



Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione

AUDIZIONE DELLA COVIP

(Schema di decreto legislativo recante attuazione della Direttiva (UE) 2016/2341 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016 relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali)

11[^] Commissione permanente
(Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)
SENATO DELLA REPUBBLICA

Roma, 9 ottobre 2018

Si ringraziano la 11^a Commissione permanente del Senato della Repubblica e il suo Presidente per l'opportunità offerta alla COVIP, quale Autorità di vigilanza sul settore della previdenza complementare, di intervenire in questa sede per svolgere alcune considerazioni sullo Schema di decreto legislativo di attuazione della Direttiva (UE) 2016/2341 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016, relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali (c.d. "Direttiva IORP II").

La Direttiva, frutto dell'accordo raggiunto nel dicembre 2014, durante la Presidenza italiana, da parte del Comitato permanente dei rappresentanti del Consiglio dell'Unione europea (COREPER), nell'abrogare la precedente Direttiva 2003/41/CE, ridefinisce, ampliandone la portata, la disciplina delle forme pensionistiche complementari di secondo pilastro.

Gli obiettivi perseguiti dal legislatore comunitario sono quelli di migliorare la *governance* dei fondi pensione, incrementando il livello di qualità dei processi decisionali, attraverso la chiara e documentata attribuzione delle responsabilità e la definizione puntuale dei meccanismi che regolano i flussi informativi interni ai fondi pensione, di accrescere la capacità di monitoraggio dei rischi e di aumentare la trasparenza nei confronti degli iscritti effettivi e potenziali e dei beneficiari.

Tali obiettivi sono pienamente condivisi da questa Autorità che, già in occasione delle scorse relazioni annuali al Parlamento, nel riconoscere alle parti sociali e agli altri soggetti istitutori dei fondi pensione un ruolo di rilievo nel percorso sinora compiuto dalla previdenza complementare nel nostro Paese, ha sollecitato i fondi pensione a migliorare i processi organizzativi interni e la capacità di gestione dei rischi; a ricercare dimensioni adeguate, che siano funzionali agli interessi degli aderenti; più in generale, a cogliere le sfide della complessità di mercati finanziari in continua evoluzione. Lo sviluppo di assetti organizzativi così definiti, da un lato, consente di operare a costi amministrativi e di gestione più contenuti grazie ad economie di scala; dall'altro, può agevolare un migliore impiego delle risorse, anche nell'ottica di un maggior ruolo delle

forme pensionistiche nell'economia reale, pure del nostro Paese, auspicando che si determinino condizioni, anche di offerta, adeguate alle esigenze di investitori previdenziali.

Il recepimento in Italia della Direttiva IORP II si pone dunque nel solco delle sollecitazioni mosse da tempo da questa Autorità che, pertanto, non può che esprimere il proprio favorevole avviso rispetto alla definitiva approvazione dello Schema di decreto legislativo, oggi all'esame del Parlamento.

Pur tuttavia, proprio alla luce della straordinaria opportunità di crescita che IORP II rappresenta per il sistema e dello sforzo che al sistema e all'azione di vigilanza stessa sarà richiesto per cogliere in pieno questa opportunità, appare doveroso richiamare l'attenzione su taluni profili cruciali e, in particolare, sulla necessità di un rafforzamento dell'Autorità e sulla conseguente proposta di modifica al testo, nei termini di seguito rappresentati.

Nonostante l'impianto complessivo del sistema di previdenza complementare nel nostro Paese sia certamente evoluto nel contesto europeo e per alcuni profili, come quello relativo alla disciplina in materia di trasparenza verso gli iscritti e i potenziali aderenti, in buona misura già conforme all'assetto delineato dalla Direttiva IORP II, rilevanti sono i profili di novità che necessitano di essere integrati nell'ordinamento italiano.

Tali novità determineranno un impatto significativo per gli operatori del settore, chiamati a dotarsi di un sistema di governo più efficace, ad iniziare dall'introduzione di nuove funzioni – le c.d. funzioni “fondamentali” (funzione di gestione dei rischi; funzione di revisione interna e, ove coerente con le caratteristiche del fondo, funzione attuariale) – delle figure di responsabili di tali funzioni e di politiche scritte relative sia a tali funzioni sia alla remunerazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo decisionale. Corrispondentemente, altrettanto significativo sarà l'impatto sull'attività di questa Autorità, chiamata a sua volta a vigilare su un perimetro notevolmente

ampliato, sia da un punto di vista oggettivo, in termini di nuovi e più articolati processi e documenti da verificare, sia da un punto di vista soggettivo, dovendo vigilare sull'operato di una platea di soggetti più ampia, direttamente responsabili nei confronti dell'Autorità dell'adeguato svolgimento di quelle funzioni fondamentali introdotte, per l'appunto, dalla Direttiva.

Considerato che la stessa Direttiva IORP II, all'art. 45, paragrafo 2, impone agli Stati membri di provvedere "affinché le autorità competenti dispongano degli strumenti necessari e possiedano le competenze, le capacità e il mandato pertinenti per conseguire l'obiettivo principale della vigilanza" prudenziale loro affidata, si ritiene dovere di questa Autorità rappresentare l'esigenza di un suo adeguato rafforzamento, affinché possa essere assicurata un'efficace vigilanza su un settore così rilevante quale è quello della previdenza complementare, che – si ricorda – concorre, in ragione del collegamento funzionale con la previdenza pubblica ormai pacificamente riconosciuto, alla realizzazione degli scopi enunciati dall'art. 38, comma 2, della Costituzione.

L'attribuzione di nuove e significative funzioni alla COVIP non può infatti prescindere da un suo correlato rafforzamento, non solo sotto il profilo dei poteri, ma anche e soprattutto sotto quello degli "strumenti" a sua disposizione, da intendersi anche come risorse finanziarie e risorse umane.

Tale esigenza è fra l'altro condivisa dalle stesse Associazioni rappresentative degli operatori del settore (Assofondipensione e Assoprevidenza) che, nel formulare le proprie osservazioni in sede di pubblica consultazione sul testo dello Schema di decreto legislativo, hanno esplicitamente sottolineato la necessità di un adeguato rafforzamento dell'Autorità di vigilanza, ritenendolo elemento essenziale nello stesso interesse dei soggetti vigilati, avuto riguardo alla complessità e articolazione delle novità che saranno apportate dal decreto stesso.

Al fine di meglio chiarire le ragioni sottese all'esigenza di rafforzamento di questa Autorità, si riportano di seguito le principali novità introdotte dalla Direttiva

IORP II, evidenziando l'impatto che le nuove disposizioni avranno tanto per gli operatori del settore quanto per l'attività della COVIP.

Da subito, peraltro, questa Autorità opererà affinché l'attuazione delle nuove regole avvenga in modo appropriato e ordinato, tenendo conto degli assetti esistenti e delle differenze tra le varie tipologie di forme pensionistiche complementari, al fine, da una parte, di assicurare l'effettività dell'adeguamento in tempi congrui e coerenti con lo spirito della Direttiva e, dall'altra, di non far gravare sugli operatori oneri e appesantimenti non necessari, dando concreta applicazione al principio di proporzionalità che nella Direttiva è ricorrentemente richiamato.

L'impatto della Direttiva IORP II in termini di nuovi compiti e funzioni

Le modifiche più rilevanti (anche per il grado di dettaglio delle nuove norme) sono quelle relative alle regole in materia di *governance*.

In particolare, è previsto che i fondi si dotino di un sistema di governo efficace, che assicuri una gestione sana e prudente della loro attività, mediante una struttura trasparente, nella quale sia chiara e adeguata l'attribuzione e la separazione delle responsabilità e sia assicurata un'efficace trasmissione delle informazioni.

E' altresì previsto che debbano istituire specifiche funzioni c.d. "fondamentali", quali la funzione di gestione dei rischi, quella di revisione interna e, ove coerente con le caratteristiche del fondo, la funzione attuariale. Tali funzioni dovranno essere affidate a soggetti in possesso di adeguati requisiti professionali, che ne assumono le relative responsabilità: si tratta di centri autonomi di poteri e responsabilità, la cui attività andrà attentamente monitorata dall'Autorità di vigilanza, anche nell'ipotesi in cui le funzioni siano esternalizzate.

Tali figure divengono dunque ulteriori "soggetti vigilati" dall'Autorità, con la quale possono essere chiamati ad interloquire direttamente oltre che essere passibili di sanzione nel caso di inosservanza degli obblighi assunti.

L'Autorità sarà poi chiamata a supervisionare l'adeguatezza dei processi interni di separazione delle responsabilità, di trasmissione delle informazioni, di reportistica.

Si tratta di misure e processi nuovi che miglioreranno certamente la *governance* dei fondi pensione ma imporranno anche un impegno ulteriore e significativo per l'Autorità, dovendo essa vigilare su un perimetro decisamente più esteso.

A ciò si aggiunga che i fondi dovranno dotarsi anche di politiche scritte in relazione alla gestione dei rischi, all'*audit* interno, alle attività di valutazione attuariale.

La COVIP sarà chiamata a vigilare anche sulla corretta formalizzazione di tali documenti e sul loro tempestivo aggiornamento.

Ciascun fondo dovrà inoltre definire una politica di remunerazione adeguata delle persone che lo gestiscono, di quelle che svolgono funzioni fondamentali e delle altre categorie di personale le cui attività professionali hanno un impatto rilevante sul profilo di rischio del fondo: si tratta di un'altra novità di rilievo che ricadrà sotto la supervisione della COVIP.

Ulteriore significativa novità è l'obbligo imposto ai fondi di effettuare e documentare la loro valutazione interna dei rischi, non solo finanziari. Tale valutazione dovrà essere adeguatamente integrata nel processo gestionale e nei processi decisionali e a tal fine andranno formalizzati i meccanismi interni per individuare e valutare i rischi cui i fondi sono o potrebbero essere esposti.

Anche tali processi e attività saranno assoggettati alla vigilanza della COVIP.

La Direttiva impone inoltre la formalizzazione da parte dei fondi di un documento scritto relativo alle attività esternalizzate, nonché l'obbligo di assicurare che l'esternalizzazione non rechi pregiudizi al fondo, ai suoi iscritti e alla effettiva capacità della COVIP di svolgere le proprie verifiche.

Anche tali processi ricadranno sotto la vigilanza della COVIP.

E' inoltre disciplinato ex novo il trasferimento transfrontaliero, totale e parziale, dei diritti pensionistici e delle afferenti attività dei fondi pensione, introducendo dettagliate disposizioni in merito ai relativi adempimenti.

Se non v'è dubbio, quindi, che l'attuazione della Direttiva IORP II comporterà per gli operatori un impegno al rafforzamento strutturale che, in taluni casi (ad esempio per i fondi di dimensioni più contenute), potrà essere anche molto significativo (tanto da favorire possibili accorpamenti), appare evidente che il recepimento della Direttiva comporterà anche un rilevante ulteriore impegno per l'attività di supervisione affidata all'Autorità di vigilanza: ciò, sia nella predisposizione dell'apparato regolatorio di propria competenza (normativa secondaria) in modo da rendere più chiare e definite le linee nell'ambito delle quali ciascun operatore dovrà compiere le valutazioni e le scelte allo stesso demandate, sia nell'implementazione delle attività di controllo da svolgere in via continuativa sulla molteplicità dei nuovi processi che i fondi dovranno attivare e formalizzare.

L'attività di vigilanza dovrà necessariamente evolvere in maniera coerente con gli interventi previsti dalla Direttiva, rafforzandosi sui profili attuali ed estendendosi ai nuovi ambiti ora prefigurati, primariamente con riguardo agli aspetti della governance, sempre nell'ottica di favorire l'incremento del livello di qualità dei processi decisionali dei fondi, la capacità di monitoraggio dei rischi, l'adozione di adeguate misure di trasparenza nei confronti di iscritti e beneficiari.

Tali maggiori impegni della COVIP, come detto, hanno carattere strutturale (aggiungendosi peraltro a quello che sarà comunque richiesto all'Autorità di vigilanza in fase di prima applicazione delle nuove disposizioni).

Volendo sintetizzare per punti l'ampliamento delle funzioni della COVIP conseguente al recepimento della Direttiva IORP II, si possono richiamare:

- nuove funzioni di vigilanza in merito all'adozione da parte dei fondi pensione delle funzioni fondamentali di gestione dei rischi, di revisione interna e, in determinati casi, attuariale;

- nuove funzioni di vigilanza in merito all'esternalizzazione di funzioni o altre attività, comprese le funzioni fondamentali, da parte dei fondi pensione, anche con riferimento all'adozione da parte degli stessi di procedure di selezione dei fornitori dei servizi, al loro dovere informativo nei confronti della COVIP e al potere della COVIP di effettuare ispezioni nei locali dei fornitori delle attività esternalizzate;
- nuove funzioni di vigilanza in merito all'adozione di una sana politica di remunerazione, opportunamente formalizzata e pubblicizzata, da parte dei fondi pensione;
- nuove funzioni di vigilanza circa la considerazione dei fattori ambientali, sociali e di governo societario nelle politiche di investimento dei fondi pensione;
- vigilanza sulle nuove disposizioni in materia informativa, con particolare riferimento alle informazioni agli aderenti durante la fase di prepensionamento e alle informazioni ai beneficiari durante la fase di erogazione delle rendite;
- nuove funzioni di vigilanza in materia di trasferimento transfrontaliero di tutto o parte del patrimonio a un fondo pensione di un altro Stato membro e di trasferimento transfrontaliero da un fondo pensione di un altro Stato membro, attraverso complesse procedure transnazionali in cui la COVIP è chiamata a esercitare funzioni, fra le altre, di valutazione tecnica e di autorizzazione;
- attuazione da parte della COVIP delle nuove disposizioni in materia di segreto d'ufficio e collaborazione tra autorità, con particolare riferimento allo scambio di informazioni con le altre autorità, fra cui le banche centrali del SEBC, compresa la BCE, e altri organismi con responsabilità analoghe in quanto autorità monetarie;
- vigilanza sulle nuove disposizioni in materia di bilanci e rendiconti, con particolare riferimento agli obblighi di pubblicità;
- estensione delle prerogative della COVIP, anche di carattere sanzionatorio, con riguardo agli esponenti dei fondi pensione, includendo oltre ai componenti degli organi

di amministrazione e di controllo e ai responsabili dei fondi pensione, anche i direttori generali e i soggetti responsabili delle funzioni fondamentali.

L'impatto della nuova normativa sull'organizzazione della COVIP

La rilevanza e la numerosità dei nuovi compiti e delle nuove funzioni attribuite all'Autorità e il significativo ampliamento del perimetro di vigilanza conseguenti al recepimento in Italia della Direttiva IORP II, determinano la necessità di dotare l'Autorità degli "strumenti" necessari per l'esercizio adeguato della sua funzione di vigilanza.

L'attuale dotazione di risorse umane e strumentali della COVIP non appare infatti proporzionata a consentire un efficace svolgimento di tali nuovi compiti e funzioni e necessita pertanto di un rafforzamento.

La pianta organica della COVIP è attualmente limitata a 80 unità, largamente inferiore a quella delle altre Autorità di vigilanza per la tutela del risparmio, nonostante vigili su oltre 240 miliardi di risparmio previdenziale privato.

Deve ricordarsi, infatti, che l'Autorità, oltre a vigilare su 160 miliardi di risparmio previdenziale integrativo, vigila anche sugli investimenti operati dalle cc.dd. Casse professionali, che gestiscono oltre 80 miliardi di risparmio previdenziale obbligatorio. Tale competenza le è stata attribuita dal legislatore con il decreto legge n. 98 del 2011 senza, fra l'altro, prevedere alcuna integrazione delle risorse disponibili.

A ciò si aggiunga che l'evoluzione, sia recente sia prospettica, della normativa comunitaria, è caratterizzata dall'intensificarsi del ricorso all'adozione di regolamenti, che intervengono direttamente a ridefinire ambiti di attività dei fondi pensione e dai quali conseguono ulteriori attività per questa Autorità, anche di tipo sanzionatorio (quali, ad esempio, il Regolamento (UE) 648/2012, c.d. EMIR).

Risulta dunque dirimente che l'attuazione delle disposizioni di recepimento della Direttiva IORP II si accompagni con l'integrazione dei flussi di finanziamento della

COVIP, al fine di rendere possibile, da un lato, l'aumento della pianta organica di un numero di risorse funzionale allo svolgimento di dette nuove attribuzioni (valutabile fino a 20 unità), dall'altro, l'acquisizione di ulteriore strumentazione, soprattutto informatica, volta a meglio strutturare e agevolare i controlli.

Più precisamente, la dotazione organica aggiuntiva sarebbe volta a consentire il necessario rafforzamento delle diverse strutture coinvolte, *in primis* le funzioni di vigilanza, documentale e ispettiva, ma anche quelle deputate al controllo e all'elaborazione delle segnalazioni su sistemi informatici e la funzione legale.

La coerenza del rafforzamento della COVIP con l'ambito di recepimento della Direttiva

L'istanza di rafforzamento di questa Autorità oltre che fondata per le ragioni sopra esposte, si palesa anche coerente con l'ambito di recepimento della Direttiva IORP II.

E' infatti la stessa Direttiva che, all'articolo 45, paragrafo 2, impone in primo luogo agli Stati membri di provvedere "affinché le autorità competenti dispongano degli strumenti necessari e possiedano le competenze, le capacità e il mandato pertinenti per conseguire l'obiettivo principale della vigilanza" prudenziale loro affidata.

E' d'altronde essenziale per il buon funzionamento del sistema dei fondi pensione, a livello nazionale ma anche europeo, che le Autorità nazionali siano messe nelle condizioni di assicurare la tutela degli aderenti e dei beneficiari e di garantire la stabilità e la solidità dei fondi pensione.

Si osservi, poi, che nella Legge di delegazione europea 2016-2017 (Legge 25 ottobre 2017, n. 163), la delega al Governo a recepire la Direttiva in questione è avvenuta con la tecnica dell'inserimento di tale Direttiva nell'Allegato A) alla Legge

di delegazione medesima e, quindi, senza enunciazione di specifici criteri e principi di delega.

Ne consegue che, nel determinare i contenuti del Decreto di recepimento, è necessario far riferimento ai principi contenuti nella Direttiva stessa e verificare quali siano gli atti da porre in essere al fine di darne coerente e completa attuazione sul piano nazionale, come d'altronde avvenuto per tutte le altre disposizioni contenute nello Schema di decreto.

Secondo la giurisprudenza costante della Corte Costituzionale, infatti, nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato (cfr. Corte Costituzionale sentenza n. 32/2005, n. 210/2015, n. 134/2013).

Quindi, è pienamente in linea con l'ambito della delega disporre, in sede di recepimento, il rafforzamento dell'Autorità di vigilanza nazionale. Tale rafforzamento doterebbe l'Autorità di tutti gli strumenti, anche in termini di concrete risorse operative, necessari al pieno svolgimento delle molteplici nuove funzioni attribuite dalla Direttiva a tutela di aderenti e beneficiari.

Tanto è vero che in tali termini si sono espresse, come detto, in sede di consultazione pubblica, anche le Associazioni rappresentative degli operatori del settore (Assofondipensione e Assoprevidenza), ritenendo il rafforzamento dell'Autorità elemento essenziale nello stesso interesse dei soggetti vigilati.

Proposta emendativa allo schema di decreto legislativo di recepimento della Direttiva IORP II

All'esito delle riflessioni condotte, nell'esprimere una valutazione complessivamente positiva sullo Schema di decreto legislativo in argomento, si propone, per la corretta e adeguata attuazione della Direttiva IORP II, di introdurre una

previsione che, in luogo della clausola d'invarianza riferita alle Autorità (inserita nell'art. 4 dello schema di decreto legislativo, secondo la quale "Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente"), consenta il necessario rafforzamento della COVIP, in uno con l'attribuzione dei nuovi compiti e lo sviluppo delle attuali prerogative.

L'assenza di tale previsione costituirebbe difatti un *vulnus* al buon funzionamento del sistema di previdenza complementare, che la Direttiva ha inteso rafforzare mediante la previsione di una più corposa e dettagliata disciplina.

Con l'auspicio che tali considerazioni siano condivise da questa autorevole Commissione, si precisa che la modifica normativa che di seguito si propone non determina maggiori oneri per la finanza pubblica, avendo riguardo ad un incremento minimo (fino allo 0,01 per mille delle risorse complessive dei fondi pensione) della quota di finanziamento a carico del mercato di competenza, costituito da soggetti privati.

Si tratta di un incremento che si stima determini un maggiore finanziamento per questa Autorità pari al massimo a circa 1,5 milioni di euro annui, contributo che, se per l'attività di vigilanza della COVIP risulta cruciale, appare del tutto marginale quale onere a carico di un settore le cui attività superano i 160 miliardi di euro.

A corredo, si riporta di seguito la proposta emendativa

L'articolo 4, comma 2, dello Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2016/2341 relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali è così sostituito:

- 2. All'articolo 13, comma 3, della legge 8 agosto 1995, n. 335, le parole "può essere" sono sostituite dalla seguente: "è". Dopo le parole "contributi incassati" sono aggiunte le seguenti: ", incrementata di una quota non superiore allo 0,01 per mille delle risorse complessive dei fondi alla fine dell'anno".*