Allow schemes to transfer small amounts of accrued pension into a 'safe harbour' product, where the member does not object or make a transfer within, say, six months. *De minimis* £10,000. Government to consult on the figure.
26. Allow a similar facility in respect of stakeholder providers and providers of personal pensions and group personal pensions.

## ■ Trustees

27. All schemes to have a minimum of one-third member-nominated trustees (no opt-out) apart from centralised multi-employer schemes.
28. DWP and HM Treasury should keep our arguments for simplification in mind when developing proposals for implementing the Myners recommendations.
29. Regular reviews of scheme documentation involving trustees/plan sponsor discretion.

## ■ Communication with pension scheme members

30. Communication requirements should be based on a set of principles – the main one being that communication is aimed at influencing members' behaviour.
31. Information for new or prospective members of occupational pension schemes should be very basic, setting out the six or seven key features.
32. Only limited information should be provided automatically to members; other information should be available on request.
33. Annual money-purchase illustrations are being introduced by DWP in April 2003. We recommend that the only legislative requirement should be for these to be provided to scheme members. Guidance from the NKR should set out what should generally be included, and this should be consistent with the point of sale requirements on personal pensions for which the Financial Services Authority (FSA) is responsible. Requirements on stakeholder pensions should also be aligned. This applies also to hybrid schemes.
34. We agree with the Government's proposals for disclosure to members of the scheme's funding position under the proposals to replace the MFR.
35. Information should be provided in an 'appropriate manner' which can be electronically where reasonable.
36. Where scheme members or their representatives request information or scheme documents, this should normally be provided free of charge to the member. But schemes should have the flexibility to charge a reasonable fee to avoid nuisance – we suggest guidance from the NKR to describe what this means.
37. In the main, the legislation should simply set out principles, with the NKR or professions-produced guidance providing amplification.
38. All DWP disclosure legislative requirements should be set out in one place (irrespective of whether the requirements relate to new members, scheme wind-up, etc).
39. No timescales should be prescribed for providing information. NKR to provide guidance and to adjudicate in any disputes.

## ■ Internal dispute resolution

40. Streamline into a simpler process: two options offered.

## ■ Investment duties

41. Trustees to be required in legislation to produce a Statement of Investment Principles (SIP). Guidance from the NKR on what information should be included.

## ■ Terminology

42. We would encourage greater standardisation of terminology used in pension scheme documentation.

## ■ Pensions on divorce

43. The conditions for receipt of benefits under the pension sharing arrangements should be brought into line with those for other types of scheme member, subject to the caveat that a divorcee's benefits should be used for the purpose of providing a pension.
44. In line with our proposals on contracting out, we propose that the restrictions on the share derived from contracted-out rights should be removed.

## ■ Other

45. Introduce immediate vesting in all types of pension scheme (once the individual has become a member).
46. Allow employers to make membership of their occupational scheme a condition of employment. This applies both to traditional occupational schemes and also to any employer-sponsored scheme into which the employer is paying a minimum contribution of, say, 4 per cent. Government to consult on the 4 per cent figure.
47. Retain indexation of deferred pensions. The actuarial value of such indexation to be taken into account in any transfer payments made.
48. Reduce the number of generic money-purchase products.
49. DWP, FSA and HM Treasury to establish a forum to discuss what might be done to make it easier for employers to promote the benefits of pension scheme membership.

50. Reduce the number of generic pension products – three only.
51. Ensure that the future regulatory framework provides encouragement for small employers to establish multi-employer pension schemes (both associated employers and non-associated employers – for example on a geographical basis).
52. Support the FSA's proposals to abolish the polarisation regime and recommendations for a two-tier advice regime.

## Appendix 3

## Background to the current pensions landscape

---

### ■ Numbers with private pensions

- Currently 10.3 million employees are acquiring rights to occupational pensions.
- Around 7 million people are early leavers (i.e. they have built up pension rights in a scheme they have left). Some will be acquiring rights in other pension schemes.
- Two-thirds (66 per cent) of large private sector employers (with 20 or more employees) offer some form of pension provision (and all employers with 5 or more employees are required to designate a stakeholder pension if they do not provide access to an occupational scheme or a personal pension with an employer contribution of at least 3 per cent).
- Around 11 million people have personal pensions.
- Around £1,100 billion is invested in UK pension funds.

### ■ Proportions of the working age population covered by non-state pensions in Great Britain

- The table overleaf shows that 43 per cent (or two-fifths) of all employees are not currently contributing to a non-state pension.
- 37 per cent of all full-time employees are not currently contributing to a private pension.
- 54 per cent of self-employed people do not have a private pension.

<b>Employment status</b>	<b>Proportion with non-state pension</b>	<b>Proportion with occupational pension</b>	<b>Proportion with personal pension</b>
All employees	57%	47%	12%
Full-time employees	63%	52%	13%
Part-time employees	36%	30%	6%
Self-employed	46%	2%	44%

Source: *Family Resource Survey 2000/01*.

Updated: annually.

Coverage: Great Britain.

Rounding: All figures are to the nearest 1 per cent.

Working age is defined as from 16 to state pension age.

All employees defined as the sum of full-time and part-time employees.

Table shows those who are currently contributing to a private pension.

Columns 3 and 4 are not mutually exclusive.

## ■ Historical numbers on membership of occupational pension schemes

- The figures show that, as a percentage of employees, membership of occupational pension schemes has been falling over the last two decades.

<b>Year</b>	<b>Total members (millions)</b>	<b>Total employees (millions)</b>	<b>Percentage of employees in schemes</b>
1979	11.6	23.4	50%
1983	11.1	21.1	52%
1987	10.6	21.6	49%
1991	10.7	22.5	48%
1995	10.3	22.5	46%

Source: Government Actuary's Department's *Occupational Pension Schemes (1995)*, Table 2.1.

Update: Every four/five years; 1995 is latest – 2000 figures expected in summer 2002.

Coverage: UK.

Rounding: 0.1 million.

## ■ General approach

We have consulted as widely and openly as possible. We issued a consultation document in October 2001 to over 100 organisations, asking for written evidence to be submitted to the Review Team by 31 January 2002. The consultation has been in three phases:

- between October 2001 and December 2001, initial meetings with key organisations. At these meetings we took first thoughts and encouraged contributors to submit written evidence;
- written contributions received between November 2001 and February 2002; and
- between March 2002 and May 2002, we revisited the majority of organisations we had seen before Christmas to test our emerging proposals.

## ■ List of organisations met

- Association of British Insurers
- Association of Consulting Actuaries
- Association of Pensioner Trustees
- Association of Pension Lawyers
- Consignia
- Confederation of British Industry
- Consumers' Association
- Co-operative Group
- Engineering Employers' Federation
- Faculty and Institute of Actuaries
- Financial Services Authority
- Government Actuary's Department
- Government Departments (DWP, HM Treasury, Inland Revenue, Department of Transport, Local Government and the Regions)
- Inland Revenue Review Team
- Investment Managers Association
- The Joint Working Group on pensions
- Member-Nominated Trustees Working Group
- Merrill Lynch
- National Association of Pension Funds
- National Audit Office
- Occupational Pensions Regulatory Authority
- Pensions Advisory Service
- Pensions Management Institute
- Pensions Ombudsman
- Plumbing Pensions (UK) Limited
- Saffron Walden Herts & Essex Building Society
- Sandler Review Team
- Scottish Equitable
- SIPP Providers Group
- Society of Pension Consultants
- Standard Life
- Trades Union Congress
- Various social partners in the Netherlands
- Various pension experts in the Republic of Ireland

## ■ Issues of concern

The table below sets out which organisations advocated reform in particular areas.

Area for reform	Contributors supporting reform
Inflexible legislation/ kind of regulator	Association of Consulting Actuaries Buck Consultants Confederation of British Industry Consumers' Association Co-operative Group Faculty and Institute of Actuaries Independent Pensions Research Group/ Northern Pensions Resource Group Industrial Society Lane Clark & Peacock Law Society National Association of Pension Funds Norwich Union Prudential Scottish Equitable SIPP Providers Group Society of Pension Consultants William Mercer
Guaranteed Minimum Pensions	Association of British Insurers Association of Consulting Actuaries Barnett Waddingham BOC Group PLC Buck Consultants Consumers' Association Co-operative Group Faculty and Institute of Actuaries Lane Clark & Peacock Law Society Legal & General National Association of Pension Funds NHS Pensions Agency Norwich Union Pensions Management Institute Prudential Scottish Equitable

Area for reform	Contributors supporting reform
Guaranteed Minimum Pensions ( <i>continued</i> )	Scottish Widows Society of Pension Consultants Standard Life William Mercer
Transfers	Aries Pension & Insurance Systems Limited Association of British Insurers Association of Consulting Actuaries Barnett Waddingham BOC Group PLC Buck Consultants Consumers' Association Faculty and Institute of Actuaries Independent Pensions Research Group/ Northern Pensions Resource Group Institute of Chartered Accountants in England and Wales Institute of Chartered Accountants of Scotland Legal & General Lloyds TSB Marks & Spencer Merrill Lynch Myer Brown Rowe & Maw National Association of Pension Funds Nationwide Norwich Union Pensions Management Institute Prudential Scottish Equitable SIPP Providers Group Society of Pension Consultants Standard Life Trades Union Congress William Mercer Zurich Financial Services

<b>Area for reform</b>	<b>Contributors supporting reform</b>
Prescription on member-nominated trustees	Aries Pension & Insurance Systems Limited Association of British Insurers Association of Consulting Actuaries Buck Consultants Denton Wilde Sapte Faculty and Institute of Actuaries Institute of Chartered Accountants in England and Wales Lane Clark & Peacock Myer Brown Rowe & Maw National Association of Pension Funds Norwich Union Pensions Management Institute Society of Pension Consultants Standard Life Watson Wyatt William Mercer
Communication with scheme members	Aries Pension & Insurance Systems Limited Association of British Insurers Association of Consulting Actuaries Association of Pension Lawyers Barclays Bank PLC Barnett Waddingham BOC Group PLC Buck Consultants Consumers' Association Co-operative Group Denton Wilde Sapte Faculty and Institute of Actuaries H & W Pensioners Action Group Independent Pensions Research Group/ Northern Pensions Resource Group Industrial Society Institute of Chartered Accountants in England and Wales Lane Clark & Peacock Legal & General Merrill Lynch Myer Brown Rowe & Maw

<b>Area for reform</b>	<b>Contributors supporting reform</b>
Communication with scheme members <i>(continued)</i>	National Association of Pension Funds Nationwide NHS Pensions Agency Norwich Union Pensions Advisory Service Pensions Management Institute Prudential Scottish Equitable Society of Pension Consultants Standard Life Superannuation of the University of London (SAUL) Trades Union Congress Watson Wyatt William Mercer
Vesting periods in occupational schemes	Aries Pension & Insurance Systems Limited BOC Group PLC Norwich Union
Inability of employers to make membership of their scheme a condition of employment	BOC Group PLC Trades Union Congress
Compulsory Limited Price Indexation	Association of British Insurers Association of Consulting Actuaries Association of Pensioner Trustees Barnett Waddingham Confederation of British Industry Faculty and Institute of Actuaries Institute of Chartered Accountants of Scotland Legal & General Myer Brown Rowe & Maw National Association of Pension Funds Norwich Union Prudential Scottish Equitable SIPP Providers Group Society of Pension Consultants

<b>Area for reform</b>	<b>Contributors supporting reform</b>
Compulsory Limited Price Indexation ( <i>continued</i> )	Watson Wyatt William Mercer
Compulsory survivors' benefits	Association of Consulting Actuaries Lane Clark & Peacock Legal & General National Association of Pension Funds Norwich Union Prudential Scottish Equitable
The internal disputes resolution rules	Aries Pension & Insurance Systems Limited Association of Consulting Actuaries Barclays Bank PLC Denton Wilde Sapte HSBC Institute of Chartered Accountants of Scotland Lane Clark & Peacock Law Society Myer Brown Rowe & Maw Norwich Union Pensions Advisory Service Pensions Management Institute Pensions Ombudsman Society of Pension Consultants Standard Life Watson Wyatt

## Appendix 5

## List of contributors (organisations only)

- 1 Association of British Insurers
- 2 Alliance for Finance
- 3 Aries Pension & Insurance Systems Limited
- 4 Association of Consulting Actuaries
- 5 Association of Electricity Supply Pensioners
- 6 Association of IBM UK pensioners
- 7 Association of Members of the Thames Television Pension Scheme
- 8 Association of Pensioner Trustees
- 9 Association of Pension Lawyers
- 10 Association of Royal Ordnance Pensioners
- 11 Association of Unit Trusts and Investment Funds
- 12 Barclays Bank PLC
- 13 Barnett Waddingham
- 14 BOC Group PLC
- 15 British Transport Pensioners Federation
- 16 Buck Consultants
- 17 Institute of Chartered Accountants in England and Wales
- 18 Institute of Chartered Accountants of Scotland
- 19 Confederation of British Industry
- 20 Confederation of Occupational Pensioners Associations
- 21 Consumers' Association
- 22 Co-operative Group
- 23 Denton Wilde Sapte
- 24 Dixons Retirement & Employee Security Scheme
- 25 ECC Pensioners' Association
- 26 Engineering Employers Federation
- 27 e-peopleserve

- 28 Faculty and Institute of Actuaries
- 29 Fidelity Investments
- 30 Financial Services Authority
- 31 Gillette Pensioners Group
- 32 H & W Pensioners Action Group
- 33 HSBC
- 34 Imperial Pensioners Action Call
- 35 Inland Revenue Review Team
- 36 Investment Management Association
- 37 Independent Pensions Research Group/Northern Pensions Resource Group
- 38 Independent Television Commission Retirement Association
- 39 Investment & Life Assurance Group
- 40 ITB Pensioners Association
- 41 ITN Pensioners Association
- 42 Joint Working Group on pensions
- 43 Lane Clark & Peacock
- 44 Law Debenture
- 45 Law Society of Scotland
- 46 Lawson Mardon Pensioners Association
- 47 Legal & General
- 48 Lloyds TSB
- 49 Marks and Spencer
- 50 Member-Nominated Trustee Working Group
- 51 Merrill Lynch
- 52 Myer Brown Rowe & Maw
- 53 National Association of Pension Funds
- 54 Nationwide
- 55 NHS Pensions Agency
- 56 NNC Retired Staff Association
- 57 Norwich Union
- 58 NTL Retirement Association
- 59 O'Halloran & Co
- 60 Occupational Pensions Regulatory Authority

- 61 Pensions Advisory Service
- 62 Pensions Management Institute
- 63 Pensions Ombudsman
- 64 Personal Pension Management
- 65 Plumbing Pensions (UK)
- 66 Prudential
- 67 Railway Pension Trustees Co Limited
- 68 Raising Standards of Pensions Administration
- 69 Saffron Walden Herts & Essex Building Society
- 70 Sandler Review Team
- 71 Scottish Equitable
- 72 Scottish Widows
- 73 Serco-IAL Pensioners Association
- 74 Share Centre Limited
- 75 SIPP Providers Group
- 76 Society of Pension Consultants
- 77 Standard Life
- 78 Superannuation Arrangements of the University of London
- 79 Swiss re Life & Health
- 80 TGWU Southern Region Pensioners Association
- 81 The Adam Smith Institute
- 82 The Industrial Society
- 83 Travers Smith Braithwaite
- 84 Trades Union Congress
- 85 Various pensions experts in the Republic of Ireland
- 86 Various social partners in the Netherlands
- 87 Watson Wyatt
- 88 William Mercer
- 89 Wimpey Pensioner Association (Southeast)
- 90 Zurich Financial Services

## Review Team members

---

### **Chairman**

Alan Pickering

### **Team members**

Margaret Craig

Chris Dallard

Patrick Dowdeswell

Peter Ford

Adrian Furnell

Richard Kandler

Harry Scott

### **Secretary**

Mark Heholt

## Terms of Reference

---

**The review was announced in September 2001. The following were the Terms of Reference that the Review Team worked to.**

The simplification team will be led by a senior pensions industry figure with seconded Department for Work and Pensions (DWP) officials and outside experts in support.

**The review will:**

- carry out a comprehensive review of DWP private pensions legislation to identify a package of options for simplification and the reduction of compliance costs;
- consider the principles behind the legislation as well as the processes and ensure that the law is proportionate to the policy purpose;
- consider the means by which the regulatory framework is enforced;
- identify areas of simplification which can be achieved by secondary legislation and identify more fundamental reforms to be achieved by primary legislation; and
- report to the Secretary of State by July 2002 with proposals for simplifying the regulatory framework that do not compromise the security of individuals' investments.

**The review will have regard to:**

- the need to maintain effective protection for pension scheme members;
- wider economic and exchequer effects;
- the links with and impacts on tax rules and the Inland Revenue Review;
- the separate work to implement the recommendations of the Myners review and to reform the Minimum Funding Requirement; and
- the work of the forthcoming five-yearly review of the Occupational Pensions Regulatory Authority.

This report is available on the internet at [www.dwp.gov.uk](http://www.dwp.gov.uk) and can be provided in alternative formats (Braille, audio tape) on request by calling 020 8867 3201 (textphone 020 8867 3217) 9am-5pm, Monday to Friday.



Simplicity, security  
and choice:

Working and saving for retirement  
Action on occupational pensions





Simplicity, security and choice:  
Working and saving for retirement

Action on  
occupational pensions

Presented to Parliament by  
the Secretary of State for Work and Pensions  
by Command of Her Majesty

June 2003

Cm 5835

© Crown copyright 2003

The text in this document (excluding the Royal Arms and departmental logos) may be reproduced free of charge in any format or medium providing that it is reproduced accurately and not used in a misleading context. The material must be acknowledged as Crown copyright and the title of the document specified.

Any enquiries relating to the copyright in this document should be addressed to The Licensing Division, HMSO, St Clements House, 2–16 Colegate, Norwich NR3 1BQ.  
Fax: 01603 723000 or e-mail: [licensing@cabinet-office.x.gsi.gov.uk](mailto:licensing@cabinet-office.x.gsi.gov.uk)

# Contents

<b>Foreword</b>	<b>v</b>
<b>Summary</b>	<b>1</b>
<b>Chapter 1: Introduction</b>	<b>5</b>
<b>Chapter 2: Occupational pensions – improving member protection</b>	<b>11</b>
<b>Chapter 3: Making pension provision easier for employers</b>	<b>21</b>
<b>Chapter 4: Choice for all – planning for retirement</b>	<b>29</b>
<b>Chapter 5: Taking the agenda forward</b>	<b>37</b>
<b>Annex: Summary of funding and administrative savings and costs</b>	<b>41</b>



## Foreword

People are living longer than ever before. Rising longevity is to be celebrated but it brings fresh challenges. As the Green Paper<sup>1</sup> made clear, we need reform for the long term to enable individuals to plan for their retirement and make real and informed choices about how and when to save and how long they work so they get the income in retirement they expect.

Occupational schemes, traditionally a source of strength in the UK pensions partnership, have come under particular pressure which has undermined people's confidence in pensions.

This document sets out steps we will be taking to address these challenges. The package of measures strikes a balance between protection for members and easing burdens on companies running schemes. The document also signposts progress on the rest of our programme of reform on which we will make further announcements in due course.

The measures are designed to give all partners greater flexibility to work together to meet future challenges. I am determined that where pensions have been promised they will be delivered.

We also need to make it easier for employers to provide pensions for their employees. That's why we have taken action to cut the layer cake of regulations that has built up over the years. We must make sure regulation is transparent, proportionate and effective.

There are no quick fix solutions. We need measures which will work and which will last. In this document I believe we have met this challenge and developed a package which strikes a fair balance between tough choices – greater simplicity with strengthened protection.

It is now essential that we all – Government, employers, individuals and the financial services industry – play our part in making these proposals work, both now and for the future.

A handwritten signature in black ink that reads "Andrew Smith". The signature is written in a cursive, flowing style.

Rt Hon Andrew Smith MP  
Secretary of State for Work and Pensions  
June 2003

---

<sup>1</sup> 1 December 2002, *Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement*, Cm 5677.

# Summary

1. People are living longer than ever before. Rising longevity is to be celebrated, but it brings important challenges for all developed countries. The UK is better placed than most to adapt to an ageing population with one of the largest stocks of private pension savings in Europe and a state system that is fiscally sustainable.
2. An ageing society needs long-term solutions. As the Pensions Green Paper<sup>1</sup> made clear, individuals need to be able to plan for their retirement and make real and informed choices about how and when to save, and how long to work.
3. The Government will be driving forward this agenda over the coming months. However, as responses to the consultation made clear, occupational pensions, traditionally a source of strength in the UK pensions partnership, face particular pressures that require early action.
4. In total, more than 800 consultation responses were submitted, from a broad and diverse range of stakeholders, as well as feedback from 35 consultation events attended by nearly 2,000 people.
5. *Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement – Action on occupational pensions* sets out steps the Government will be taking to reform occupational pensions to address the concerns raised.
6. The Government recognises the importance of protecting accrued rights, but at the same time recognises that, to meet future challenges, all partners need to be given greater flexibility to find solutions that best suit their needs, so that they can play their part in renewing the UK pensions partnership.
7. We believe these proposals achieve that balance. But we are committed to independent monitoring, so we have established the Pensions Commission to ensure that these solutions continue working over time.

## Occupational pensions – improving member protection

8. In the Green Paper, the Government proposed to improve the protection offered to members of pension schemes so that they would have greater confidence that they would benefit from their saving. Over the consultation period many respondents told us they agreed, arguing that there was a particular need to take early action to ensure that members of defined benefit pension schemes were protected if their schemes were wound up.

---

<sup>1</sup> December 2002, *Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement*, Cm 5677.

## Action on occupational pensions

9. The Government will protect consumers and improve the future security of pensioners by:
  - **introducing a Pensions Protection Fund** to guarantee members a specified minimum level of pension when the sponsoring employer becomes insolvent;
  - **requiring solvent employers who choose to wind up their pension schemes to meet their pension promise in full**; and
  - **revising the priority order which applies on wind-up** to ensure the fairest possible sharing of assets.
10. In addition, the Government will introduce new protection to deal with anxieties arising from the demands of an increasingly dynamic economy where companies are taken over and people move between jobs more frequently. We will:
  - increase protection when firms are bought out by **extending the protections offered by the Transfer of Undertakings (Protection of Employment) regulations (TUPE)** to the pension schemes of workers in the private sector;
  - help people build up rights in short-stay jobs by introducing a **new approach to vesting**. At the moment, rights are only protected after two years' employment; in future, employees who have been scheme members for at least three months and leave during the vesting period will be offered the choice of a refund of contributions or a Cash Equivalent Transfer Value (CETV). This will be of particular benefit to women, who are more likely to change or leave jobs during the period; and
  - introduce a **requirement on employers to consult** before making changes to pension schemes to ensure changes are developed in partnership.
11. The Government will introduce a new system of private pension regulation with a **new Pensions Regulator**. The new Pensions Regulator will concentrate on rooting out fraud and bad practice so that everyone has confidence in the system. It will do so in a way that supports our objectives of simplicity and reduced burdens on business.

## Making pension provision easier for employers

12. In the Green Paper, we said that in order to encourage greater pension provision, we needed to strike a balance between offering simplification for pension providers and employers, and ensuring that pension scheme members are reassured that their money is held securely.
13. The Government will implement a number of changes to simplify and enable greater flexibility in pension provision for employers and pension providers. In particular, we will:
  - replace the Minimum Funding Requirement with **scheme-specific funding arrangements**;
  - **reduce the cap on mandatory indexation** that is required of schemes;

- **increase the flexibility for schemes** to rationalise the structure of their benefits; and
  - **simplify the legislation** in other key areas – including tax and contracting-out – to make it easier to administer pension schemes.
14. In addition, the Government has set up an Employer Task Force, chaired by Sir Peter Davis, Group Chief Executive of J Sainsbury plc, with members drawn from employers and trade unions. The Task Force will identify what employers can do to improve and extend pension provision, and will advise Government on the employer's role.

## Choice for all – planning for retirement

15. The Government wants to do away with outdated inflexible approaches to retirement. We believe people should have the choice over how they save and when they retire. However, we recognise that there are currently barriers in the system that prevent people from exercising this choice.
16. Alongside this document on occupational pensions, we can confirm that we will be taking forward a range of measures that will enable people to make their own decisions about how and when to save. For example, we will:
- work to **extend combined pension forecasting** across the private pensions industry, by encouraging voluntary provision; and
  - **open up more options for flexible retirement** and encourage people to work for longer by outlawing age discrimination, providing back-to-work help for those aged 50 and over, and introducing changes to tax rules to allow people to work at the same time as drawing a pension.
17. Extending working lives can have a significant, positive impact on retirement income, and may be of particular benefit to women, many of whom interrupt their careers to look after children. The reforms also complement the Government's existing efforts to improve the opportunities of black and minority ethnic people in the labour market. In addition, the Government will play a leading role by **raising the normal pension age for public service pension schemes**.
18. We will consult with leading employers, employee representatives and pension providers to gather and promulgate best practice.

## Conclusion

19. The measures outlined in *Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement – Action on occupational pensions* build on the existing strengths of the UK pensions system. They will renew the pensions partnership between Government, individuals, employers and the financial services industry.

### Action on occupational pensions

20. We have developed a package that strikes a balance between tough choices. The measures bolster members' security, while ensuring, through simplification and deregulation in some areas, that the costs of providing good schemes do not rise. We estimate that across all schemes, depending on what employers choose to do, the impact will range from cost-neutrality to a net saving of £155 million a year.
21. It is important that employees and employers work together to define the type of pension provision that suits them best. This balanced package is designed to make it easier for pension schemes to operate, while ensuring employees have much greater confidence that pensions promised are pensions delivered.

# Chapter 1: Introduction

1. People are living longer than ever before. Rising longevity is to be celebrated but it brings important challenges for all developed countries. The UK is better placed than most to adapt to an ageing population – with one of the largest stocks of private pension savings in Europe and a state system that is fiscally sustainable.
2. An ageing society needs long-term solutions. As the Pensions Green Paper<sup>1</sup> made clear, individuals need to be able to plan for their retirement and make real and informed choices about how and when to save, and how long to work.
3. The Government will be driving forward this agenda over the coming months. However, as responses to the consultation made clear, occupational pensions, traditionally a source of strength in the UK pensions partnership, face particular pressures that require early action.
4. The Green Paper set out our proposals to renew the partnership between the Government, individuals, employers and the financial services industry; in particular to:
  - reaffirm the role and responsibilities of employers, improving saving through the workplace, and providing greater protection for members of occupational pension schemes;
  - encourage simple and flexible savings products, broadening access to the financial services industry;
  - help people make better informed choices about their retirement; and
  - extend working lives.

## The consultation on the Green Paper

5. In preparing this document, we have benefited from the many people and organisations who have responded to the consultation on the Green Paper. In the biggest ever consultation on pensions – during which we received some 800 responses from a wide range of groups and individuals – we organised a series of 35 consultation events across the country seeking the views not only of experts but of people who are thinking about their retirement. Nearly 2,000 people attended these events.
6. The Government was particularly careful to ensure that organisations representing groups that can find it more difficult to have their concerns acknowledged were invited to the series of consultation events.

---

<sup>1</sup> 1 December 2002, *Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement*, Cm 5677.

## Action on occupational pensions

7. The detailed consideration of the pensions issues facing women set out in the Green Paper was welcomed by expert commentators such as the Equal Opportunities Commission, Age Concern and the Fawcett Society, and taken further at specific consultation events.
8. Representatives of black and minority ethnic groups attended the majority of the regional events, and the specific needs around communication with these groups were clearly highlighted in the consultation responses. We have also ensured that we have considered whether any of the proposals in the Green Paper might have a differential impact on particular ethnic groups.

## Themes emerging from the consultation

9. Some clear messages have come out of the consultation process. In particular, there is general agreement that everyone – individuals, employers, the financial services industry and the Government – has a role to play in planning for retirement.
10. The Government believes that the best way to reform our system is to build on the current approach where individuals, where possible supported by their employers, are responsible for deciding how much to save over and above what the State provides. This allows people to plan their retirement according to their needs. The responses to the consultation told us that people valued this flexibility, and welcomed our proposals to renew it for the future.
11. As part of this approach, **the Government remains committed to maintaining the State Pension age at 65**. The responses to the Green Paper confirm our view that, although appearing attractive to some groups, raising the State Pension age is not the way to address the issues faced by older workers. Our approach was welcomed by both representatives of business and trade unions. For example, the Institute of Directors commented: *“Raising the [State Pension age] may be superficially attractive ... however, on reflection we prefer the Government’s approach.”*
12. Others highlighted the disproportionately negative impact such a change would have on poorer people. For example, Age Concern agreed that: *“... increasing State Pension age would disproportionately affect lower income people who rely more on state benefits in retirement.”* The Government’s approach was further endorsed by a wide range of groups including the Oxford Institute of Ageing.
13. Some people argued that the Government should require people to save more for their retirement. There was, however, no clear consensus. The Pensions Institute said: *“If these proposals, however worthy, fail to deliver increased pension savings, then the only alternative solution is compulsion and, if that is the case, we should not be deterred by the inevitable claim that this is just another stealth tax.”* HSBC Actuaries and Consultants Limited were more strongly opposed to additional compulsion: *“[We] believe it is right for employers and individuals to be encouraged and supported rather than forced to make private provision for retirement.”*

14. Following this consultation, **the Government does not believe that the case for additional compulsion has yet been made**. We believe that if all partners play their part, the voluntary system can fully meet everyone's needs. However, as the Green Paper acknowledged, there are currently a number of obstacles in the way of an effective voluntary system. This document sets out the first steps we will take to removing these, and **Chapter 5** sets out our continuing programme of action. With the obstacles removed, it will be for the partners to prove they can make a success of voluntarism.

## Renewing the workplace partnership

15. The Government alone cannot ensure the success of the UK pensions system. To do that, all the partners need to take action, and workplace arrangements are particularly important. Indeed, as the Green Paper recognised, occupational pensions have traditionally been one of the strengths of the UK system.
16. The right form of pension arrangement is something for employers to decide with their staff, and is a choice that will vary according to the organisation's circumstances and employees' preferences. The Government should not interfere in this choice, but we are acting to help more employers to play their part.
17. Although firms can decide what pension promise to offer for the future, when rights are accrued they should be delivered. Yet the consultation showed members are increasingly worried about failure to deliver accrued rights and the position of pension scheme members when their schemes wind up.
18. So, the Government has designed a balanced package that better focuses regulation on current anxieties. In doing so, it gives firms increased flexibility to play their part in the pensions partnership, while increasing security for members and giving them much greater confidence that pensions promised will be delivered.

### The Employer Task Force

19. To support us in renewing the pivotal role employers play in pension provision, we have set up an Employer Task Force whose aim is to increase and extend occupational and private pension provision and to disseminate best practice. The Task Force will also advise the Secretary of State for Work and Pensions on the role of the employer in the pensions partnership.
20. The Task Force is chaired by Sir Peter Davis, Group Chief Executive of J Sainsbury plc. Dr. David Allen, Group Managing Director of BP plc, has been appointed Vice-Chairman. Members of the Task Force include leaders from large and small businesses, from a range of sectors and with different types of pension provision. Members of the Task Force are also drawn from the trade unions.

Members of the Employer Task Force	
Sir Peter Davis, Chairman	Group Chief Executive, J Sainsbury plc
Dr. David Allen, Vice-Chairman	Group Managing Director, BP plc
Lucy Anderson	Deputy General Secretary, Amicus
Sir Bill Connor	General Secretary, USDAW
Peter Derrick	Finance Chamberlain, Corporation of London
Anna Edgeworth	Group HR Director, Wimpey
Philip Gillett	Tax Controller, ICI
Susan Karim	Managing Director, Scottish Catering Enterprises
Geoff Mellor	Pensions Director, Whitbread
David Nish	Finance Director, Scottish Power
Graham Oakley	Company Secretary, Marks & Spencer
Mervyn K Pedelty	Chief Executive, Co-operative Group
Brian Timmins	Group Chief Executive, Aircraft Research Group
Simon Topman	Managing Director, Acme Whistles
Ralph Turner	Group Benefits Manager, Emap

21. The Task Force will work to identify and promote employer-led solutions and share the many examples of best practice that already exist in both providing and marketing pensions. In developing and promoting the employer's role in pensions and encouraging employees to save, the Task Force will consider:
- how to increase employees' access to high quality pensions;
  - how to improve the advice available to enable employees to make informed choices;
  - how to encourage employees to take up pension provision; and
  - whether targeted pension solutions are needed for specific sectors.
22. The Task Force will report to the Secretary of State for Work and Pensions within 18 months, and provide interim advice on the employer's role in the pensions partnership.

23. To support our aim of renewing the wider pensions partnership between individuals, employers, the financial services industry and Government, we are also establishing an Advisory Group to ensure the Task Force has ready access to the experience and expertise of other pension stakeholders. Advisory Group members will include pension providers, pension experts and consumer organisations.

## The forward agenda

24. Occupational pension schemes face particular pressures, and this document primarily sets out how the Government will act to improve member security and make the occupational pensions framework more flexible – a major step towards renewing the pensions partnership which has long been the strength of the UK system. It will be followed by further announcements in due course across the rest of our programme of reform. Our planned programme of action is outlined in **Chapter 5**.
25. Pensions require long-term planning, and the trends we described in the Green Paper mean that many of us need to consider working longer, saving more, or a combination of the two in order to enjoy the income we hope for in retirement. The proposals we outlined to enable people to make informed choices, and to realise the potential of older workers, will allow future generations of pensioners to do this more easily. Our plans to promote these important options are outlined in **Chapter 4**.

## The Pensions Commission

26. It is vital that progress on this agenda is monitored independently. That is why, after setting out our proposals in the Green Paper, we set up the Pensions Commission to monitor and keep under review the system of private pensions and long-term savings, and make recommendations to the Secretary of State for Work and Pensions on whether there is a case for moving beyond the current voluntarist approach. It is chaired by Adair Turner (Vice-Chairman of Merrill Lynch Holdings Limited and Chairman of the Low Pay Commission). The other Commissioners are Jeannie Drake (Deputy General Secretary for the Communication Workers Union and Commissioner of the Equal Opportunities Commission) and Professor John Hills (Director of the Economic and Social Research Council research centre for Social Exclusion at the London School of Economics).
27. The Pensions Commission will set out its forward work programme shortly, including information on the timing of reports. However, it is anticipated that an interim report, describing in detail the present situation, current trends, and the challenges which need to be met, will be published in 2004.
28. It is critical that we make swift progress, so that future generations of pensioners are able to take responsibility for planning their retirement, to enable them to receive the income in retirement they expect. The Government is playing its part by responding to the consultation process and by bringing forward legislation at the earliest opportunity. This document sets out measures that will help our partners play a full and active part, in particular by signalling the areas where we intend to work with them. It is now for all parties to build on this document and continue the positive engagement that we have seen and welcomed during the consultation process.

# Chapter 2: Occupational pensions – improving member protection

## Chapter summary

The Government will improve the security of pensions by:

- **introducing a Pensions Protection Fund** to guarantee members a specified minimum level of pension when the sponsoring employer becomes insolvent;
- **requiring solvent employers who choose to wind up their pension schemes to meet their pension promise in full;**
- **revising the priority order which applies on wind-up** to ensure the fairest possible sharing of assets;
- **extending some protection under the Transfer of Undertakings (Protection of Employment) regulations (TUPE)** to the pension schemes of workers in the private sector;
- helping people build up rights in short-stay jobs by introducing a **new approach to vesting**; and
- introducing **a requirement on employers to consult** before making changes to pension schemes to ensure changes are developed in partnership.

1. Partnership between employers, trade unions and employees is essential to ensure the tradition of occupational pension provision in the UK is maintained. It is important that employers and employees work together to define the type of pension provision that suits them best. This chapter explains how the Government intends to improve the security of pension scheme benefits and ensure much greater confidence that pensions that have been promised will be delivered. In the Pensions Green Paper, the Government proposed to improve the protection offered to members of pension schemes. Our aim was to give them greater confidence that they will benefit from their efforts to save, something which would encourage people to save more.

## Action on occupational pensions

2. One example that was submitted to us during the consultation process illustrates why we need to take action:

*Mr A was employed by one employer for more than 20 years and expected to retire at the company retirement age of 62 with a pension of £14,750 a year. Unfortunately, the employer went into receivership, Mr A was made redundant and the pension scheme began winding up.*

*If Mr A took his pension now at age 58 he would have four years less in the fund than expected. This reduces his entitlement to £12,200 a year. However, because the scheme is underfunded, he was told he could expect as little as 40 per cent of his entitlement with no increases to protect against inflation – thus receiving £4,880 a year, which is at least £7,000 less than he would have received if the scheme had been fully funded.*

## Protecting the consumer: securing accrued rights

3. In the Green Paper, the Government highlighted the need to review the protection offered to scheme members as part of a reformed regulatory regime. We received more than 200 responses to the Green Paper relating to member protection on wind-up. We are keen to avoid increasing the total cost of pension provision and this approach has been widely welcomed.
4. As proposed in the Green Paper, we will introduce measures to ensure that, should a defined benefit scheme wind up, members will have much greater confidence that they will receive the pension their employer promised them. We will legislate so that, where pension scheme assets are misappropriated, the calculation of compensation payable will no longer be based on the Minimum Funding Requirement, but instead reflect the value of the missing assets, which is usually higher. We will also introduce the further reforms outlined below.

### **The Pensions Protection Fund – a new compensation arrangement for pension schemes in the case of insolvency**

5. **We will establish a compensation scheme known as the Pensions Protection Fund, run by a statutory body, to protect private sector defined benefit scheme members whose firms become insolvent with unfunded liabilities in their pension scheme.** This proposal was welcomed by many respondents.
  - The National Consumer Council said: *“The [Department for Work and Pensions] should introduce a compulsory insurance scheme for occupational schemes to protect accrued rights to retirement income.”*
  - Age Concern said: *“In the case of insolvency we believe that serious consideration should be given to the introduction of an insurance system ... We believe that the increased cost to members may be an acceptable price for security.”*

## Occupational pensions – improving member protection

- Watson Wyatt, the actuarial consultants, remarked: *“We believe that there should be a public debate on whether some form of mutual insurance or central discontinuance fund could improve the security of pension scheme members. We accept that there are arguments for and against the various options. Nevertheless, the research that we have undertaken suggests that this sort of approach could be viable if it was limited to employers who became insolvent.”*
6. Some respondents were concerned that introducing such a scheme could introduce an element of moral hazard. We paid particular attention to this important concern in developing our proposals, learning lessons from the compensation scheme that has been running in the United States since the 1970s.
  7. There are two key risks. The first is that the company could choose to fund to a low level, or the trustees hold a higher risk portfolio than appropriate, because of the existence of the compensation scheme. In order to minimise this risk, we will ensure that pension schemes which are underfunded will pay a higher premium to the compensation fund compared with well-funded schemes. This risk-based premium will be on top of a flat-rate levy payable by all employers with defined benefit schemes other than those public service schemes where benefits are guaranteed by government. The risk-based premium will encourage good levels of funding.
  8. The second key risk is that there could be incentives for example for directors of a company or providers of finance to seek to wind up the company, in order to avoid the debt on the pension scheme. We can minimise this risk by capping the salary which will be used to calculate any entitlement payable by the compensation scheme. Insolvency would still mean significant reputational risk for the controllers of the company and would also mean significant loss of pension for the high-earning decision makers. This will ensure that there is a built-in disincentive, particularly for Board members and other senior executives, to let the company go into insolvency.
  9. It is important that we get the cap right. We want people to have much greater confidence in the pensions they have been promised. But we must not put unnecessary costs on good employers who choose to offer good pensions. And we need to tackle moral hazard, and guard against the Pensions Protection Fund producing unintended incentives. For the scheme to work properly, it must remain in the interests of scheme members and those who control the company for the fund to be managed prudently and for the company to stay in business and meet its pension obligations; and for there to be a reputational risk in insolvency. The fund will pay a maximum of 100 per cent of pensions in payment, and 90 per cent of the benefits of those still working. Over and above this, we believe there should be a cap on the maximum amount guaranteed by the Pensions Protection Fund equivalent to the pension expected by those on a final eligible salary of between £40,000 and £60,000. As we bring forward legislation to set up the Pensions Protection Fund we will take views from the Employer Task Force and others on the right level of the cap to achieve these aims.

## Action on occupational pensions

### Full buy-out – ensuring the pension promise is met in the case of solvent employers

10. Currently, if a solvent employer winds up an underfunded defined benefit occupational pension scheme that they sponsor, non-pensioner members may receive Cash Equivalent Transfer Values (CETVs) which are too low to provide them with the pension they were expecting at retirement. The rights they have already accrued in the scheme can be cut drastically.
11. Companies that choose to wind up their schemes pass their investment risk on to non-pensioner members, as they transfer into money purchase arrangements. Moreover, because the actuarial assumptions underpinning the CETV calculation have become out of date, CETV levels are now providing less protection than was originally envisaged. Individuals are thus affected in two ways: they take on all the investment risk, and the transfer value they take from the scheme is too low.
12. One consequence of this is that someone who is still working when the scheme winds up can end up much worse off than someone of the same age who took early retirement. We are determined to tackle this injustice.
13. **The Government believes that a solvent employer who chooses to wind up a scheme should ensure that there are sufficient funds in the scheme to meet the full costs of the rights accrued by scheme members unless doing so would put the company itself at risk, in which case the trustees, exercising their fiduciary duties, can agree a lower amount.** We will introduce a full buy-out provision through regulations which we are consulting on as set out in the timetable in **Chapter 5**. Trustees may utilise these regulations so that they apply to schemes that start winding up on, or that start to wind up after, the date on which the draft regulations are issued.
14. In line with the full buy-out proposal **we will restrict the ability of companies to take money out of a scheme which is in surplus on its own funding basis, unless the scheme can meet its pension promise in full** – that is, it is funded to a level sufficient to allow full buy-out. Levels of contributions would continue to be subject to agreement between trustees and employers as at present.

### Changing the priority order – fairer sharing of assets

15. The statutory priority order sets out how the assets of a scheme that is winding up are to be applied towards meeting the scheme's liabilities for pensions and other benefits. At present, pensioner members are ranked higher than non-pensioners, and broadly speaking all non-pensioners rank equally. This has been criticised because it means that meeting the cost of pensions in payment and their indexation, especially for pensioners with a large income, can strip significant assets from the scheme before non-pensioners are even considered. And because non-pensioners are treated the same, irrespective of their age or length of time in the pension scheme, those approaching retirement age may be left with little or no pension.

16. Once the Pensions Protection Fund and full buy-out are in place, individuals in pension schemes will be able to have much more confidence that they will receive all or most of the pension they were expecting. However, in advance of the compensation scheme coming into effect, there may still be some people who are at risk of losing out significantly. And in rare cases, employers may not be able to meet the full buy-out requirement if they would be at risk of becoming insolvent by doing so. Therefore, **we are going to publish draft regulations which will ensure that, where there are insufficient assets to meet all liabilities, they are shared out as fairly as possible between active and pensioner scheme members**. We will be consulting on these draft regulations over summer 2003, and expect them to come into force in autumn 2003.
17. Our intention is that these regulations will mean that the degree of protection will reflect the length of time a member has been contributing to the scheme; that is, those who have contributed for the longest will receive the greatest protection. This will ensure the people most dependent on a particular pension for their retirement income will take priority. The changes will also give priority to the rights of non-pensioners over the future indexation of pensions in payment so that non-pensioners have a better chance of receiving the pension they were expecting.
18. Our proposals will improve the position of working-age people with defined benefit rights in the event of employer insolvency. Women are particularly disadvantaged by the fact that the current priority order favours pensioners over working-age people. Only 26 per cent of female pensioners have any occupational pension in their own right, compared to 64 per cent of men. Among working-age people, the gap is much smaller and has closed for women working full time. The changes we are proposing to the priority order, and the introduction of the Pensions Protection Fund, will mean that the rights of pensioners and working-age people will be treated more equally. Therefore, the proposals will have a significant favourable impact on women's future incomes in retirement.

### **A new system of regulation**

19. **We will introduce a new system of private pension regulation with a new Pensions Regulator built on the foundations laid by the Occupational Pensions Regulatory Authority (Opra)**. The new Pensions Regulator will focus on tackling fraud, bad governance and poor administration, and will encourage best practice through an increased education and guidance role. Reporting arrangements will be rationalised so that the Pensions Regulator adopts a proportionate approach, ensuring members are protected, while reducing the regulatory burden on well-administered pension schemes. We have received considerable support for this proposal.
20. It is clear that although Opra is developing a more risk-focused approach, the current legal framework means that effort has been directed towards high volumes of relatively low value reports and breaches. This is not consistent with a risk-focused and proactive approach and must be addressed in the revised legislative structure.

## Action on occupational pensions

21. The new Pensions Regulator will:
- have statutory objectives that set a clear framework for its activity and provide an overarching definition of its functions;
  - establish a high profile in the community it regulates;
  - be provided with a responsive and proportionate regulatory 'tool kit', including powers to sanction, which will enable it to take a targeted and appropriate approach to breaches of pensions legislation and to other matters of conduct that pose a risk to members' benefits;
  - work with the pensions industry to help improve standards in scheme administration; and
  - encourage compliance with regulatory provisions by, for example, undertaking compliance visits and providing guidance and educational material.
22. The aim of our approach is to create a Pensions Regulator that is able to tackle the areas of greatest risk, providing better protection to pension scheme members, and be a respected and authoritative force in the regulated community. Greater flexibility and proportionality will benefit both those the Pensions Regulator seeks to protect and those who provide and administer work-based pension schemes.
23. One issue raised by a number of respondents is the relationship between the Financial Services Authority (FSA) and the new Pensions Regulator. We will ensure that the new Pensions Regulator and the FSA complement each other as set out in the Green Paper. This reflects many of the comments we received. For example, AEGON commented: *"We welcome the proposal for a new regulator separate from, but operating alongside and complementing, the FSA. We believe that this very much complements the proposed change in approach to pensions legislation."*

### Codes of Practice

24. **In order to introduce the new regulatory approach, we will restructure and simplify pensions legislation.** In addition, we recognise the need to consolidate pensions legislation as soon as practicable, and will discuss this with the Law Commission, which has responsibility in this area. As part of this process, we will give the new Pensions Regulator the power to issue Codes of Practice. We consider that where the proposed new legislation can be expressed in high-level or simple terms, or has obligations which can be expressed in general terms, such as 'to achieve X within a reasonable time', the legislation can most effectively be supplemented with a Code of Practice. This will reduce the need to set out the detail in regulations.
25. The Pensions Regulator could be given a duty to issue a Code of Practice in a particular area. Only breaches of the legislative obligation would be sanctionable, and the Code of Practice would not represent the law, but the Pensions Regulator's view of it. We intend that the Codes of Practice should have evidential value in proceedings where it will be determined whether a breach of the legislative provision had occurred, including decisions by the Pensions Ombudsman.

26. This approach was welcomed by respondents to the consultation, such as Prospect, who noted that: *“One possibility that should be considered alongside simplification of regulations is the introduction of a Code of Practice, of similar status to the ACAS codes, which would cover such issues as the proper conduct of trustee meetings, scheme dispute procedures, and good practice in scheme communication with members.”*

### **Better informed and better trained trustees**

27. **We believe that legislation will ensure that trustees have the knowledge necessary for the responsible investment of the money held in pension funds on other people’s behalf.** Some respondents were opposed to legislation, believing it either unnecessary or harmful. Others were more sympathetic, but felt that it was inappropriate to limit coverage to investment, since trustees require expertise across the full range of their responsibilities. Many commented on the need for well-trained trustees and for certainty in knowing what is required from trustees, while avoiding bureaucratic over-prescription.
28. We are persuaded by the argument that investment is not the only, nor always the most, important area of trustees’ responsibilities. The legislation will therefore provide that trustees be required to be familiar with the issues or have relevant knowledge across the full range of their responsibilities. The Codes of Practice discussed above will provide guidance on how this legal requirement could be satisfied. These may cover relevant training, qualifications and experience, as well as relevant governance issues, which might include record keeping and skills audits.

### Helping people build up pension rights in a flexible economy

29. The Government recognises the anxieties that arise from the demands of an increasingly dynamic economy where companies are taken over and people move between jobs more frequently.

### **Extending Transfer of Undertakings (Protection of Employment) regulations to private sector transfers**

30. Over the last 18 months, the Government has been consulting on extending the Transfer of Undertakings (Protection of Employment) regulations (TUPE) to pensions. The Government’s aim is to ensure that workers who already enjoy pensions contributions will not have them withdrawn by reason of a transfer, or because a company is taken over. In achieving this we want to make sure that we do not place an excessive burden on the new employer.
31. **The Government proposes a flexible and worthwhile provision for a contribution to a stakeholder pension. We envisage that this will consist of an obligation to match employee contributions up to a level of 6 per cent.** Moving forward with TUPE in this way will bolster confidence in pensions.
32. The responses to the Green Paper consultation suggest that this proposal will be welcomed both for the protection it will offer employees and because the majority of

## Action on occupational pensions

businesses which already offer workers pensions on transfer would gain from a level playing field.

### Better protection for early leavers

33. At present, employees who leave an occupational pension scheme within a vesting period (which may be up to two years) do not build up any rights in the scheme. Instead, they are given a refund of their contributions. The Green Paper suggested that rights in all schemes should vest immediately, with the proviso that *de minimis* amounts could be transferred by the trustees to a stakeholder pension, providing members did not object.
34. In general those who supported immediate vesting did not support the transfer proposals. There were a number of concerns, not least the extra administrative burdens that would arise and the risk that these might prompt employers to introduce waiting periods, which would be a regressive step.
35. However, the Government believes it is important to enable more employees, and particularly those who change jobs frequently, to have the opportunity to start to build up a private pension when they leave an employment before their rights have vested in an occupational pension scheme. **We will therefore introduce an alternative approach under which employees who have been scheme members for at least three months but who leave during a vesting period, must be offered the choice of a refund of contributions, less tax, or a Cash Equivalent Transfer Value (CETV) which they must transfer out of the scheme to another occupational scheme or personal/stakeholder pension of their choice.** Opting for the latter will allow individuals to benefit from their employer's contribution and tax relief in order to build up their own pension savings. We have included below an illustrative case study.

Miss Jones, 29, has worked for a company for four and a half years, and has been a member of its defined benefit pension scheme for one and a half years. She now plans to leave the company.

In total, her own contributions to the scheme are valued at just over £1,000. However, the Cash Equivalent Transfer Value (CETV) is valued at almost £2,500. This is the total value of her company pension benefit to date, which is also funded by her employer.

Therefore, if she had had the option to take the CETV instead of just the value of her own contributions, she would have the whole £2,500, rather than just over £1,000, to put towards her pension.

36. As the Age Concern and Fawcett Society joint response to the Green Paper states: *"The current two year vesting period can be a major disadvantage to women who are more likely to leave a job before two years than men"*, while the Equal Opportunities Commission pointed out that: *"For some women, this may be the period in which they earn their highest incomes, prior to family formation. It is vitally important that they should have the best chance possible to start accumulating a pension at this stage in their lives."*

An opportunity to build up pension rights from each employment, where they have joined a pension scheme, will therefore have a proportionately greater impact on the overall level of women's private pension saving.

37. The measures discussed so far in this chapter will strengthen the protection offered to those who are already members of pension schemes. Respondents to the consultation were clear that this on its own was not sufficient: that is, that there is also a need to ensure that people are able to join pension schemes, and take advantage of the provision their employers offer.

### Promoting pension scheme membership

38. In light of the responses, we have decided **not to allow employers to make compulsory membership of their occupational scheme a condition of employment for all new members**. The Pickering report<sup>1</sup> recommended that employers should be allowed to make membership of their pension scheme a condition of employment where they contribute at least 4 per cent of pensionable pay. In the Green Paper, we were clear that it should be possible for members to opt out if, for example, they were already contributing to a stakeholder scheme, in order to allow people to continue to exercise an informed choice in this area.
39. While the consultation showed some support for allowing compulsory membership with no opt-out, the majority of respondents opposed the proposal. For example, one insurer pointed out that employers currently have the option of automatically admitting members as a means of raising the take-up of scheme membership and felt that the compulsory route was unlikely to add significantly to this. As only a small minority of schemes would have taken up this option, we have focused our proposals on getting a far larger number of firms to introduce default membership, in order to achieve a bigger effect on pension saving, and preserve the individual's freedom to opt out of the scheme in the small number of cases where their circumstances make saving in an occupational pension unattractive.
40. In place of this, we believe that there may be scope for the new Pensions Regulator to issue general guidance that employers should ordinarily include employees in their pension scheme unless they actively choose to opt out of it. The Employer Task Force will be considering why employees choose not to join good quality occupational pension schemes, and for the longer term, the issue of compulsory scheme membership may be something which the Pensions Commission will wish to examine as part of its agenda.

### Requirement to consult

41. Our proposal to **introduce a requirement on employers to consult before making changes to pension schemes** has been widely welcomed. The Government believes this change is central to ensuring that future challenges in pensions are addressed in partnership. The main concerns have been: that any new requirement does not hinder business flexibility to make long-term commercial decisions; that it should cover significant

<sup>1</sup> Alan Pickering, 2002, *A simpler way to better pensions – An independent report*.

### Action on occupational pensions

rather than minor changes and affected groups; and that we should recognise that there are already a range of consultation mechanisms in place. We are looking at the best means to achieve this alongside consideration of how to implement the EU Information and Consultation Directive. We plan to issue a consultation document on the implementation of the Directive during summer 2003.

# Chapter 3: Making pension provision easier for employers

## Chapter summary

The Government will implement a number of changes to simplify and enable greater flexibility in pension provision for employers and pension providers. In particular, we will:

- replace the Minimum Funding Requirement with **scheme-specific funding arrangements**;
- **reduce the cap on the mandatory indexation** that is required of schemes;
- **increase the flexibility for schemes** to rationalise the structure of their benefits; and
- **simplify the legislation** in other key areas – including tax and contracting-out – to make it easier to administer pension schemes.

1. In the Pensions Green Paper, we said that in order to encourage greater pension provision, we needed to strike a balance between offering simple, flexible regulation for pension providers and employers, and ensuring that pension scheme members are reassured that their money is held securely. **Chapter 2** proposed measures to bolster the protection of rights that had already been accrued. This chapter outlines proposals to increase the flexibility with which pensions can be designed and costs contained in the future. It also advances measures to simplify regulation and to make it easier for firms to provide pensions.
2. We believe that members and schemes will welcome increased flexibility – especially where it gives alternative options to closure for schemes that are under pressure. Our intention to simplify and increase flexibilities was welcomed by a wide range of respondents to the consultation, from business organisations to groups representing pensioners.
3. These proposals complement our measures on protection to give a balanced package which is intended to ensure that there is no increase to the cost of pension provision for employers as a whole. We estimate that across all schemes, depending on what employers choose to do, the impact will range from cost-neutrality to a net saving of £155 million a year.

## Increased flexibility in pension design

### Introduction of scheme-specific funding

4. In the Green Paper, we restated our intention to replace the Minimum Funding Requirement (MFR) with more flexible **scheme-specific funding requirements**. The MFR was a flawed approach. It distorted investment decisions for some schemes and it increased regulation and costs for sponsoring employers, without delivering the level of security which many people expected. Our proposals will allow schemes greater flexibility to match their investment strategy to the profile of their members – for example, schemes with younger members may be freed to invest more heavily in assets expected to give a higher return over the long term.
5. The detail of the planned new framework for scheme funding was developed with the assistance of a consultation panel of representatives from the pensions industry, consumer organisations, employers and trade unions. Employers and the pensions industry responding to the consultation were broadly in favour, while members and consumer groups were concerned that it could weaken protection of members' benefits, particularly in cases where the employer became insolvent. We have taken account of these concerns by developing plans to strengthen the protection offered to pension scheme members as set out in **Chapter 2**.
6. The key elements of the scheme-specific funding requirements will be that:
  - scheme trustees will be required to draw up a Statement of Funding Principles;
  - trustees will be required to obtain a full actuarial valuation of their scheme at least every three years;
  - following the valuation, the trustees will be required to put a Schedule of Contributions in place, setting out how much the employer and employee will pay into the scheme;
  - where trustees and employers cannot reach agreement on issues fundamental to the funding of the scheme, the trustees will be given, as a last resort, powers to freeze or wind up the scheme;
  - trustees will be required to send regularly updated information to scheme members each year, containing key information about the funding position of their scheme, in line with the likely requirement of the EU Occupational Pensions Directive; and
  - the scheme actuary's duty of care towards scheme members will be clarified.
7. These proposals require employers, trustees and the scheme actuary to work together to develop an appropriate funding strategy for their scheme. Providing scheme members with funding information about their scheme will raise their awareness and understanding of the funding proposals of their scheme and increase accountability. We estimate that there will be savings of around £100 million a year arising from the impact of the removal of the MFR on schemes' investment strategies.

## Easing the indexation requirements

8. The Green Paper sought views on the proposal to remove the requirement that defined benefit pension schemes must increase pensions in payment in line with inflation, capped at 5 per cent each year – a provision known as Limited Price Indexation (LPI). This was one of the recommendations made by Alan Pickering<sup>1</sup>. He pointed out that providing indexation was now consuming a high percentage of overall contributions to pension schemes, and suggested that regulation in this area might have become disproportionate and excessively prescriptive. A wide variety of responses were received. The pensions industry were largely in favour – for example, Watson Wyatt said: *“Its [LPI] continued existence is a major factor prompting the closure of defined benefit schemes ... schemes should no longer be required to provide guaranteed increases for future service.”* However, consumer organisations and trade unions stressed that it was important that the purchasing power of pensions was broadly maintained. Some responses pointed out that removing the indexation requirement entirely could reduce pensions significantly over a long retirement.
9. The Government has considered all these views carefully, and accepts that mandating some level of protection from inflation remains desirable. It believes, however, that the current level of compulsory inflation insurance is excessive. In 1995, when the legislation introducing LPI was passed, long-term expectations of inflation were significantly higher: the 5 per cent cap was only intended to provide for partial cover against inflation. But the Government’s success in reducing inflation means that mandatory indexation has effectively become full inflation cover, something which is proving disproportionately expensive for some schemes to provide.
10. **We have therefore decided that we will relax this requirement, so that schemes are required only to index pensions in payment by inflation, as measured by the September annual increase in the Retail Price Index (RPI), capped at 2.5 per cent each year.** This reflects the reality of an economic climate where inflation has been driven down to average just 2.4 per cent over the years since 1997. The change will also better align the regulation of defined benefit and defined contribution schemes – members of the latter are not generally obliged to purchase any cover against inflation at all.
11. This will ease the funding liabilities for scheme sponsors in the future, without imposing the significant effect on pensioners’ incomes that could have arisen if indexation were removed entirely. It will be up to individual schemes to decide whether to change their provision in this respect. Pensions in payment will be unaffected by this change.
12. We believe that this change could reduce funding costs for employers of between £345 million to £415 million a year. This is part of our balanced package, which will ensure that costs for employers and pension providers need not increase overall as a result of our reforms.

---

<sup>1</sup> Alan Pickering, 2002, *A simpler way to better pensions – An independent report*.

## Action on occupational pensions

13. We have taken care to assess the impact on women's incomes. Women's life expectancy is greater than that of men by around three years at age 65, which means that there will be a greater proportionate impact from any reduction in indexation on women's retirement incomes than on those of men. However, because the legal requirement to index is capped at 2.5 per cent, as measured by the RPI, we believe there will only be a marginal impact on the incomes of both women and men. We have concluded that it is likely to be a fairer and more reliable outcome for women as a whole to reduce compulsory indexation slightly, as part of a balanced package that also improves the security of occupational pensions.

### Survivors' benefits

14. **We do not propose to make any changes to survivors' benefits.** One of the recommendations of the Pickering report was that pension schemes should not have to provide benefits for the surviving spouses of scheme members. Removing the requirement would offer schemes greater flexibility and members more choice. However, it would also have a major impact on the incomes of retired women who have traditionally relied on their husbands to provide for their retirement.
15. Some respondents have suggested that there would be advantages to making this change. The Society of Pension Consultants commented that: *"Such a relaxation would be consistent with a change to simpler, less costly, arrangements in future and would thus help to encourage private occupational provision on a contracted-out basis."* The majority, however, felt that this would not be a desirable change. The Association of Pension Lawyers said: *"We doubt that either coverage of, or contributions to, occupational pension schemes would be increased by changes to the requirements for contracted-out schemes to provide survivors' benefits"* and Age Concern and the Fawcett Society commented jointly that: *"We would strongly oppose moves to take away provisions for survivors' benefits given that these mainly benefit women who are already disadvantaged in terms of pension provision."* It was also clear from the consultation that it is unlikely that there would be any widespread abolition of survivors' benefits in existing schemes. The Government will not, therefore, pursue this simplification.

### Simplifying the legislation

16. The Government has been consistently clear that simplification must lie at the heart of any strategy to encourage voluntary pension provision. The new regulatory framework we set out in **Chapter 2**, which is supported by our plans for a new Pensions Regulator, will enable us to simplify the legislation relating to scheme administration and governance. In future the level of prescription will be based on the risk to the benefits of scheme members. This will provide schemes with greater flexibility to design and manage themselves in a more efficient and effective way that better fits with the business of the sponsoring employer. The remainder of this chapter sets out some of the areas in which we intend to simplify the legislation.

## Increasing flexibility to modify the structure of members' accrued rights

17. **We will amend the restriction in Section 67 of the Pensions Act 1995 which heavily restricts schemes' ability to change any member's accrued rights without the member's consent.** Schemes will be able to make such rule changes if:
- there is a power in the scheme rules to make the change;
  - the change does not involve converting defined benefit rights into defined contribution rights;
  - the trustees approve the change;
  - the total actuarial value of members' accrued rights at the point of any change is maintained;
  - pensions already in payment are not reduced; and
  - members are consulted before a change is made.
18. The Green Paper proposed a new *de minimis* provision. The general response from the industry was that this would be far too complex to operate and would not provide schemes with sufficient freedom. For example, CMS Cameron McKenna commented that: *"[The de minimis approach seems] to be more complex and potentially difficult to operate than the existing provisions in Section 67."*
19. The proposed changes, which are based on the recommendations made in the Pickering report, provide schemes with the freedom to adapt to changing circumstances, while continuing to provide security for their members. In particular, they will allow schemes to avoid escalating funding costs in the future, if the assumptions underlying the scheme change over time. They provide that the actuarial value of members' accrued rights must be maintained at the point of any change, which is an important safeguard that was widely endorsed in the responses received. Deloitte & Touche Human Capital Advisory Services commented: *"The proposal to allow trustees to replace historical benefits with alternative benefits of equal value is sensible and will allow historical benefit structures to be rationalised"*, while the Pensions Management Institute commented that: *"As a general proposition, Section 67 should incorporate a value test as envisaged in the Pickering report."*
20. In making this reform, the Government has listened carefully to the responses it has received. Our proposals give schemes the flexibility and scope they need to contain costs in the future, without jeopardising the value of accrued rights.

## Greater member involvement in running occupational pension schemes

21. Consultation responses have broadly supported the proposal that **the legislation that schemes should have at least one-third member-nominated trustees (MNTs) should focus on the required outcome rather than the process.** We have decided to take forward the more radical of the two options to simplify the MNT provisions set out in the

## Action on occupational pensions

technical paper which accompanied the Green Paper<sup>2</sup>. This provides for minimum requirements in legislation backed by guidance from the Pensions Regulator. This will ensure that all members are able to nominate some of the trustees of their pension scheme, while making it easier for schemes to meet this requirement in a manner suitable to their circumstances.

### Removing the requirement on schemes to provide facilities for Additional Voluntary Contributions

22. The Pickering report proposed that **occupational schemes should be able to choose whether to offer members a facility to make Additional Voluntary Contributions (AVCs)**. We propose to simplify the tax rules to enable us to implement this. Many schemes will continue to offer AVC arrangements voluntarily but, where they do not, members will have the flexibility to make their own arrangements for additional contributions through a personal or stakeholder pension.

### Streamlining the rules of contracting-out

23. We are taking steps to simplify the procedures for contracting out of the State Second Pension.
24. **We wish to simplify the administration of Guaranteed Minimum Pensions (GMPs)**, which ceased to accrue in 1997, and the anti-franking legislation that protects benefits over and above the GMP from being eroded. This work has been generally welcomed as a potentially significant simplification of the contracting-out rules. For example, the CBI said: *"[The CBI] strongly supports the principle of simplifying Guaranteed Minimum Pensions (GMPs) given that GMPs contribute to the inflexible nature of the regulation of defined benefit occupational pension schemes."* We are continuing to explore options in this area.
25. **We will also introduce a package of measures to simplify the operation of contracting-out.** These will:
- relax some restrictions on contracted-out rights forming part of the tax-free lump sum permitted under Inland Revenue rules;
  - relax some restrictions preventing contracted-out rights being paid at the same time as other benefits;
  - increase the level at which small pensions derived from contracted-out rights can be commuted;
  - remove the requirement to obtain member consent for the commutation of pension into a lump sum when their entitlement consists solely of Equivalent Pension Benefits arising from the graduated pension scheme which ceased to accrue in 1975; and

<sup>2</sup> December 2002, *Simplicity, security and choice: technical paper*.

- extend commutation on grounds of serious ill-health to contracted-out rights in Appropriate Personal Pensions. This did not form part of our Green Paper proposals, but we have listened to the comments received during the consultation exercise and will now move forward with this proposal.
26. The consultation confirmed that there was still a need for Contracted-out Mixed Benefit schemes and so the Government will not abolish these provisions.

### Other simplifications

27. **The Government will also pursue other simplifications to the legislation that were welcomed by respondents to the consultation.** We plan:
- to rationalise the rules governing the way occupational schemes communicate with members;
  - to streamline the procedure for dealing with disputes between trustees, managers and scheme members or beneficiaries, which has been widely welcomed;
  - to clarify the existing jurisdiction of the Pensions Ombudsman so that cases of maladministration by an occupational or personal pension scheme fall clearly within his remit; and
  - to simplify the treatment of pensions on divorce: by abolishing safeguarded rights in order to provide greater flexibility in implementing a pension share for the former spouse and the pension scheme; and by aligning normal benefit age as the earliest age from which a pension share may be payable for all private pension arrangements. This simplification makes pension sharing on divorce more likely, and this would be of particular benefit to women.
28. The Government recognises the valuable contribution multi-employer schemes can play in providing pension savings for employees, particularly in small- and medium-sized enterprises. Our tax simplification proposals will ease the complexities associated with such schemes. We have invited the National Association of Pension Funds (NAPF) to work with the Inland Revenue to find a simple, workable solution to one final difficulty – namely, cross-subsidy between unconnected employers.
29. The role of the Employer Task Force is to assist in identifying and promoting good practice, including employer-led solutions to extend occupational and private pension provision, among small- and medium-sized as well as large employers. In addition, the Pensions Commission will also consider any specific issues that arise in relation to pension provision among smaller employers.

# Chapter 4: Choice for all – planning for retirement

## Chapter summary

The Government believes that people should have the choice over how and when they save, and how long they work. We are committed to opening up options for flexible retirement to enable and encourage people to extend their working lives. We want to ensure that people have sufficient information to make effective choices. The first step is to provide better information to individuals about their retirement savings.

- In 2003, members of defined contribution pensions began to receive the first Statutory Money Purchase Illustrations, and we started to issue self-employed people with state pension forecasts for the first time.
- We will build on these initiatives by seeking to **extend the provision of combined pension forecasts, introducing a retirement planner and working with employers** to help them give their employees information about pensions.
- In the coming months, we will work with our partners to build a robust and sustainable **strategy for financial planning** for the future. The Financial Services Authority will launch an extensive programme of work in summer 2003.

The second step is to give people **greater choice about flexible retirement**. We have already signalled our intention to maintain the State Pension age at 65. We propose to:

- outlaw age discrimination;
- introduce new flexibility to tax rules to promote flexible retirement;
- increase the earliest age from which a pension may be taken from age 50 to age 55; and
- **raise the normal pension age in public service pension schemes.**

1. The Government believes that individuals should be empowered to make their own decisions about their retirement and the level of income they will need. This means opening up decisions about how much and how to save, and how long to stay in work. The Pensions Green Paper made it clear that some people have not yet made sufficient provision to enjoy the income they want in retirement, and that they should either save more, or be prepared to work longer, or a combination of the two, in order to increase their income in retirement.

## Action on occupational pensions

2. **Chapter 2** and **Chapter 3** of this document set out how we intend to improve member protection and encourage employer provision to ensure that more people are offered appropriate, secure options for saving in pensions. This chapter sets out the action the Government is taking to allow individuals to take control of their retirement planning.

## Making choices and planning for retirement

3. We recognise that the Government, the wider public sector, and voluntary and community groups have an important role to play in ensuring that key messages about the value of retirement saving are communicated to all. We will be working across government and beyond to ensure that we emphasise the importance of planning for retirement, and provide sufficient information, so that individuals are aware of the choices they can make, and where they can get information and advice to help them make those choices. The Financial Services Authority is taking forward a major programme of work to develop a national strategy for financial education, information and generic advice. We intend that the informed choice agenda will be an integral part of this developing strategy.
4. The feedback from the consultation process indicates strong support for making informed choice a reality for people. A number of important messages have come through.
  - Personalised information can raise people's awareness of their pension entitlement.
  - People need to be able to identify their needs in retirement and whether they are on track to meet them.
  - Powerful messages to encourage people to make pension provision are needed.
  - A concerted effort must be made to reach particular groups of people, especially women and black and minority ethnic people.
  - Employers should play a key role in the provision of information to, and the financial education of, their employees.
5. Respondents reported that many women view their pension as a supplement to that of their husband/partner and they are more likely to prioritise their spending on meeting immediate household needs than on saving for their retirement. Age Concern commented: *"Many of the women had not thought about pensions because they had assumed their husband would provide but now wish they had been better informed"* while the Oxford Institute of Ageing noted that: *"The Paper is right in saying that citizens in general, and women in particular, need more information on work opportunities and the structure of the pension system in order to make the choices that best suit their individual circumstances. We welcome the Paper's proposal to provide women with more information, and we urge the Government to research methods in which women can specifically be targeted."* We have taken these points into consideration in developing our proposals.

6. Many of the Government's proposals will be tailored to address the specific needs of black and minority ethnic groups, which research has shown are less likely to have pension savings. The Policy Research Institute on Ageing and Ethnicity (PRIAE) highlighted the need to communicate effectively with these groups: *"The complexity in the current system ... can often be even more complicated for ethnic minority communities ... [and as Mahesh Amin of Asian People with Disabilities Alliance notes] in particular, ethnic minority groups are unaware of the benefits that accompany contributing to a pension scheme, including tax benefits."* Effective communication with these groups is central to the success of the Government's informed choice strategy. We will build on our experience with The Pension Service, and translate this to the wider context of saving for retirement.

## Personalised information

7. The response to the consultation supports our belief that one of the key elements of making informed choice a reality is the provision of personalised information, and in particular, a projection of the likely pension income someone will receive in retirement from their occupational, private or state pension. For example, the Trades Union Congress (TUC) commented: *"More personalised information, sent direct to individuals, is essential if people are to have a clearer picture of how much they will receive when they retire."*
8. Starting from April 2003, everyone who is a member of a defined contribution scheme will be receiving a Statutory Money Purchase Illustration that will indicate the likely income they will receive from their pension savings. This means that, for the first time, members will have a realistic indication of the spending power of their pension to help them make informed decisions.
9. **We will expand this initiative so that members of all types of pension schemes get information of this kind, by legislating to require defined benefit schemes to issue annual benefit statements to their members** showing the amount of pension they have already built up in their scheme as well as the likely amount they will receive when they retire. Most large defined benefit schemes are already providing this information to their members and we see this as a basic building block for pension planning and want all members to receive it.

## State pension forecasts

10. **We are complementing the work of our partners on Statutory Money Purchase Illustrations and annual benefit statements by beginning to issue state pension forecasts at regular intervals.** This programme began in May 2003 with self-employed people, with a view to the service being extended across the rest of the working-age population over the next five years. This initiative has the support of many respondents. The Investment Management Association, for example, said: *"An automatic state pension forecast for everyone, whether they request it or not, would help prompt savers to plan for their future earlier."*

## Action on occupational pensions

**Combined pension forecasts**

11. A combined pension forecast adds state pension information to the forecast of an individual's current occupational or private pension scheme, and is delivered through the employer or pension provider. Currently, pension schemes are not required to provide state pension information, but many do so on a voluntary basis.
12. Feedback from the consultation exercise suggests a high level of support for the provision of combined pension forecasts, particularly from those who are already providing them. Prudential plc reports: *"[We are] now issuing combined [pension forecasts] for the majority of our personal pension policyholders ... we support improving communication in this way to consumers and have experienced a positive reaction by increased increment business as consumers recognise the gaps in their planning ... [and believe that] building best practice is a better approach than mandating their issue."*
13. There are concerns that some businesses may not have the resources to deliver combined pension forecasts. While we acknowledge that some organisations have a number of questions and concerns over the practicalities of the proposal, the Government remains convinced that combined pension forecasts have the potential to be a key motivator in encouraging people to engage in financial planning.
14. Therefore, we wish to **extend this service across the pensions industry, in the first instance by encouraging voluntary participation through concerted and targeted marketing activity.**
15. However, if the voluntary approach does not achieve the desired coverage, we will reconsider the question of whether there should be a statutory requirement on pension schemes and employers to provide this service. **We will legislate to allow us to require pension schemes to issue combined pension forecasts on a regular basis if we believe it to be necessary in the future.**

**Retirement planner**

16. We recognise that there is a need to do more than simply provide personalised information about people's current retirement savings; we need to give people tools to identify their retirement needs and whether they are saving enough to meet them. So, as we proposed in the Green Paper, **we will continue to develop a web-based retirement planner**, which will enable people to view their total projected pension income from both state and private sources, estimate the income they might need in retirement and calculate any savings shortfall. We expect to make the first elements of this tool available in 2004.

## Working with our employer partners

17. In the Green Paper, we set out our aim to promote the provision of pensions and information in the workplace. Many respondents agree that employers have a pivotal role to play – for example, the Consumers' Association feels: *"The workplace is a particularly effective channel for providing information on pensions."*

18. Some respondents were concerned by the prospect of a statutory requirement on employers to offer access to pensions information and advice. For example, the London Chamber of Commerce commented: *“It is not appropriate that employers be placed in a position where they might be perceived as giving advice.”* However, there is clearly support for encouraging employers to do more.
19. In the Green Paper, we acknowledged that while there are many employers who recognise the important benefits for both employer and employee of good pension provision, there is also a significant minority of employers who make little or no contribution to their employees’ pensions. Therefore, we proposed a range of options for requiring employers who do not provide a pension, or, if they do, make a contribution of less than 3 per cent of salary, to offer access to a minimum level of information and advice. These options are:
  - a state pension forecast and a reminder of the stakeholder pension scheme designated by the employer;
  - a pension information pack;
  - a presentation from the designated stakeholder pension provider or other authorised retailer about pensions and saving for retirement; or
  - an interview with the designated stakeholder pension provider or other authorised retailer about pensions and saving for retirement.
20. Before compelling employers to provide access to pensions information and advice, we need to understand the most effective way of delivering such information and advice in the workplace.
21. We have therefore decided to **pursue a pilot scheme for employer-based information as suggested in the Green Paper, in order to evaluate the effectiveness of different forms of pensions information and advice in the workplace. We will seek legislative powers to allow us to apply the learning from this pilot to employers if the pilot proves successful.**
22. One of the issues to be considered in the pilot will be the extent to which requiring employers to provide better access to pensions information and advice might be of particular help to women. As the Green Paper stated, only around 30 per cent of part-time workers (the majority of whom are women) are members of employer-sponsored pension schemes – which is about half the proportion of full-time working women and men who are members of such schemes. Many of these women may not have considered their pension position or they assume they can rely on their partner’s income. We believe that better information and advice might encourage people to review their position and consider making their own provision where possible. So the learning from this pilot will also enable us to understand how to improve take-up of occupational pensions where they are offered, and promote pension scheme membership as discussed in **Chapter 2**.

## Working for retirement – realising the potential of older workers

23. In the Green Paper, we put forward proposals to enable people to work until they choose to retire and to ease the transition from work to retirement. We recognise that working and saving for longer is one of the most effective ways that people can increase their retirement income. This may be of particular benefit to women, many of whom interrupt their careers at younger ages to look after children, or become carers later in life. But too many people, who are both willing to, and capable of, work, currently do not have the opportunities they need. As the *Labour Force Survey* shows, in 1979 the employment rate for those aged 50 up to State Pension age was 72.4 per cent, but by the time this Government took office in spring 1997 it had declined to 64.7 per cent. By spring 2002 it had already risen to 68.1 per cent, and the Government is committed to further action in this area.
24. The Green Paper set out a broad range of proposals to extend working lives including extra back-to-work help for jobless people aged 50 and over, reforms to incapacity benefits, and ideas for modernising the state pension system so that people get a fair deal when they choose to take their pension later than State Pension age. We will be giving further details of our plans in these areas in the future. We have already signalled our intention to maintain the State Pension age at 65.
25. The proposals seeking to extend working lives will complement the Government's existing efforts to improve the opportunities of black and minority ethnic people in the labour market. These have included Employment Zones, Action Teams for Jobs and the Department for Work and Pensions Outreach Service, which aim to engage more effectively with people from minority ethnic groups.
26. The response to the consultation supports our approach to extending working lives through increased choice and flexible opportunities to retire later. There is a consensus that people should have the right to work longer, but that this should be voluntary, not forced, summed up by the comment from The Alliance for Finance, which stated: *"It is right by voluntary means for Government to encourage increased participation in the labour market as far as older people are concerned."*

## Age discrimination

27. Feedback from the consultation process indicates widespread support for ending discrimination against older workers. Many organisations representing older people would welcome change. Some employers and their representatives expressed concern that legislation might lead to an increase in actions on unfair dismissal, reduce flexibility for employers considering staff restructuring, and have a possible impact on younger workers. They were also concerned that legislation on age discrimination should not significantly increase employers' costs – ending compulsory retirement ages could impact on the existing employment practices of many employers. But the majority of organisations and individuals felt that the issue of retirement should focus on ability, not on age, and that the use of mandatory retirement ages is increasingly anachronistic. They favoured flexible approaches to retirement for the real benefits it offers employers and individuals.
28. Many organisations highlighted the benefits that would accompany more flexible approaches to retirement, through the better retention and transfer of knowledge and skills, leading to improvements in overall efficiency and productivity, and reductions in costs. A number of employers recognised that the abolition of fixed retirement ages reflected good employment practice – for example, Unilever commented that: *“The abolition of compulsory retirement ages is aligned with our business principles of a commitment to diversity and our commitment to recruit, employ and promote employees on the sole basis of qualifications and abilities needed for the work to be performed.”*
29. An underlying theme to the responses is that legislation to outlaw age discrimination in employment, although important, can only be a starting point and that cultural change will take time and cannot happen in isolation. The Equal Opportunities Commission stresses the importance of actively promoting anti-discrimination policies and suggests that: *“An effective agency will be needed to promote cultural change and positive attitudes to the employment of older people, backed by effective powers to enforce age discrimination legislation.”*
30. **There will be a further opportunity during summer 2003 to comment on the options for implementing the age discrimination legislation. In the run-up to legislation the Government, in partnership with employers and their representatives, will continue to promote the business benefits of age-positive employment practices to employers.**

## Flexible retirement – occupational pension rules

31. Flexibility in retirement, allowing people to move from full-time to part-time work, can help to make the transition from work to retirement a more smooth and gradual process. Our proposals to offer employees who would like to carry on working for the same employer the opportunity to do so, while drawing on their occupational pension, were welcomed by employers, trade unions, individuals, the financial sector and representative organisations alike. Ernst and Young said: *“This would improve flexibility of working patterns and offers people the opportunity to aspire to semi, then full retirement.”* As part of this package, we will increase the earliest age from which a pension may be taken from age 50 to age 55 by 2010.

## Public service pensions

32. The Government has a responsibility, in its role as a large employer, to lead the way in addressing the social and economic consequences of demographic change. Most public servants now have the option to work to age 65. In the Green Paper, we asked for views on the proposal to take this further by making the normal pension age in public service schemes 65 rather than 60.
33. Many responses welcome this change, for example the Institute of Directors strongly endorse this proposal saying: *"It would be difficult for the Government to credibly urge business to encourage working beyond 60 if the public sector was unwilling to undergo similar changes."* The local authority employers' pension committee also supports the proposal to raise the pension age to 65 both for new entrants and the future service of existing staff. The TUC and several individual trade unions oppose the change. In addition, over 100 individuals have written expressing concern about the impact on them. These are mainly public servants within their last decade before retirement who are unlikely to be affected given the timescale for the reviews and the need for transitional arrangements.
34. **The Government intends to proceed with this proposal through reviews of public service pension schemes and in consultation with employers and employer representatives.** Precise timing and details of the reform package will depend on the particular scheme but it is envisaged that by the end of 2006 all new staff will join on the new conditions. The Government has already made it clear that pension rights already accrued from past service would be fully protected. A key task for the scheme reviews will be to decide how the higher pension age will apply to the future service of existing staff and how to ensure that transitional arrangements are fair and balanced.

# Chapter 5: Taking the agenda forward

## Chapter summary

This document is the first step in implementing our reforms. The Government will work closely with all our partners to make sure that we maintain the momentum and energy of the consultation process.

1. This document sets out how we are going to play our part in implementing the agenda set out in the Pensions Green Paper. The announcements it contains are the first step in the process of delivering our reforms, and they will be further developed over the forthcoming months.
2. The indicative timetable at the end of this chapter sets out when we expect to be able to give further details of our proposals, subject to the parliamentary timetable.
3. The Government will work with our partners to ensure that this timetable will be delivered. The Pensions Commission, which will be examining the effectiveness of the voluntary nature of the UK pensions system, will be a major contributor to this partnership.

## Pensions and women

4. The Green Paper was the first ever statement of Government policy on pensions that explicitly considered the particular needs of women, and assessed whether the UK pensions system met those needs. Pensions are particularly important for women, as 64 per cent of the pensioner population are women, and the Government recognises the importance of designing a pensions system that helps women accumulate savings for retirement.
5. The Green Paper encouraged wider thinking in this area. Most experts commented that women were more dependent than men on state pensions for their retirement income. But far fewer women build up a full National Insurance record in their own right. Many policy suggestions that emerged during the consultation proposed ways in which National Insurance cover could be extended to include more women. We will examine these and other policy suggestions.

## Tax simplification and annuity reform

6. Alongside the Green Paper, the Government published the results of a major review of pensions taxation. The Financial Secretary to HM Treasury plans to give further details of our proposals later in 2003, which include the widely welcomed measures to enable people to take advantage of flexible retirement in the future.

## Sandler

7. The Green Paper referred to the recommendations made by Ron Sandler in his review<sup>1</sup> of the medium- and long-term retail savings industry. This review had significant implications for pensions provision, but had a wider scope, covering broader questions of savings products, and the manner in which they are sold. The Government issued a further consultation paper on the simple products in February 2003, while the Financial Services Authority (FSA) has also consulted on the appropriate sales regime for these products. We expect to give further details of the outcome of these consultations, and the steps we intend to take, later in 2003.

## Child Trust Fund

8. In Budget 2003, the Government announced that the Child Trust Fund will provide an initial endowment of £250 for every child at birth, rising to £500 for children from the poorest families, to be invested until the child reaches age 18. This is part of our strategy for strengthening the savings habit of future generations. We will publish full proposals for the Child Trust Fund later in summer 2003.

## Reforming incapacity benefits

9. The majority of inactive people aged between 50 and State Pension age receive incapacity benefits due to ill-health or disability. Although many of these people expect to return to work, we know that many of them fail to make the move back and effectively enter early retirement. We recently set out our response to the consultation<sup>2</sup> on the reform of incapacity benefits, which outlined our proposals for a series of pilots to help recipients return to work. We have now announced locations for these pilots, of which the first tranche will start in late October 2003, with a further tranche beginning in April 2004.

---

<sup>1</sup> Ron Sandler, 2002, *Medium and Long-Term Retail Savings in the UK – A Review*, HM Treasury.

<sup>2</sup> June 2003, *Pathways to work: Helping people into employment – The Government's response and action plan*, Cm 5830, Department for Work and Pensions.

<b>Our timetable:</b>	
<b>Time</b>	<b>Event</b>
April 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Members of money purchase pension arrangements were issued with illustrations of their likely pension for the first time.</li> </ul>
May 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>● We began to issue state pension forecasts to self-employed people.</li> </ul>
June 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>● We are publishing draft regulations alongside this document to ensure that solvent employers who choose to wind up their schemes will meet their pension promise in full – full buy-out.</li> </ul>
Summer 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>● We will respond to the Sandler review. Details of the revised sales regime, and product specifications, will be finalised following consultation on the Sandler recommendations.</li> <li>● We will publish draft regulations to change the priority order in the case of wind-up.</li> <li>● We will lay regulations on full buy-out effective from the publication date of this document.</li> <li>● We will consult further on proposals for age discrimination legislation.</li> <li>● We will publish full proposals for the Child Trust Fund.</li> </ul>
Autumn 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>● We will provide further details of our plans to reform the taxation of pension schemes.</li> <li>● We will lay regulations to change the priority order in the case of wind-up.</li> <li>● Pilots outlined in the incapacity benefits consultation document begin.</li> </ul>
Summer 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Interim report from the Pensions Commission.</li> </ul>
Late 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Age discrimination legislation laid in Parliament.</li> <li>● Report from the Employer Task Force.</li> </ul>
Spring 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Earliest possible date for most reforms to pensions law to come into force, including amendments arising from the EU Occupational Pensions Directive.</li> <li>● Possible implementation of reforms to the taxation of pension schemes, including flexible retirement.</li> </ul>
Summer 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>● First report from the Pensions Commission.</li> </ul>
Late 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Age discrimination legislation comes into force.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>● State Pension age for men and women begins to be equalised, with parallel changes to the entitlement rules for Pension Credit and Jobseeker's Allowance.</li> <li>● Minimum pension age will have been increased from age 50 to age 55 for all pension scheme members since 2005.</li> </ul>

# Annex: Summary of funding and administrative savings and costs

1. We are committed to ensuring that we strike the right balance between protecting pensioners' benefits and reducing funding pressures on businesses. This annex sets out a brief synopsis of the key savings and costs that schemes will incur as a result of our plans.

**We estimate that across all schemes, depending on what employers choose to do, the impact will range from cost-neutrality to a net saving of £155 million a year.**

## Funding costs for defined benefit schemes

### Pensions Protection Fund

2. We are committed to improving member protection, which is why we intend to introduce the Pensions Protection Fund. The extra protection the Pensions Protection Fund provides will result in additional funding costs for private sector employers offering defined benefit schemes. The costs will depend on the level of salary cap which is used to calculate any entitlement payable by the Pensions Protection Fund. If the cap were to be £40,000–£60,000, the cost might be £340 million–£375 million. However, the level of the cap will be subject to the views of the Employer Task Force and others.

### Full buy-out

3. Full buy-out costs would only fall to those solvent employers who opted to wind up their schemes. We cannot calculate the exact costs of full buy-out due to data limitations. But we can estimate that the costs are likely to be in the range £50 million–£100 million. Under the new rules, we have assumed that schemes with more than £500 million in assets will not wind up, due to the limited annuities market. Also, the increased cost of voluntary wind-up will tend to discourage such wind-ups. And measures elsewhere in the package to increase flexibility for schemes to control costs should reduce the incentives and need to wind up. Our estimate also takes account of the likely effect of the proposal from the actuarial profession to update the actuarial assumptions underpinning the Minimum Funding Requirement.

## Action on occupational pensions

### Better protection for early leavers

4. We estimate that our proposals to offer employees who have been scheme members for at least three months, but who leave during a vesting period, the option of a Cash Equivalent Transfer Value (CETV), could result in additional funding costs of £15 million for defined benefit schemes.

### Funding savings for defined benefit schemes

5. The Government's plans give private sector defined benefit schemes the flexibility to counterbalance these additional funding costs – while at the same time ensuring that members' benefits are not unreasonably affected. Three key policies which will deliver funding savings for defined benefit schemes are set out below.

### Replacement of the Minimum Funding Requirement

6. We estimate that replacing the Minimum Funding Requirement (MFR) with scheme-specific funding arrangements will result in funding savings of £100 million across all private sector defined benefit schemes. The MFR is considered to have had an impact on the demand for gilts, and its removal will therefore lead to some reversal of this trend. At present it is estimated that schemes have some £100 billion invested in gilts overall. On the assumption that 5 per cent (£5 billion) of this was switched to equities following the removal of the MFR and that an extra 2 per cent return was achieved on those assets as a result, the extra investment income would amount to £100 million.

### Lowering the indexation cap

7. Recent inflation rates and the Government's commitment to retain low inflation rates over the long term, mean that the current level of indexation, capped at 5 per cent, is providing a higher level of inflation protection than that required on current trends. The Government is committed to strengthening member protection in the event of scheme wind-up. We believe that most schemes and scheme members will welcome a shift in the level of protection from where its need is less (protection against high inflation) to where its need is greater (protection in the event of scheme wind-up). If private sector defined benefit schemes covering 70–85 per cent of all members take this option up, it would result in actual aggregate savings of £345 million–£415 million<sup>1</sup> across all private sector defined benefit schemes, if applied to all future accruals for existing and future members.

---

<sup>1</sup> The above savings are based on the assumption of an average inflation rate of 2.5 per cent with 1.5 per cent fluctuations either way.

## Funding costs for defined contribution schemes

8. We estimate there will be funding costs of around £35 million for defined contribution schemes as a result of our proposals to extend the availability of CETVs (as discussed above).

## Administrative savings arising for all schemes

9. There should be administrative savings of £80 million as a result of our proposals on tax simplification.

Further copies of this publication are available from  
Stationery Office bookshops.  
A list of their bookshops is given below.

This report and summary versions are available in Braille, large print, audiocassette  
and Welsh, free of charge from:

**Welfare Reform  
Freepost (HA4441)  
Hayes UB3 1BR**

**Tel: 020 8867 3201  
Fax: 020 8867 3264**

A service for textphone users is available on **020 8867 3217**.

The lines are open Monday to Friday, 9am–5pm. **Please quote code PRE5.**

This publication and the summary version can be accessed on the internet at:  
**[www.dwp.gov.uk/publications](http://www.dwp.gov.uk/publications)**



Published by TSO (The Stationery Office) and available from:

**Online**  
[www.tso.co.uk/bookshop](http://www.tso.co.uk/bookshop)

**Mail, Telephone, Fax & E-mail**

TSO  
PO Box 29, Norwich, NR3 1GN  
Telephone orders/General enquiries: 0870 600 5522  
Order through the Parliamentary Hotline Lo-call 0845 7 023474  
Fax orders: 0870 600 5533  
E-mail: [book.orders@tso.co.uk](mailto:book.orders@tso.co.uk)  
Textphone 0870 240 3701

**TSO Shops**

123 Kingsway, London, WC2B 6PQ  
020 7242 6393 Fax 020 7242 6394  
68-69 Bull Street, Birmingham B4 6AD  
0121 236 9696 Fax 0121 236 9699  
9-21 Princess Street, Manchester M60 8AS  
0161 834 7201 Fax 0161 833 0634  
16 Arthur Street, Belfast BT1 4GD  
028 9023 8451 Fax 028 9023 5401  
18-19 High Street, Cardiff CF10 1PT  
029 2039 5548 Fax 029 2038 4347  
71 Lothian Road, Edinburgh EH3 9AZ  
0870 606 5566 Fax 0870 606 5588

**TSO Accredited Agents**  
(see Yellow Pages)

and through good booksellers

