

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

M A R I O   B E S S O N E

## PREVIDENZA PRIVATA E FONDI PENSIONE. IL SISTEMA DELLE FONTI NORMATIVE DI UN NUOVO ORDINAMENTO DI SETTORE (\*).

Sommario : 1.Lo scenario di insieme delle forme di previdenza pensionistica privata. Fondi pensione preesistenti, nuovi fondi pensione chiusi e aperti, i *pip* piani pensionisti individuali; 2. Costituzione economica, costituzione in senso materiale. La *ratio legis* del quinto comma dell'art. 38 e le regole di garanzia di tutela del risparmio. Gli orientamenti del diritto comunitario *Policies* e grandi linee del sistema prefigurato dal decreto legislativo 124; 3. Ordinamento e gerarchia delle fonti. Fonti primarie e fonti secondarie. Le norme di legge ordinaria, le norme di decreto legislativo; 4. Ancora le fonti secondarie. Decreti governativi, decreti ministeriali, regolamenti delle autorità di vigilanza, atti amministrativi generali. La *Covip* ente reggente di settore.; 5. Competenze regolamentari, funzioni di pubblico controllo e iniziative di *moral suasion* della Commissione di vigilanza. I poteri di *self regulation* degli operatori del comparto. Fonti costitutive e fonti istitutive del fondo pensione. Il contratto collettivo di lavoro e gli altri accordi in funzione normativa.

1. Non sarà davvero il caso di fare discorsi di quadro generale per segnalare la crescente complessità del sistema delle fonti di diritto che caratterizza numerosi comparti di attività del settore privato. Crescente complessità del sistema verso l'alto delle norme costituzionali essendo sempre più estesa e intensa la loro forza di proiezione su numerosi ambiti di iniziativa economica. E si sa qual è la consistenza del flusso delle direttive e degli altri atti dell'Unione Europea che hanno valore normativo. A tutto questo si aggiunga la crescente complessità che caratterizza il sistema delle fonti del diritto privato anche verso il basso delle fonti di genere secondario nella grande varietà delle loro possibili forme. Da ciò le riflessioni e l'ampia ricognizione di campo avviate da numerosa dottrina esistendo tuttavia speciali ordinamenti di materia ancora poco considerati. E' questo il caso dei comparti di attività dove si organizzano e si svolgono iniziative con finalità di previdenza pensionistica privata. Iniziative disciplinate da disposizioni che se non consentono rappresentazioni di estrema sintesi nelle forme lineari delle teorie generali tuttavia restituiscono comunque l'immagine di una disciplina di settore caratterizzata da una sua precisa identità. Le varianti di assetto organizzativo e di strumentazione tecnica delle attività da svolgere sono molte ma non variano gli elementi distintivi della fattispecie.

In via breve lo scenario di insieme può essere così rappresentato. Operano fondi pensione e imprese assicurative che provvedono ad una raccolta di risparmio con finalità previdenziale. Ne derivano uno *stock* e continuativi apporti di risorse monetarie che si investono per una gestione finanziaria di lungo periodo. E dalle attività di gestione si attendono rendimenti di portafoglio che consentano di erogare prestazioni di rendita (o per una parte in conto capitale) commisurate alle necessità dell'età anziana. Regolano la materia le disposizioni del decreto legislativo 124 dell'aprile 1993 a loro volta integrate da molte altre, dovendosi segnalare in modo particolare tutto il rilievo delle innovazioni di regime dovute a quanto si è stabilito con il decreto legislativo 47 del febbraio 2000. Agli appartenenti al mondo del lavoro è infatti ormai consentito scegliere in piena libertà tra fondi pensioni <chiusi> del loro ambito professionale e < piani pensionistici individuali > proposti da fondi pensione <aperti> o da imprese assicurative, che possono sottoscrivere anche quanti *non* appartengano al mondo del lavoro per il passato invece esclusi da forme di previdenza pensionistica. In posizione <complementare > alla

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

previdenza pensionistica pubblica sono poi attivi (numerosi) fondi pensione <preesistenti > alla disciplina del decreto legislativo 124 .

In assenza di qualsiasi normativa di loro speciale regime i fondi pensione <preesistenti > si erano costituiti privilegiando la tecnica organizzativa e i contenuti del rapporto previdenziale nel caso singolo considerati di volta in volta preferibili. . Da ciò fondi pensione sul modello del <patrimonio di destinazione, separato ed autonomo > ma anche fondi pensione configurati come pura e semplice <riserva contabile > o come <posta > segnata nel bilancio di una impresa , e insieme con questi poi invece altri congegnati come <fondazione > o nella forma della associazione <persona giuridica> o infine ( e più spesso) in forma di associazione non riconosciuta secondo il regime delle norme del primo libro del codice civile. Disegnando le grandi linee dell'ordinamento della nuova previdenza pensionistica privata ,le disposizioni del decreto legislativo 124 hanno sostituito alla logica del regime libero una puntuale disciplina di settore fortemente caratterizzata da norme in funzione di garanzia della pubblica vigilanza e attributive di poteri in determinante misura assegnati alla competenza della *Covip* ( per l'appunto una Commissione di vigilanza sui fondi pensione) ,essendo stabilite anche prescrizioni di regolamentazione dei fondi pensione <preesistenti> che per quanto più rileva si leggono all'art. 18 del decreto legislativo .

Normativa di garanzia della necessaria vigilanza tuttavia non significa direzione pubblica del settore .E i poteri conferiti alla *Covip* (o ad altre *authorities* che hanno poteri e responsabilità di sua amministrazione) non sono poteri nel segno di una indeterminata discrezionalità di contenuti. Una cosa è infatti il dovuto controllo di legalità e altra cosa.Si devono perciò considerare assolutamente esclusi interventi di possibile interferenza nello spazio di libertà e di libere determinazioni riservato ai privati operatori della previdenza pensionistica .Se in molta parte l'ordinamento del settore si caratterizza per la pervasiva presenza di norme che sono diritto pubblico( e talvolta norme che prefigurano ipotesi di reato e sanzioni penali) anche in questo senso la sua nota dominante è quindi costituita pur sempre dall'attivarsi di <forme previdenziali > che secondo principio di autonomia negoziale si avvalgono del tradizionale repertorio degli strumenti e dei congegni operativi del diritto privato. E questo è ciò che allo stesso modo qualifica fondi pensione <chiusi> del mondo del lavoro, fondi pensione <aperti> promossi da società di intermediazione finanziaria e attività delle imprese di assicurazione autorizzate alla raccolta di risparmio con la indicata finalità pensionistica.

Attivati nell'interesse di quanti per la loro posizione professionale appartengano ad una <categoria > ,un <comparto > o altri <raggruppamenti > del mondo del lavoro, i fondi pensione <chiusi > si configurano come associazioni (o fondazioni ) del primo libro del codice civile che per la gestione finanziaria della maggior parte delle loro risorse devono avvalersi delle imprese di intermediazione mobiliare indicate dall'art. 6 del decreto legislativo 124 .Sono le banche, le imprese assicurative ,le società di gestione del risparmio e le società di investimento mobiliare che secondo il regime dell'art. 9 del decreto legislativo possono poi attivare nella forma del patrimonio <separato e autonomo > fondi pensione invece aperti a tutti ,per una gestione di risparmio con finalità previdenziale che sarà volta a volta la gestione collettiva del secondo comma dell'art. 9 o il piano pensionistico individuale dell'art. 9 *bis* del decreto legislativo .E sul lato dell'offerta di un piano pensionistico individuale le imprese assicurative possono essere presenti con le speciali modalità del contratto di assicurazione <sulla vita> dell'art. 9 *ter* . Ne risultano fattispecie fortemente diversificate per i soggetti e per il genere della gestione di portafoglio finanziario .E se è vero che in tutti i casi si opera con gli strumenti del diritto privato, sarà chiaro in che misura l'ordinamento del settore ha al suo vertice le grandi disposizioni di principio delle norme di costituzione economica .

2. < Costituzione economica > è formula di sintesi che appartiene al lessico dei giuristi .E gli studiosi di diritto costituzionale alla formula assegnano una varietà di significati talvolta molto lontani tra loro. Anche nella sua maggior estensione di significato (secondo l'opinione che sembra di dover condividere) l'espressione comunque rinvia pur sempre a materiali normativi . Perciò in queste pagine ad essi soltanto si guarda tuttavia indicandosi come fonte di < costituzione economica> > in senso materiale disposizioni che pure in senso formale non configurano norme costituzionali. Nel caso della previdenza pensionistica privata al tempo stesso interessano poi riferimenti ad una serie ulteriore di fattori che non riguardano < norme > ma invece dati di < costituzione economica > in una altra accezione del termine . E per fare chiarezza si pensi al generale consenso sul carattere di assoluta < centralità > del problema < previdenza pensionistica> considerato nella prospettiva della necessaria

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

compresenza di un sistema pubblico < a ripartizione > e un sistema di previdenza privata < a capitalizzazione > < Centralita' > sociale e centralita' politica del problema in grande evidenza quando si rileva che su quel fronte si misurano per intero interessi fondamentali delle generazioni presenti e delle generazioni future, essendo in discussione il <patto sociale > che tra di esse si stipula al difficile punto di equilibrio tra divergenti e spesso contrapposte aspettative di protezione previdenziale.

Perciò spesso si scrive che la regolazione di questa materia è uno dei fattori dominanti nella < costituzione materiale > di un sistema < paese > Come si sa il processo di transizione ad un regime pensionistico di genere misto inteso a coniugare sistema pubblico a ripartizione e sistema privatistico a capitalizzazione è stato quindi segnalato non soltanto come il risultato di una importante decisione di politica economica ma anche e ancor prima come un nuovo <patto costituzionale > che < coinvolge più generazioni > .E nel linguaggio del legislatore la riforma del sistema pensionistico operata con la legge 335 dell' 8 agosto 1995 in ogni caso si è rappresentata come normativa che stabilisce < principi di riforma economico-sociale della Repubblica > .In una prospettiva di analisi pure certamente lontana dal rigore formale dei discorsi di diritto costituzionale , enunciazioni di principio del genere che si è ricordato già indicano con grande chiarezza in che stretta relazione di continuità oggettivamente si trovano materia previdenziale e costituzione economica in senso materiale . E tutto questo merita la maggior attenzione occorrendo prevenire il rischio che i formalismi del giurista finiscano per rendere più difficile la comprensione del complessivo disegno delle norme che sono in vario senso < costituzione economica > .

Anche nella prospettiva di analisi che si è delineata *basic rules* di primo e obbligato riferimento naturalmente sono tuttavia pur sempre le grandi enunciazioni di principio che si devono alla lineare formulazione dell'art. 38 Cost..Per disposizione del suo secondo comma <i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di (...) vecchiaia > .Il terzo comma della norma stabilisce che < provvedono organismi e istituti predisposti o integrati dallo Stato > . Per disposizione del suo quinto comma < l'assistenza privata è libera > . E la Corte Costituzionale ha ormai delineato con grande chiarezza il quadro di insieme dei principi a valere per il sistema pensionistico obbligatorio e pubblico. La norma dell'art. 38 è norma di scopo che non disegna un puro e semplice programma .E' infatti norma con < carattere precettivo > che impegna < lo Stato (..) ad operare > regolando la materia pensionistica di < primo pilastro > in modo tale da indicare la erogazione di trattamenti pensionistici come oggetto di una aspettativa che è < diritto > di ricevere un sostegno finanziario a misura delle necessità dell'età anziana con tutta la consistenza dei diritti soggettivi costituzionalmente protetti .

Da ciò precisa ancora la Corte costituzionale (e già con la sentenza 160 del 6 giugno 1974) derivano < veri e propri > diritti < di prestazione > .E in punto di complessivo disegno di costituzione economica sono diritti da considerare nel contesto delle norme che con il secondo comma dell'art. 38 fanno sistema, si tratti del principio di < tutela > che per l'art. 35 < la Repubblica > deve al < lavoro in tutte le sue forme > o ancora del diritto ad < assicurare a sé e alla famiglia > la < esistenza libera e dignitosa > prefigurata dall'art. 36 o infine della considerazione dei bisogni dell'età anziana come uno degli < ostacoli > che per il secondo comma dell'art. 3 occorre < rimuovere > quando < di fatto (...) impediscono il pieno sviluppo della persona umana > . Se queste sono le norme di costituzione economica al vertice del sistema delle fonti dell'ordinamento pensionistico pubblico a regime obbligatorio , decisamente più complesso e più problematico nei suoi esiti è il discorso da fare sul sistema delle fonti costituzionali dell'ordinamento pensionistico < complementare > e comunque privato .

Già con la sentenza 392 del 28 luglio 2000 la Corte Costituzionale ha segnalato < finalità di raccordo delle varie forme di previdenza complementare con il trattamento pensionistico di base > .E ancora questa importante pronuncia della Corte avverte che < non può essere messa in dubbio la scelta del legislatore > di < istituire > un < collegamento funzionale > tra < previdenza obbligatoria e previdenza complementare > per chiari segni inteso ad inscrivere < quest'ultima nel sistema dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione > .L'intenzione legislativa di inscrivere anche fondi pensione e previdenza privata nel contesto delle garanzie di protezione del secondo comma dell'art. 38 non sembra tuttavia trovare riscontro nelle disposizioni di puntuale disciplina della materia . Le disposizioni del decreto legislativo 124 (e le altre che con loro fanno sistema ) configurano infatti un regime dove attivazione di forme pensionistiche e adesione al programma previdenziale che ne risulta configurato sono iniziativa interamente rimessa alla autonomia e alla discrezionalità di valutazioni di soggetti privati

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

,dovendosi misurare tutta la estensione di campo dei poteri di *self regulation* che poi invariabilmente caratterizzano le modalità di gestione del portafoglio finanziario..

In ogni caso mancano disposizioni che con riguardo al principio di <adeguatezza> del secondo comma dell'art. 38 stabiliscano regole di commisurazione delle prestazioni previdenziali del fondo pensione alla entità della prestazione pensionistica <di primo pilastro>.Ne sembra confermato l'assunto di quanti riferiscono invece fondi pensione e previdenza privata alla *ratio legis* del quinto comma dell'art. 38 là dove si prefigurano appunto forme di <assistenza> > previdenziale <privata > e <libera >.Ma in questa materia la nota dominante continua tuttavia ad essere una persistente contrapposizione di orientamenti interpretativi ancora molto lontani da un possibile punto di incontro. Già si è segnalata la *ratio decidendi* espressa con tutta la sua autorevolezza dalla Corte costituzionale e si devono considerare con la necessaria attenzione le opinioni di consistente parte degli studiosi che sono del medesimo avviso, ritenendo che le norme del decreto legislativo 124 (e le altre che concorrono a qualificare il loro regime) non consentano di assegnare le forme pensionistiche in esame alla previsione del quinto comma dell'art. 38 in considerazione dei limiti che tali norme segnano pur sempre alla autonomia e alla discrezionalità dei privati.

Sono i limiti segnati dalle disposizioni che volta a volta prescrivono necessari requisiti di accesso al fondo pensione, ne stabiliscono gli assetti organizzativi e le regole di gestione delle risorse finanziarie, vincolano le prestazioni offerte agli aderenti sia quanto alla natura degli eventi protetti sia quanto agli stessi contenuti della prestazione pensionistica. Se è vero che tutto questo sembra (e in certa misura è) apparato normativo lontano dalla *ratio legis* del quinto comma dell'art. 38, al tempo stesso va tuttavia considerato che in nessuna materia la presenza di un regime di limiti alla autonomia dei privati di per sé significa appartenenza delle loro attività all'universo delle <funzioni > o del <servizio > di diritto pubblico. Non lo significa se le posizioni di limite ai poteri di autonomia privata si circoscrivono entro una soglia di incidenza che le norme di regime della previdenza pensionistica del decreto legislativo 124 non sembrano superare. E per ciò che riguarda le intenzioni del legislatore (o comunque la sua operante politica del diritto) anche in questo senso sarà il caso di segnalare ancora una volta tutto il rilievo delle disposizioni dei nuovi artt. 9 *bis* e *ter* del decreto legislativo, dovendosi considerare con quale forza le innovazioni apportate con le normative del febbraio 2000 hanno prefigurato una svolta di sistema a grandi dimensioni..

Disposizioni intese a prefigurare forme pensionistiche <individuali > aperte anche a quanti non sono <i lavoratori > del secondo comma dell'art. 38 indicano infatti con ogni evidenza che davvero non è (o comunque non è più interamente) questa la norma costituzionale al vertice del sistema delle fonti del nuovo diritto della previdenza privata e <a capitalizzazione >. Sistema delle fonti che se ha al suo vertice la disposizione e la *ratio legis* del quinto comma dell'art. 38 allo stesso modo trova poi in posizione di vertice ancora una volta la norma di principio del primo comma dell'art. 47, dove imperativamente si domanda quella <tutela del risparmio > in <tutte le sue forme > che particolarmente rigorosa deve essere quando si tratti del risparmio investito con finalità previdenziale. Anche in questa prospettiva di analisi va poi ricordato in che misura per gli studiosi della materia pensionistica è ormai cosa indispensabile guardare con crescente attenzione allo scenario sovranazionale. E sia pure per semplice rinvio a più approfondite riflessioni si devono almeno segnalare gli svolgimenti del diritto comunitario. Se nelle sue disposizioni di principio non si rinvengono disposizioni espressamente riferite alla materia dei fondi pensione, uno sguardo di insieme alle <fonti > normative con il rilievo dei grandi principi di

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

costituzione economica deve infatti pur sempre considerare che in un futuro ormai prossimo significativamente operative non saranno più soltanto fonti di diritto interno.

Indicazioni di tendenza di segno molto forte si devono a documenti di programma intesi a progettare un politica comunitaria della previdenza complementare già con grande chiarezza a suo tempo prefigurata dal < Libro verde sui regimi pensionistici integrativi nel mercato unico > del giugno 1997. E altre (importanti ) indicazioni di tendenza si devono alle decisioni della Corte di giustizia delle Comunità europee ( essendo da leggere con la maggior attenzione le sentenze del 21 settembre 1999, rese nel caso Albany che ha costituito occasione di assai rilevanti enunciazioni di principio). Complessivamente considerata la giurisprudenza della Corte è ancora lontana dal configurare orientamenti sufficientemente univoci e circostanziati. Ma natura giuridica delle forme pensionistiche ,attività svolta dai fondi pensione e prestazioni erogate , così come i possibili punti di interferenza e di <raccordo> tra regole di diritto comunitario e prerogative del legislatore nazionale sono ormai con ogni evidenza al centro di un *lawmaking power* della Corte di giustizia che verosimilmente svolgerà un ruolo determinante nella elaborazione di una disciplina sovranazionale .

Ancor più va poi considerato il significativo rilievo dei poteri di normazione che con il Trattato di Amsterdam ,e sia pure secondo principio di < sussidiarietà > il legislatore comunitario ha ricevuto in materia di < sicurezza sociale > . E va considerato in che misura la previdenza privata e < a capitalizzazione oggi è ormai sicuramente parte della materia. Ma in questo senso precise indicazioni erano offerte già dalla direttiva 98/49 del 29 giugno 1998 <relativa alla salvaguardia dei diritti a pensione complementare dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno della Comunità europea > . Da tutto questo una linea di percorso adesso operativamente attivata dal < progetto di proposta > di una <direttiva del parlamento europeo e del consiglio > in tema di < vigilanza sugli enti pensionistici > di genere complementare . Si tratta di un < progetto > ancora aperto a possibili variazioni ma pur sempre inteso ad identificare su scala comunitaria < un giusto punto di equilibrio > tra < una normativa prudenziale efficace > e un adeguato <rendimento finanziario dei regimi pensionistici > complementari ,secondo una *policy* di intervento normativo che guarda anche ai possibili < vantaggi offerti dal mercato unico e dall'euro > .

Indicazioni di decisivo rilievo si devono infine alla proposta di direttiva comunitaria <relativa alle attività di enti pensionistici per lavoratori autonomi o subordinati > elaborata nel contesto del <piani di azione per i servizi comunitari > ,che la Commissione ha reso nota ad ottobre del 2000 ( e già ampiamente discussa ed emendata dal parlamento europeo con sua risoluzione del luglio 2001). Se in osservanza del principio di sussidiarietà rimane stabilito che la materia previdenziale appartiene alle competenze nazionali ,guardando alla possibile armonizzazione di sistemi pensionistici pur molto diversi tra loro la proposta comunitaria prefigura infatti regole generali di diritto uniforme. Si muove dal riscontro del valore primario da riconoscere a disposizioni di forte garanzia della trasparenza di forme pensionistiche e attività di loro gestione , e si conferma una volta di più che <i diritti dei futuri pensionati devono essere protetti da rigorose norme prudenziali> ma al tempo stesso norme assai circostanziate organizzano in sistema le prescrizioni da osservare per garantire che all'investimento di risparmio pensionistico possano nel lungo periodo corrispondere sufficienti risultati di <rendimento finanziario > .

Da ciò tutti i contenuti di una proposta di direttiva intesa a stabilire regole di <protezione degli aderenti > alla forma pensionistica ,disposizioni che interessano l'*asset allocation* delle risorse del portafoglio previdenziale ,norme di regime della gestione di portafoglio e insieme con esse le altre *basic rules* di un ordinamento comunitario dell'intera materia. E se è vero che si tratta di un assetto regolamentare per

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

molta parte ancora lontano da una sua definitiva formulazione sarà comunque chiaro che dalla proposta di direttiva si ricevono indicazioni di politica del diritto che già prefigurano principi al vertice del sistema con tutta la evidente rilevanza delle *policies* comunitarie. In questo senso le crescenti interrelazioni tra evolvere dell'ordinamento comunitario e costituzione < nazionale > ormai assegnano perciò ai discorsi in tema di costituzione economica caratteri di complessità molto lontani dalla sommaria ricognizione di campo da svolgere in queste pagine. Caratteri di complessità (e insieme con essi importanti indicazioni di politica del diritto) che connotano il sistema delle fonti normative della previdenza privata anche quando poi ai principi di costituzione economica si guarda nella prospettiva indicata dagli studiosi che insegnano a pensare anche in termini di costituzione materiale.

3. Per una riflessione intesa a reperire regole e *policies* di costituzione economica in norme di legge ordinaria si devono considerare in modo particolare le disposizioni del primo comma dell'art. 3 della legge 241 dell'agosto 1992. E già si sono segnalate le norme della legge 335 dell'agosto 1995 che operando una riforma dell'ordinamento della materia pensionistica progettata come insieme di < principi di riforma economico-sociale della Repubblica > per il regime obbligatorio pubblico sostituiscono il criterio contributivo al criterio retributivo di calcolo delle pensioni e vincolano il loro tasso di rendimento alle variazioni del < prodotto interno lordo >. A queste grandi disposizioni di principio che sono con ogni evidenza *costituzione economica*, per le forme pensionistiche che sono previdenza privata le disposizioni della legge del 1995 aggiungono poi significative correzioni e integrazioni della disciplina del decreto legislativo 124. E sono anch'esse disposizioni tali da configurare norme di costituzione economica sia pure soltanto nella già indicata accezione sostanziale del termine. Ma in materia di fondi pensione e previdenza pensionistica privata lo strumento di legislazione ordinaria più congeniale al sistema è pur sempre il decreto legislativo che l'autorità di governo approva in conformità dei principi e entro i limiti di oggetto stabiliti dalla legge di delega.

In questo senso la materia pensionistica privata non fa eccezione alla regola che caratterizza ogni settore dell'ordinamento quando occorre provvedere ad una produzione di norme di genere molto particolare, sia per la prevalenza di fattispecie ad oggetto tecnicamente complesso sia per la compresenza di numerosi e divergenti interessi che nelle norme devono trovare una possibile composizione. Una cosa è infatti progettare in astratto l'adesione a forme pensionistiche come nuova forma di investimento del risparmio delle famiglie con finalità previdenziale. Altra cosa trasformare il progetto in una puntuale normativa di organizzazione di soggetti e di attività amministrative e finanziarie, realmente capace di coniugare efficienza operativa e garanzie di tutela anche giurisdizionale dei diritti maturati con l'adesione alla forma previdenziale. A così complessa operazione di ingegneria istituzionale disposizioni di principio consegnate a norme di legge in senso formale possono certamente offrire la disciplina di vertice del sistema. La sua articolazione in disposizioni < di dettaglio > tuttavia necessariamente richiede l'impiego di altri congegni normativi. Opera una *ratio legis* di delega all'esecutivo che trasferisce all'autorità di governo la funzione legislativa delineando una precisa regola di gerarchia delle fonti.

Perciò si spiega il *law making process* che doveva caratterizzare l'intero sistema della previdenza pensionistica privata. E si spiega lo scenario di insieme di una disciplina di settore che nel contesto disegnato da norme di legge in senso formale situate al vertice del sistema necessariamente impiega poi come < fonti primarie > del diritto una serie di decreti legislativi delegati. Talvolta si tratta di decreti intesi a integrare o a riformare singoli istituti. E altra volta invece di provvedimenti intesi a integrare o riformare intere parti di una normativa che è ancora in fase di tormentata evoluzione. Ma si tratta comunque di una attività di decretazione che ha pur sempre i suoi solidi riferimenti di < cornice > nelle disposizioni generali del decreto legislativo 124. In ogni caso la legge di delega conferisce delega a tempo limitato e per < oggetti definiti > che segnano un confine invalicabile ai poteri normativi dell'autorità di

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

governo .La legge in senso formale stabilisce infatti <principi > e <criteri direttivi > che il decreto delegato deve osservare non essendo escluse ulteriori prescrizioni di vincolo da considerare anch'esse condizioni di legittimità del provvedimento .E come positivo risultato di questo *law making process* si devono segnalare in modo particolare e le norme del decreto legislativo emanato in attuazione dell'art. 3 della legge 133 del 13 maggio 1999 .

Il caso era assolutamente emblematico . Si trattava di regolare una materia tecnicamente complessa già per i suoi contenuti sostanziali , e molto complessa anche con riguardo alla forma e alla regolamentazione giuridica da assegnare a contenuti e fattispecie con forti caratteri di specialità . Occorre infatti < riordinare il regime fiscale delle forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari > . Ma il progetto di politica del diritto era ancora più impegnativo perché se occorreva provvedere ad una revisione del <trattamento fiscale > dei < contratti di assicurazione sulla vita > e < di capitalizzazione > e ad un ulteriore provvedimento di natura fiscale quanto al < trattamento di fine rapporto e (..) altre indennità > ,al tempo stesso parte del progetto era la predisposizione di una disciplina per <forme di risparmio individuali vincolate a finalità previdenziali > ,cosa che rendeva necessarie correzioni e integrazioni del regime assegnato ai fondi pensione aperti dall'art. 9 del decreto legislativo 124 ( e di un genere tale da configurare l' autentica svolta di sistema poi concretata dalle disposizioni dei suoi nuovi artt. 9 bis e 9 ter) .

Se questo e così multiforme era il progetto di politica del diritto da portare a risultato ,si comprende bene che per espressa disposizione dell'art. 3 della legge 133 la sua strumentazione fosse una delega al Governo chiamato provvedere mediante < uno o più decreti legislativi > . E si è provveduto con le disposizioni del decreto legislativo 47 del febbraio 2000. Allo stesso modo si spiega il ricorso allo strumento della legge di delega ( è la delega dell' art. 71 primo e secondo comma dell'art. 71 della legge 144 del 17 maggio 1999 ) quando si è trattato di regolare altra materia tecnicamente complessa e caratterizzata da notevoli valenze di politica economica ,essendosi deciso di congegnare possibili forme di trasformazione dei nuovi < accantonamenti > di fine rapporto in maggiori risorse del fondo pensione mediante le disposizioni di <cartolarizzazione > poi stabilite dal decreto legislativo 299 del 17 agosto 1999. Ancora in via di decretazione si provvederà alla ormai urgente riforma della complessiva disciplina del < trattamento di fine rapporto > .E altri interventi normativi in via di decretazione seguiranno per adeguare alle necessità un ordinamento della materia previdenziale tuttavia già oggi assai complesso e in continua evoluzione.

Questa successione di normative di crescente complessità espone la disciplina di settore alle insistenti e comprensibili obiezioni di quanti lamentano il fatto che previdenza complementare e fondi pensione costituiscono un < cantiere legislativo sempre aperto > dove si costruiscono apparati normativi già oggi esposti al rischio di un eccesso di normazione.E da più parti ormai si guarda ad una disciplina sempre più complessa e al tempo stesso assoggettata ad incessanti revisioni come ad un fattore di insuperabile ostacolo al necessario sviluppo delle nuove forme pensionistiche. Obiezioni di questo genere si devono seriamente considerare E la complessità degli apparati normativi inevitabilmente disorienta. Quanto più diventa complessa la trama delle disposizioni da applicare tanto più numerosi diventano poi i problemi di ordine interpretativo, essendo allora molto difficile organizzare in sistema apparati

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

normativi talvolta lontani da una razionale logica di sistema. In ogni caso le incessanti revisioni della disciplina ingenerano una situazione di oggettiva incertezza in materie dove invece occorrono in modo particolare certezza di posizioni soggettive, chiarezza di procedimenti, prevedibilità dei risultati delle attività e quant'altro è per l'appunto *certezza del diritto*.

L'eccesso di normazione, la sua variabilità e molto spesso la stessa imperfezione della tecnica normativa in uso costituiscono un serio problema. Occorre tuttavia guardarsi dal rischio della falsificante semplificazione dei discorsi di superficie. Va infatti considerato che in consistente misura la complessità degli apparati normativi si deve infatti alla oggettiva e non contenibile complessità della materia da regolare. In questo senso è più indicativa di qualsiasi altra la vicenda dei comparti del pubblico impiego, adesso finalmente regolati in via definitiva dall'«accordo quadro nazionale» raggiunto dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, l'*A.r.a.n.* con le Confederazioni sindacali a luglio del 1999 e poi recepito con «norme di esecuzione» del decreto presidenziale del 20 dicembre 1999. E un *law making process* che comporta frequenti variazioni di regime non è fenomeno senza spiegazione perché nuove norme e nuove formulazioni o correzioni dei contenuti di norme preesistenti non nascono dal nulla. Si devono invece a necessità di intervento legislativo che sono del genere più vario ma a veder bene comunque motivate da precise intenzioni di riassetto tecnico del settore o da intenzioni di politica del diritto per la verità non sempre indicate con la necessaria chiarezza.

Talvolta si impongono o comunque si considerano utili le correzioni di dettaglio, le sostituzioni o le «aggiunte» che valgono da revisioni migliorative del regime giuridico dei fondi pensione. E per fare un solo esempio si guardi alle «aggiunte» operate con la lettera *b bis* del primo comma dell'art. 2 del decreto legislativo 124 nell'interesse dei lavoratori dipendenti da imprese cooperative. Altra volta si tratta invece di innovativi progetti di politica pensionistica o più semplicemente dello stesso gioco di forza degli interessi che spostano il punto di equilibrio a suo tempo stabilito quanto a tipologie di fondi pensione, regolazione dei rapporti negoziali tra fondi e aderenti, posizioni e prestazioni previdenziali o altro ancora. E in questo senso doveva essere assolutamente emblematica già la normativa del decreto legislativo 229 dell'agosto 1999 intesa a promuovere trasformazioni dei flussi annuali di *t.f.r.* in strumenti finanziari. Ma ancor più rileva la svolta di sistema operata dal decreto legislativo 47 con le sue disposizioni di riforma del complessivo regime dei fondi pensione aperti, da esse legittimati ad offrire piani pensionistici individuali alla generalità dei possibili interessati secondo il regime del nuovo art. 9 *bis* del decreto legislativo 124, dovendosi al tempo stesso considerare tutto il rilievo della norma del nuovo art. 9 *ter* che legittima l'impresa assicurativa all'offerta di piani pensionistici nella forma di uno speciale contratto di assicurazione «sulla vita».

Quanto poi alle imperfezioni della tecnica di redazione delle norme che pure è così spesso gravemente imperfetta, l'esperienza della generalità dei settori normativi ad oggetto complesso (e in continua evoluzione) insegna che le disposizioni di legislazione speciale difficilmente raggiungono la coerenza e la chiarezza delle norme dei codici, anch'esse tuttavia in evidente difficoltà quando oggetto di regolazione ne sono le complesse materie dell'economia finanziaria dei tempi di capitalismo maturo. Questo naturalmente non significa che non esista un problema di allarmanti proporzioni. Anche in materia di previdenza pensionistica privata più dei



# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

discorsi di pura e semplice critica dell'esistente interessano tuttavia possibili indicazioni per un modello di *law making* in concreto capace di contenere sia il rischio di un eccesso di normazione sia l'altro e conseguente rischio di caduta delle garanzie di certezza del diritto. E al riguardo si devono segnalare in positivo una linea di tendenza e un modello di intervento normativo che le stesse norme del decreto 124 e degli altri decreti legislativi a veder bene già ampiamente prefigurano. Nella loro posizione di < fonti primarie > della disciplina le norme dei decreti legislativi e i decreti delegati molto spesso rinviano infatti la predisposizione delle disposizioni *di dettaglio* ad altre e < secondarie > fonti di ordinamento delle forme pensionistiche complementari.

Si tratta delle < fonti > volta a volta costituite dal decreto ministeriale oppure dal regolamento di autorità amministrative che sono titolari di funzioni di vigilanza in materia di fondi pensione e previdenza complementare o ancora da altro atto < fonte > comunque capace di regolare singole fattispecie con normative di maggior flessibilità e maggiore coerenza di contenuti tecnici. Queste normative si comprendono bene soltanto nel contesto dell'analisi delle singole fattispecie di riferimento. E tuttavia sarà forse utile provvedere ad una prima ricognizione del loro ambito di operatività. Orientata in questa direzione già una prima e sommaria ricognizione di fonti normative di diverso genere rileva infatti tutta l'estensione di campo delle forme di produzione delle sue regole che configurano l'ordinamento della nuova previdenza privata come ordinamento di settore a struttura composita. Gli studiosi di diritto pubblico insegnano che un ordinamento con suoi particolari caratteri esiste là dove esiste in misura significativa la soggezione a norme di diritto speciale per gli operatori di uno speciale ramo di attività economica, che appunto in questo senso appartengono ad un loro esclusivo ordinamento di settore. E nel caso della previdenza privata operatori < fondo pensione > e operatori < impresa di intermediazione finanziaria > ne ricevono disciplina mediante un concorso di fonti normative quanto mai diverse tra loro, non escluse le discipline di una Commissione di vigilanza che come si preciserà opera davvero con tutti i caratteri dell' < ente reggente di settore >.

4. Nel linguaggio degli studiosi di teoria generale del diritto pubblico fonti <secondarie > sono numerosi atti a contenuto normativo. Talvolta si indicano come fonte secondaria atti del governo e altra volta atti imputati al singolo ministro o ancora atti di altri soggetti e enti pubblici in ogni caso vincolati all'osservanza delle norme che secondo regola di gerarchia delle fonti risultano a loro sovraordinate. Mediante fonti < secondarie > di diritto si perviene così a discipline di settore che devono uniformarsi ai principi stabiliti da fonti primarie e operare nei limiti di competenza da esse indicati. Il ricorso a fonti <secondarie> al tempo stesso assicura il risultato utile che immediatamente deriva dalla naturale flessibilità dello strumento normativo impiegato. E va considerato il particolare rilievo della qualificazione tecnica del soggetto che pone in essere norme di fonte secondaria. L'ordinamento della previdenza pensionistica privata si caratterizza in modo particolare appunto per il consistente ricorso a provvedimenti governativi, decreti ministeriali, atti di indirizzo, regolamenti di autorità di vigilanza e atti amministrativi generali che a veder bene sono anch'essi fonte <secondaria > di diritto.

E' una *ratio legis* significativamente operante già quanto al regime dei fondi pensione <presistenti > intesi come tali quanti fossero già istituiti <alla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992 n. 421 >(e perciò già attivi alla data del 15 novembre 1992). Si pensi all'art. 18 del decreto legislativo 124 che a tali fondi pensione assegna un termine di < dieci anni dalla entrata in vigore > del medesimo decreto per < adeguarsi (...) alle disposizioni attuative dell'art. 6 commi 4 e 5 >. E si dovrà

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

provvedere < secondo norme > al riguardo specificamente emanate > con decreto ministeriale del Tesoro da assumere di intesa con la Commissione di vigilanza sui fondi pensione. O si pensi alla < comunicazione > dai fondi pensione < preesistenti > dovuta alla Commissione di vigilanza ai sensi del sesto comma dell'art. 18, che per i tempi e le modalità della comunicazione rinvia al decreto ministeriale del lavoro < di cui all'art. 4, terzo comma > del decreto legislativo 124. O ancora si pensi alle forme pensionistiche preesistenti gestite < in via prevalente > con il sistema tecnico e finanziario della < ripartizione >.

Pur in presenza dei < rilevanti squilibri finanziari > indicati dal comma 8 *bis* dell'art. 18 per < un periodo di otto anni > anche questi fondi pensione possono provvedere a nuove iscrizioni in deroga alle disposizioni degli artt. 7 e 8 del decreto legislativo. Tuttavia è contestualmente previsto un decreto del Ministro del lavoro emanato di concerto con il Ministro del Tesoro e < sentita la Commissione di vigilanza >, che deve determinare i criteri di accertamento della situazione di < squilibrio > con riguardo alla variazione dell'aliquota contributiva < necessaria al riequilibrio della gestione >. E infine si pensi all'altro decreto del Ministro del Lavoro (una volta di più decreto < di concerto con il Ministro del Tesoro >) che il nono comma dell'art. 18 prefigura in considerazione della posizione pensionistica dei dipendenti < degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975 n. 70 > assunti successivamente all'entrata in vigore di tale legge. Più ancora naturalmente interessa segnalare l'estensione di campo del ricorso alla < fonte secondaria > nella disciplina dei fondi pensione di nuova generazione.

Anche in questo senso grande attenzione si deve alla disciplina dei comparti del pubblico impiego, come si ricorderà particolarmente considerati dalle norme delle leggi 449 del 27 dicembre 1997 e 448 del 23 dicembre 1998 che riguardano sia la possibile trasformazione delle < indennità di fine servizio > in < trattamento di fine rapporto > sia l'assetto complessivo delle disposizioni di finanziamento delle forme pensionistiche complementari. Ne emerge infatti con ogni evidenza una disciplina con forti caratteri di specialità secondo la logica di un *law making process* di ampio rinvio alle determinazioni assunte in sede di contrattazione collettiva, essendo previsto che queste disposizioni fossero materia di recepimento nel decreto del Presidente del Consiglio da emanare ai sensi del sesto e settimo comma dell'art. 2 della legge 335 dell'agosto 1995. E come si sa l'indicata *ratio legis* doveva originare una complessa fattispecie che coinvolge un atto di indirizzo rivolto dal Dipartimento della funzione pubblica all'A.r.a.n., l'accordo stipulato dall'A.r.a.n. con le confederazioni sindacali il 2 giugno 1999 e infine l'indicato decreto presidenziale del 29 dicembre 1999 che recepisce le disposizioni concordate in via di contrattazione collettiva.

Particolare estensione di campo e particolare rilievo di contenuti ha poi il frequente ricorso a decreti ministeriali. E già le norme del decreto legislativo 124 indicavano nel provvedimento ministeriale una < fonte > di regolazione dell'universo dei fondi pensione particolarmente qualificata quando fossero in questione le discipline di accesso al sistema della previdenza privata ma non esse soltanto. Il terzo comma dell'art. 4 del decreto legislativo 124 disponeva infatti che < con uno o più decreti > competeva al Ministro del Lavoro < determinare > parte consistente del regime operativo dei fondi pensione, con una estensione di campo che andava dai < requisiti formali di costituzione > della forma pensionistica agli < elementi essenziali > della sua disciplina statutaria e dell'atto di destinazione del patrimonio, dai < profili > delle garanzie di trasparenza nei rapporti con gli iscritti ai < requisiti per l'esercizio dell'attività >. Parte delle competenze ministeriali era anche la presposizione di norme in tema di poteri degli organi collegiali, di < protocolli di autonomia gestionale > e molto altro ancora. E in questa prospettiva di analisi va considerato tutto il rilievo delle disposizioni emanate con il decreto del Ministro del lavoro 211 del 14 gennaio 1997.

Da tutto questo un ordinamento di settore per via di < fonti secondarie > di diritto che ha poi un punto di riferimento determinante nel decreto di competenza del ministro del Tesoro 703 del 21 novembre 1996, che il quarto comma *quinquies* del decreto legislativo 124 indicava come fonte normativa delle regole da osservare quanto alla destinazione degli investimenti del fondo pensione e ai criteri di investimento delle sue risorse finanziarie, essendo tema di competenza ministeriale anche la regolazione delle situazioni di possibile < conflitto di interesse >. Ne risulta confermato l'assetto complessivo di una disciplina che riserva alle norme di < fonte primaria > (in questo caso le norme del decreto legislativo 124) la indicazione di scopo e la delimitazione dell'ambito di materia e talvolta la indicazione di direttive generali. Ma è disciplina che rinvia a < fonti secondarie > sia la predisposizione delle norme utili allo scopo sia la scomposizione della < materia > astrattamente considerata in concreto regime di singole fattispecie. E che non si tratti di un *law making* a carattere

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

episodico ma dello stesso modo di essere dell'intero ordinamento di settore confermano numerose altre parti della disciplina dei fondi pensione di nuova generazione .

Un decreto del ministro del Tesoro ( è il decreto 673 del 21 novembre 199 ) stabilisce i criteri e le modalità della gestione di risorse dei fondi pensione da parte di società di gestione di fondi comuni di investimento. Un decreto del ministro del Tesoro dovrà indicare i < criteri generali > e stabilire sia < requisiti > che < condizioni > di attuazione della norma del comma 2 bis dell'art. 6 del decreto legislativo 124, là dove si prefigura la possibilità di erogazione diretta delle prestazioni di rendita da parte di fondi pensione a ciò autorizzati. Ancora decreti del ministro del Tesoro emanati di concerto con i Ministri del lavoro e delle finanze possono stabilire < modalità tecniche > di attuazione dei programmi di trasformazione in titoli del trattamento di fine rapporto ( li prevede l'art. 9 del decreto legislativo 299 del 1999). Ad un decreto del Ministro del lavoro si domanda di definire i compiti della Commissione di vigilanza in materia di amministrazione straordinaria o di liquidazione coatta amministrativa dei fondi pensione ( così dispone il quinto comma dell'art. 11 del decreto legislativo 124 ). E sono adesso da considerare le fonti di normazione secondaria attivate dal decreto legislativo di riforma fiscale del febbraio 2000 con la previsione di decreti ministeriali nella competenza del ministro delle finanze.

Sono infine meritevoli di particolare attenzione le < direttive generali > in materia di vigilanza del marzo 1996 emanate dal Ministro del Lavoro di concerto con il ministro del Tesoro ai sensi del primo comma dell'art. 16 del decreto 124, che costituiscono parte importante del regime normativo della Covip dovendosi valutare anche il contenuto prescrittivo degli < indirizzi generali > che per disposizione del secondo comma dell'art. 17 il Ministero del lavoro indica alla Covip come regola e modello per lo svolgimento della sua funzione di vigilanza sulla generalità dei fondi pensione. Le norme che si sono segnalate e altre ancora restituiscono con ogni evidenza l'immagine di un sistema di fonti secondarie che impiega una notevole varietà di strumenti normativi . Si tratta di strumenti normativi molto diversi tra loro per l'oggetto di disciplina e per la posizione gerarchica che certamente differenzia provvedimenti governativi , decreti ministeriali , < direttive > e atti di indirizzo ma comunque caratterizzati dal contenuto fortemente specialistico delle materie regolate e dalla flessibilità delle norme che per esse si dispongono .

Una politica del diritto di così ampio ricorso a provvedimenti ministeriali sicuramente si spiega con l'intenzione di avvalersi della competenza tecnica di apparati amministrativi là dove la materia presenta più elevate soglie di specialità ,essendo da tenere nella dovuta considerazione l'importante contributo di riflessione che le autorità di governo possono ricevere dalla Covip nella forma delle <proposte> e delle <rilevazioni > prefigurate dalle lettere l ) e m) del terzo comma dell'art. 17 del decreto legislativo. Il ricorso ad uno strumento normativo molto flessibile per la possibilità di correzioni o integrazioni della disciplina mediante procedure di normazione ad una limitata soglia di complessità è sicuramente motivato dall'esigenza di provvedere in via breve a quanto possa di tempo in tempo rendersi necessario per una miglior agibilità della forma pensionistica .E tutto questo appartiene semplicemente ad una regola di divisione del lavoro normativo che è modello consolidato in un grande numero di ordinamenti di settore. Se si guarda a talune delle materie rimesse alla regolazione delle fonti ministeriali sarà tuttavia chiaro che per la materia della previdenza pensionistica privata altro ancora occorre considerare .

Specialità di materia ed esigenze di flessibilità normativa infatti non esauriscono la motivazione delle numerose previsioni di rinvio che in più di un caso si segnalano per il loro prevalente significato di legittimazione ministeriale a scegliere tra possibili *policies* della materia previdenziale.L'assegnazione ad autorità di governo di prerogative di normazione a contenuto politico in senso forte ( oltre che congeniale al loro ruolo ) non è davvero novità di modello. In materia previdenziale tuttavia questo modo di procedere costituisce un elemento distintivo della disciplina che in ogni sua espressione presenta caratteri di grande rilievo. E a integrazione di quanto già si diceva a proposito del Dipartimento della funzione pubblica e dell' A.r.a.n. va fino da ora osservato che caratteri di rilievo sempre maggiore allo stesso modo presenta la attribuzione di una funzione normativa anche alle autorità amministrative di regolazione di questo nuovo comparto dell'economia

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

finanziaria. Ma la attribuzioni di questo genere di funzioni è appunto ciò che caratterizza e identifica l'ordinamento di ogni settore della *financial industry*.

Al riguardo si devono tenere ben presenti i provvedimenti deliberati dalla Banca d'Italia nella forma di < istruzioni di vigilanza > per gli enti creditizi attivi nel settore della previdenza pensionistica privata, così come le sue < disposizioni > per il caso di < gestione > finanziaria < di fondi pensione > chiusi o di < istituzione > di fondi aperti < da parte di banche >. E allo stesso modo meritano attenzione le disposizioni emanate dalla Banca d'Italia per stabilire disciplina degli enti creditizi che nell'interesse di fondi pensione assumono < incarico di banca depositaria > e per il caso di una attività di < gestione del patrimonio > di fondi pensione < da parte di S.i. m. >. Già provvedimenti di questo genere indicano con ogni evidenza in che misura i poteri normativi delle autorità di vigilanza concorrono a configurare l'ordinamento settoriale della nuova previdenza privata come ordinamento che in ogni sua parte si segnala per suoi particolari caratteri di specialità.

Con la medesima attenzione si devono poi considerare le fonti di normazione secondaria costituite da deliberazioni della Consob. E si devono considerare in modo particolare le < comunicazioni > dalla Consob deliberate in materia di prospetto informativo dei fondi pensione aperti e di < pubblicazione del valore unitario > delle loro quote. Altre e rilevanti fonti di normazione secondaria sono infine i provvedimenti deliberati dall'Isvap sia con riferimento ai requisiti patrimoniali delle imprese di assicurazione interessate a < stipulare convenzioni > di gestione del patrimonio di fondi pensione, sia per disciplinare la < raccolta di adesioni > a fondi pensione aperti e a contribuzione definita < costituiti da imprese di assicurazione esercenti il ramo vita > o ai nuovi piani pensionistici individuali dell'art. 9 *ter* ( e ancora in materia di < condizioni per lo svolgimento dell'attività di raccolta delle adesioni ai fondi aperti > da parte di < subagenti e produttori >). Ne risulta con chiarezza anche maggiore in che misura la disciplina della nuova previdenza pensionistica privata è nel linguaggio dei giuristi < ordinamento > settoriale a struttura davvero composita.

Meritano infine una speciale attenzione le attribuzioni di una funzione normativa alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione. Se è vero che alla Covip competono anche le funzioni di < promozione > della previdenza privata indicate dalle lettere m) e n) del secondo comma dell'art. 17, naturalmente la consistenza del suo ruolo istituzionale si deve infatti a funzioni di regolazione del settore che sono in notevole misura funzioni di carattere normativo. L'attribuzione di funzioni di tal genere alla Commissione di vigilanza si spiega con la particolare identità di un organismo *reggente di settore*, che per la sua stessa composizione e per le competenze ricevute dalle norme del decreto legislativo 124 ha una evidente attitudine e una precisa legittimazione a concorrere al complessivo disegno della disciplina per le parti di materia a contenuto prevalentemente tecnico. Ma gli studiosi di diritto pubblico insegnano a distinguere tra discrezionalità *tecnica* e altro genere di attribuzioni normative, a veder bene già la stessa identità e la posizione istituzionale della Commissione di vigilanza segnando comunque un limite obbligato alla sua legittimazione ad essere *law maker* della materia previdenziale.

Se devono essere apprezzati in tutto il loro rilievo i poteri di iniziativa e di proposta conferiti alla Commissione dalla lettera l) del secondo comma dell'art. 17 del decreto legislativo, sarà infatti al tempo stesso assolutamente chiaro che né questa né altra norma regolatrice della materia attribuiscono alla Covip una qualsiasi soggettività politica, essendo perciò esclusa in radice una sua legittimazione ad assegnare contenuti politici ai suoi atti di genere normativo e regolamentare. E anche là dove esiste ampio spazio per valutazioni nel segno di una discrezionalità tecnica che in numerose fattispecie è già prefigurata da singole disposizioni di regime della Covip, invariabilmente si tratta di attribuzioni di competenza che come si era già osservato in nessun caso possono configurarsi come poteri di una (impensabile) direzione pubblica del settore. E quando si sono espresse opinioni di diverso orientamento a loro sostegno si sono impiegati argomenti molto lontani dalla dovuta attenzione ai principi costitutivi della disciplina. Stabiliti questi limiti le attribuzioni normative e regolamentari della Commissione di vigilanza operano tuttavia con la grande estensione di campo indicata dalle disposizioni del decreto legislativo 124, che anche in questo senso già disegnano per intero l'assetto ordinamentale della previdenza pensionistica privata.

Anche a non prendere in esame (come invece si dovrebbe) le disposizioni del decreto legislativo che chiamano la Commissione a concorrere con un suo parere alla formazione di atti che sono < fonte > di < normazione secondaria > imputabile ad altre autorità, i poteri di genere normativo nella diretta titolarità della Commissione di vigilanza sono numerosi e importanti. Talvolta si tratta di poteri da esercitare secondo moduli organizzativi che esigono ancora una volta il < previo parere > o l'

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

< intesa > di amministrazioni anch'esse titolari di funzioni di vigilanza sulle forme di previdenza complementare .E moduli organizzativi di questa natura per disposizione della lettera e) del secondo comma dell'art. 17 riguardano la normativa degli schemi tipo di < contratti tra i fondi e i gestori > , così come per disposizione del quarto comma *quater* dell'art. 6 del decreto riguardano la determinazione dei criteri e delle modalità di comunicazione(dalle imprese < gestore > ) ai fondi dei risultati della gestione finanziaria delle loro risorse .Indicazioni di significativo rilievo si devono poi alla previsione normativa degli <accordi di collaborazione > con <autorità preposte alla vigilanza> sul mercato finanziario già prefigurati dal sesto comma dell'art. 17.

Altra volta ( e più spesso ) i poteri normativi della Commissione non esigono invece integrazioni *ab externo* e consistono di disposizioni di regolamento o di atto amministrativo generale a contenuto normativo che operano con grande estensione di campo . Si pensi al regolamento prefigurato dal terzo comma dell'art. 4 del decreto legislativo 124 in materia di autorizzazione dei fondi pensione all'esercizio dell'attività. E si pensi al regime di determinazione del valore del patrimonio dei fondi pensione e della loro < redditività > ,così come al regime di tenuta delle scritture contabili e di redazione dei documenti di bilancio dei fondi pensione ,che si assegnano alle competenze della Covip con le disposizioni della lettera g) del secondo comma dell'art. 17. O ancora si pensi alla regolamentazione prefigurata dalla lettera h) della medesima disposizione sia quanto alle garanzie di < attuazione > dei principi di < trasparenza> nel rapporto tra fondo pensione e iscritti ,sia quanto alla materia di <comunicazione > periodica agli iscritti < circa l'andamento amministrativo e finanziario del fondo > . O infine si pensi a quanto stabilisce il comma 3 *bis* dell'art. 10 che impegna la Covip a deliberare norme per regolare le offerte commerciali dei fondi pensione <al fine di eliminare distorsioni nell'offerta > che possano < creare nocumeto > agli aderenti alla forma pensionistica .

Più di una ulteriore e circostanziata rassegna dei poteri normativi volta a volta conferiti alla Covip da singole disposizioni del decreto legislativo 124 o da altre fonti tuttavia interessa segnalare il particolare rilievo del comma ( è il comma quinto *bis* ) aggiunto all'art. 16 del decreto legislativo 124 dal quarantaduesimo comma dell'art. 59 della legge 449 del dicembre 1997 , e successivamente modificato alla lettera f ) del terzo comma dell'art. 71 della legge 144 del 1999 . Disponendo la loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale questa disposizione si riferisce infatti a <regolamenti > della Commissione , a sue < istruzioni di vigilanza > e ai <<provvedimenti di carattere generale > emanati dalla Commissione < per assolvere in compiti di cui all'art. 17 > .Ne risulta confermato che insieme a provvedimenti di carattere puntuale lo svolgimento di tali compiti necessariamente comporta la deliberazione di atti a carattere normativo dallo stesso comma quinto *bis* dell' art. 17 enumerati con precisa distinzione di genere .E sono appunto questi atti a carattere normativo (ancora così poco studiati) ad indicare con maggior chiarezza nella Commissione di vigilanza una amministrazione pubblica sul modello dell' ente reggente di settore .

5. La attribuzione di poteri normativi alla Commissione di vigilanza assicura consistenti guadagni in punto di flessibilità e di adeguatezza tecnica della disciplina ma di per sé può soltanto contenere i *costi* operativi della regolazione giuridica. Non diversamente dalla generalità degli interventi di regolazione pubblica di attività private , le normative elaborate dalla Covip costituiscono infatti un complesso sistema di disposizioni che in più parti inevitabilmente si caratterizza per il carattere formale e vincolante dei procedimenti amministrativi volta volta imposti a fondi pensione e imprese di intermediazione finanziaria sia nella fase di avvio alla operatività sia nel corso del loro concreto operare . Ne derivano normative del settore tutt'altro che lineari , spesso segnate da una scansione lenta dei tempi e da normative regolamentari anch'esse necessariamente pensate sul modello poco flessibile che è tradizionale nella nostra esperienza di amministrazione pubblica. E se è vero che sentendo con forza l'esigenza di semplificazione delle regole la Covip interpreta il suo ruolo istituzionale in un modo quanto più è possibile lontano dal vizio burocratico

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

delle amministrazioni tradizionali (molto spesso) anche le sue normative finiscono per essere inevitabilmente esposte al rischio dei possibili eccessi di regolamentazione.

Rischio che esiste in misura ancora maggiore per ogni altra fonte di normazione secondaria del settore. Una volta di più sarà tuttavia il caso di guardarsi da falsificanti semplificazioni dei termini di un problema oggettivamente complesso. Una insistente e in parte motivata domanda di *deregulation* caratterizza con frequenza sempre maggiore la generalità dei comparti di economia finanziaria. Ma qualsiasi sensata domanda di contenimento della regolazione giuridica incontra un limite obbligato là dove si tratta di disciplinare innovazioni di sistema che come le forme pensionistiche del settore privato impongono una speciale disciplina di soggetti e di attività. Disciplina di norme tanto più necessaria quando le prassi degli operatori e le innovazioni di sistema coinvolgono interessi collettivi e comunque interessi a valenza sociale particolarmente elevata. E questo è certamente il caso delle forme di previdenza pensionistica privata di modo che il problema del costo della regolamentazione non si può davvero risolvere in termini di pura e semplice *deregulation* del settore. Occorre semmai progettare più evoluti assetti ordinamentali e una miglior strumentazione giuridica con risultati di conseguente contenimento dell'eccesso di normative.

Progressivo adeguamento della disciplina alle necessità della efficienza operativa così da contenere i costi dei possibili eccessi di normazione pubblica in modi compatibili con una tutela del risparmio che è valore costituzionalmente protetto significa infatti progettare un regime normativo dove disposizioni di legge, prescrizioni di decreto legislativo o ministeriale, <direttive> e <atti di indirizzo>, discipline regolamentari della Covip o di altre autorità stabiliscano un vincolo nella misura *strettamente* necessaria per scongiurare il pericolo che la autonomia dei privati degeneri in una impensabile assenza di garanzie di tutela degli aderenti ad una forma pensionistica. E si tratta di garanzie di tutela in senso forte con ogni evidenza pretese dalla norma costituzionale dell'art. 47 là dove imperativamente si domanda <tutela> del risparmio. Una volta assicurate le necessarie garanzie di protezione giuridica del risparmio previdenziale esiste tuttavia ancora ampio spazio per una organizzazione delle attività secondo principio di *self regulation* degli operatori del settore. Un progetto di politica del diritto orientato in questa direzione è la *policy* più congeniale ad una forma pensionistica che le norme di costituzione economica assegnano all'ambito di operatività del quinto comma dell'art. 38. E si deve considerare che in consistente misura *policies* di questo genere sono già presenti nelle disposizioni di principio del decreto legislativo 124.

Disposizioni che con ogni evidenza riconoscono forza normativa ad atti di genere negoziale. Presso gli studiosi di teoria delle fonti che anche la autonomia privata e tanto più nelle sue espressioni collettive possa essere fonte *materiale* di diritto è cosa ormai acquisita. Più di una ulteriore divagazione teorica interessa quindi far notare in che modo (e sia pure con tutti i loro caratteri di specialità) la disciplina dei <fondi pensione> e il complessivo regime della previdenza pensionistica privata si uniformano a linee di tendenza che nell'ambito degli ordinamenti dell'economia finanziaria operano ormai su scala sempre più generale configurando appunto regimi di *self regulation* di soggetti e di attività che sono parte importante delle singole discipline di settore. E in questa prospettiva di analisi è molto indicativo il regime dei fondi pensione negoziali e <chiusi> del mondo del lavoro, quale risulta dalle normative stabilite dal decreto legislativo 124 in materia di fonti <istitutive> e fonti <costitutive> della <forma pensionistica complementare>, secondo una logica di sistema che guardando al disegno delle norme costituzionali immediatamente consegue alla *ratio legis* del quinto comma dell'art. 38.

Naturalmente anche per tale fattispecie valgono tutte le regole generali di vincolo che sono struttura portante del sistema. E al vertice dell'ordinamento della forma previdenziale sono infatti pur sempre prescrizioni di legge con carattere di imperatività, essendo poi attivate tutte le necessarie funzioni di pubblica vigilanza così da assicurare che le attività dei fondi pensione e la gestione finanziaria delle loro risorse si svolgano seguendo le regole di trasparenza e di correttezza a garanzia di tutela del risparmio investito con finalità previdenziale. In questo senso i poteri di autonomia privata incontrano limiti talvolta stringenti nelle norme di fonte legale. Per fare un primo esempio si pensi al quarto comma dell'art. 4 del decreto legislativo 124, dove si stabilisce che i fondi pensione costituiti <nell'ambito di categorie, comparti o raggruppamenti> devono obbligatoriamente <assumere forma di soggetto riconosciuto> come persona giuridica <ai sensi dell'art. 12 del codice civile> (e l'art. 2 del decreto ministeriale del lavoro stabilisce che in ogni caso <i fondi pensione devono essere istituiti con atto pubblico>). O ancora si pensi a quanto per disposizione dell'art. 17 del decreto legislativo è regola della multiforme e così complessa trama dei rapporti tra fondi pensione e Commissione di vigilanza.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Ma per fare un esempio assolutamente emblematico con riguardo ad un intero ambito di materia si pensi infine al complessivo regime delle disposizioni del decreto che imperativamente limitano i poteri degli amministratori della forma pensionistica quanto a gestione in via diretta delle risorse patrimoniali del fondo. Disposizioni che come si sa al tempo stesso regolano con norme inderogabili i requisiti dei soggetti, la forma giuridica e i contenuti delle convenzioni che con imprese di intermediazione mobiliare gli amministratori dovranno stipulare per garantire al fondo pensione una gestione professionale delle attività di *asset allocation* e di movimentazione del suo portafoglio finanziario, dovendosi considerare anche le disposizioni del decreto ministeriale del novembre 1996 che poi precisano oggetto, criteri e regime di ognuna di queste attività. Occorre perciò assegnare ai discorsi in termini di poteri normativi dell'autonomia privata le loro giuste proporzioni. Fattore costitutivo del sistema al tempo stesso è tuttavia anche la posizione di assoluto rilievo delle attribuzioni di *self regulation* che caratterizzano la disciplina di fonti istitutive e fonti costitutive della forma pensionistica complementare. E a fare chiarezza provvedono le disposizioni del decreto legislativo che per i fondi pensione del mondo del lavoro stabiliscono un preciso ordinamento di materia appunto distinguendo tra fonti istitutive e fonti costitutive della forma pensionistica complementare.

Per le norme del decreto legislativo 124 fonti *istitutive* sono gli atti negoziali dell'art. 3 che configurano in modi giuridicamente impegnativi la maturata volontà di attivare una forma pensionistica complementare, e perciò volta a volta < contratti > o altri < accordi > di genere collettivo che definiscono identità e programma del fondo pensione, ambito dei soggetti legittimati alla adesione e sue modalità, regime delle contribuzioni e quant'altro costituisce prima regolazione della iniziativa previdenziale che per loro tramite appunto si istituisce. Fonti *costitutive* sono invece gli atti anch'essi negoziali dell'art. 4 del decreto legislativo che organizzano la forma pensionistica con una puntuale disciplina di statuto e la configurano come soggetto di diritto, e più precisamente come associazione (o fondazione) del libro primo del codice civile tuttavia caratterizzata da specialità di regime che si devono alla specialità del soggetto < fondo pensione >. In questo senso anche gli atti di costituzione e di statuto della forma previdenziale sono in ogni loro parte deliberazioni a forte contenuto normativo. Operano tuttavia pur sempre in una obbligata posizione di dipendenza funzionale dall'atto < fonte istitutiva >. Quali rapporti di vincolo intercorrono tra fonte *istitutiva* e fonte *costitutiva* del fondo pensione precisa l'art. 2 del decreto ministeriale del gennaio 1997.

La norma del decreto ministeriale stabilisce infatti che < nel regolamentare l'ordinamento > del fondo pensione < atti costitutivi > e < statuti > devono < salvaguardare le competenze > delle < fonti istitutive >. Una norma di questo genere conferma quanto era già univoca *ratio legis* delle disposizioni del decreto legislativo 124 perché assegna alle < competenze > della fonte istitutiva una posizione primaria nel sistema dei poteri normativi di autonomia privata. Provvedimenti di costituzione e statuto del fondo pensione ne preciseranno una identità, assetti istituzionali e caratteri distintivi tuttavia già all'origine stabiliti dalla fonte istitutiva del fondo pensione. Anch'essi sono una fonte normativa della forma previdenziale che tuttavia si attiva in funzione per così dire < ausiliare > di quanto inderogabilmente stabiliscono i contratti o uno degli altri atti di *self regulation* del mondo del lavoro che hanno forza di fonti istitutive del fondo pensione. Si tratti di comparti del pubblico impiego oppure invece del lavoro dipendente del settore privato opera una medesima logica di politica del diritto che occorre valutare in tutto il suo rilievo. E più dei discorsi in astratto o dei modelli della teoria generale valgono i riscontri in modo così significativo (e così univoco) ancora una volta offerti dalle norme di principio del decreto legislativo.

A veder bene si tratta infatti di norme che in ampia misura sono disposizioni di *delega* che ai soggetti promotori del fondo pensione assegnano competenze istituzionali e responsabilità di amministrazione di un contenzioso previdenziale (e di problemi di economia complessiva dei rapporti di lavoro) certamente alla soglia dei grandi temi di costituzione economica. Tutto questo secondo una *ratio legis* e una intenzione politica già dichiarata dalle disposizioni del primo e secondo comma dell'art. 3 del decreto legislativo, dove guardando a < contratti > e < accordi > del mondo del lavoro si indica con chiarezza in che senso (e con quale estensione di campo) si è provveduto ad una forte integrazione di ruolo per quanto i giuristi con ormai consolidate formule di estrema sintesi definiscono < autonomia collettiva > e < ordinamento intersindacale >. In una seconda (e conclusiva) parte di questo intervento di apertura della discussione, anche se soltanto con rilievi di estrema sintesi si proverà ad indicare altri e più puntuali riferimenti normativi che complessivamente considerati consentono di precisare in che misura questa integrazione di ruolo è molto più di ciò che pure sempre caratterizza l' < ordinamento intersindacale > quanto a libertà negoziali e appunto quanto a poteri normativi delle diverse espressioni

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

di < autonomia collettiva >. Ma ancor prima sarà forse il caso di precisare una volta di più la logica di sistema che in ogni suo settore caratterizza la disciplina della nuova previdenza pensionistica.

Per l'intero universo dei fondi pensione *self regulation* e poteri di autonomia privata, normative tuttavia derogabili e norme di legge che presentano invece carattere di inderogabilità nel loro complessivo insieme configurano un ordinamento di materia dove come già si diceva a libertà negoziale e prescrizioni di vincolo occorre assegnare una posizione di ragionevole equilibrio. Al suo interno il sistema delle fonti della disciplina allinea poi le numerose fonti < primarie > con forza di legge e fonti < secondarie > quali sono i decreti ministeriali e le numerose discipline regolamentari della Covip. Ma in questo più ampio contesto le < fonti > di autonomia privata operano pur sempre in misura tale da assicurare al mondo dei fondi pensione chiusi uno spazio di *self regulation* a grandi dimensioni che è davvero punto forte dell'ordinamento del settore, perchè se certamente servono rigorose discipline di pubblico controllo con funzioni di garanzia sarà chiaro che al tempo stesso occorre assicurare al sistema tutte le libertà di regime che sono congeniali ( e dovute ) ad ogni forma di previdenza privata sul modello del quinto comma dell'art. 38 Cost. E se naturalmente è di tutt'altro genere il discorso che sarebbe necessario fare per la *financial industry* dei fondi pensione aperti variamente attivati da imprese di intermediazione mobiliare, anche per essi la disciplina del decreto legislativo è comunque pur sempre regime da pensare al necessario punto di equilibrio tra autonomia di iniziative e disposizioni di vincolo con finalità di tutela del risparmio previdenziale.

Finalità che un serio discorso sulla nuova previdenza privata deve considerare in una prospettiva di analisi dove il riferimento al principio costituzionale dell'art. 47 non sia puro e semplice rituale di formule a contenuto indeterminato. < Tutela del risparmio > a misura della garanzia prefigurata dalla norma costituzionale per la materia previdenziale significa trasparenza di quanto riguarda l'investimento di risparmio consegnato in gestione per finalità pensionistica, < stabilità > dei soggetti che lo ricevono e insieme con tutto questo < correttezza > nello svolgimento di una attività di amministrazione di portafoglio che deve essere al tempo stesso amministrazione < efficiente > ( e perciò nella misura del possibile capace di assicurare gli attesi rendimenti economici ). Naturalmente tutto questo non è cosa che si possa garantire per intero soltanto in forza di norme. Ma l'organizzazione dei congegni normativi è una variabile < condizionante > per qualsiasi settore dell'economia e tanto più presenta tale carattere quando materia ne sono comparti dell'economia finanziaria che coinvolgono su scala di massa interessi individuali e collettivi ad alta valenza sociale. E questo è il caso di fondi pensione e previdenza privata che all'economia finanziaria appartengono per intero, come si era precisato osservando che nuova previdenza pensionistica privata invariabilmente ( e sempre ) significa flusso di risparmio orientato in direzione di strumenti e mercati di genere finanziario.

Soltanto un passo più avanti dei puri e semplici discorsi di superficie, l'analisi del fenomeno < previdenza privata > impegna perciò ad una complessa ricognizione di campo normativo, che ha significativi esiti di estensione del materiale giuridico da considerare con grande attenzione perchè è *securities law*. ma al tempo stesso e in senso tecnico diritto della materia previdenziale. Cosa evidente e tuttavia non sempre rappresentata con la dovuta chiarezza di riferimenti. Talvolta sembra quasi che distinzione accademica di materie finisca separare ciò che invece non può essere in alcun modo separato. Sarà allora bene ripetere che si tratti dell'investitore istituzionale fondo pensione chiuso > o dell'impresa di intermediazione mobiliare che attiva fondi pensione aperti, la forma previdenziale del settore privato ( e qualsiasi forma previdenziale di quel genere ) opera con strumenti di investimento che ne determinano la piena appartenenza all'universo dell'economia finanziaria di modo che parte integrante del suo regime normativo sono numerose prescrizioni del *Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria* approvato con il decreto legislativo 58 del febbraio 1998. Ma anche in questa prospettiva di analisi occorre una volta di più identificare il giusto punto di equilibrio tra imperatività di norme e privati poteri di *self regulation* ( *continua* ).



# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

---

*Sintesi di considerazioni già svolte altrove, queste pagine sono trascrizione di una prima parte dei <materiali per una discussione > presentati ad un incontro di studio organizzato nel corso dell'anno accademico 2001/2002. Le normative e i provvedimenti variamente richiamati si leggono nel repertorio dei documenti ufficiali della Commissione di vigilanza sui fondi pensione e nel sito internet [www.covip.it](http://www.covip.it).*