

**Atto del Governo n. 47 (Schema di decreto legislativo recante
attuazione della direttiva (UE) 2016/2341 relativa alle attività e alla
vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali)**

Audizione di Luigi Di Falco
ANIA

SENATO DELLA REPUBBLICA

**11^a Commissione
(Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)**

Roma, 9 ottobre 2018

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

desideriamo innanzitutto ringraziarvi per aver invitato l'ANIA - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici, a esprimere osservazioni e proposte relativamente all'Atto del Governo n. 47, recante lo schema di decreto legislativo che dà attuazione in Italia della direttiva (UE) 2016/2341.

PREMESSA

Com'è noto, la direttiva (UE) 2016/2341 ha aggiornato le norme dell'Unione riguardanti le forme pensionistiche "collettive" o "occupazionali" (aziendali o professionali). In Italia, le norme che regolano dette forme sono contenute nel d.lgs. 252/2005, "testo unico" della previdenza complementare, che disciplina anche le forme pensionistiche "individuali", istituite anche da imprese di assicurazione (fondi pensione aperti – abilitati in realtà a raccogliere sia adesioni individuali sia adesioni collettive - e PIP - piani individuali pensionistici).

Mentre le forme pensionistiche occupazionali sono di norma soggetti giuridici autonomi, anche con riferimento alle funzioni e agli organi amministrativi - generalmente espressione di lavoratori e datori di lavoro - che le caratterizzano, le forme pensionistiche individuali sono prive di soggettività giuridica e sono sostanzialmente prodotti pensionistici posti sul mercato dalle società istitutrici (banche, SIM, SGR o imprese di assicurazione), che ne governano in tutto e per tutto le attività attraverso le funzioni e gli organi amministrativi della società stessa, nel rispetto della normativa di vigilanza del settore di appartenenza, che già prevede norme di dettaglio relativamente, tra l'altro, ai presidi di governance.

Pertanto, alcune osservazioni e proposte formulate di seguito sottolineano l'opportunità che alle forme pensionistiche atte a raccogliere adesioni individuali non siano richiesti gli stessi adempimenti previsti dalla direttiva per i fondi pensione occupazionali, che risulterebbero sovrabbondanti per fondi pensione aperti e PIP, sia tenuto conto dell'ambito di applicazione della direttiva, limitata agli EPAP, sia in considerazione del fatto che i fondi pensione aperti

e i PIP sono in realtà già caratterizzati dai presidi e dalle funzioni chiave stabiliti dalla normativa di settore e ai quali è già assoggettata la società istitutrice.

In secondo luogo, si rileva che le nuove norme recate in attuazione della direttiva “IORP II” richiedono per tutte le forme pensionistiche occupazionali l’introduzione di rilevanti aggiornamenti e presidi. A tal riguardo, si osserva che in Italia, nell’ambito dei fondi pensione occupazionali “preesistenti” - sviluppati nel nostro Paese prima degli inizi degli anni ’90 del secolo scorso in assenza di schemi prestabiliti dalla normativa, introdotti poi con il d.lgs. 124/1993 – esistono fattispecie anche molto diversificate. Ad esempio, si sono sviluppate ad realtà strutturate e organizzate con proprie governance, funzioni, strutture e risorse, anche in considerazione dell’elevato bacino di iscritti su scala nazionale (si pensi all’esempio notevole del fondo pensione dei dirigenti di aziende industriali, Previdai, dotato di una struttura di circa 40 risorse e circa 50.000 iscritti). D’altra parte, si sono sviluppati, specialmente nel settore assicurativo, anche fondi pensione occupazionali dalla struttura più semplificata, in quanto istituiti nell’ambito di singole imprese di assicurazione, dedicati esclusivamente ai dipendenti della stessa, dotati di una governance limitata di norma all’organo amministrativo, costituito da rappresentanti dei dipendenti dell’impresa e del datore di lavoro. Tali fondi pensione sono privi di funzioni o risorse, dal momento che – come previsto dal CCNL del settore assicurativo – si limitano ad acquistare per conto dei dipendenti iscritti al fondo - di norma nell’ordine di decine o centinaia – nulla più di un contratto di assicurazione che prevede un rendimento minimo garantito nella fase di accumulo e una rendita integrativa nella fase di erogazione, emesso dalla stessa impresa assicuratrice presso cui i dipendenti lavorano.

Riguardo allo specifico contesto appena descritto, ancora piuttosto diffuso nel settore assicurativo, si formulano di seguito osservazioni e proposte finalizzate a richiedere per dette realtà una opportuna applicazione dei principi di semplificazione e proporzionalità previsti dalla direttiva e dallo stesso schema di decreto (cfr. Art. 4-bis “Requisiti generali in materia di sistema di governo”, che al comma 2 prevede che “Il sistema di governo è proporzionato alla dimensione, alla natura, alla portata e alla complessità delle attività del fondo pensione”). Infatti, un’applicazione pedissequa e sproporzionata delle norme recate

dallo schema di decreto a tutte le forme “collettive” potrebbe determinare un disincentivo a mantenere per i dipendenti del settore assicurativo le forme pensionistiche descritte, presenti da sempre come forme collettive di riferimento nelle realtà aziendali del nostro comparto.

1. Lo schema di decreto in discussione di riferisce ai fondi pensione occupazionali (“collettivi”). In Italia, le norme relative a detti fondi sono contenute nel d.lgs. 252/2005, che disciplina come detto anche le forme “individuali”. Il d.lgs. 252/2005 così come modificato dal nuovo schema di decreto ora in via di emanazione si riferisce talvolta genericamente a “fondi pensione”. Si osserva che l’articolo 1 del d.lgs. 252/2005 reca una definizione di forme pensionistiche – distinta tra forme “collettive” e forme “individuali” – mentre non riporta una definizione di “fondo pensione”. Pertanto, non è immediato comprendere se e quando le modifiche o integrazioni apportate dallo schema di decreto in discussione si riferiscano esclusivamente alle forme pensionistiche complementari collettive, come sarebbe lecito aspettarsi dato l’ambito di applicazione della direttiva, o anche alle forme pensionistiche individuali, in realtà al di fuori di tale ambito.

Sarebbe quindi opportuno rivedere il testo del d.lgs. 252/2005 risultante dall’intervento, per chiarire di volta in volta che la modifica o integrazione apportata si riferisce esclusivamente a forme pensionistiche complementari collettive, in coerenza con l’ambito di applicazione della direttiva e con le definizioni già previste dall’art. 1 del d.lgs. 252/2005.

2. Lo schema di decreto, attuando le norme contemplate dalla direttiva, prevede l’introduzione di rilevanti presidi di governance, quali ad esempio l’obbligo di predisporre un documento sul sistema di governo societario, l’obbligo di prevedere funzioni fondamentali (gestione del rischio, revisione interna, attuariale) e relative politiche scritte, nonché particolari previsioni per le funzioni esternalizzate, norme specifiche sulla

politica di remunerazione, disposizioni ad hoc sulla predisposizione di un documento sulla valutazione interna del rischio.

Per ciò che concerne le forme pensionistiche complementari ad adesione individuale istituite dalle imprese di assicurazione – come i fondi pensione aperti e i PIP – si osserva che dette forme, come anticipato in premessa, non sono incluse nell’ambito di applicazione della direttiva e detti presidi sono già previsti dall’ordinamento del settore assicurativo (Codice delle assicurazioni private e, in particolare, regolamento attuativo IVASS n. 38/2018, in recepimento del regime introdotto dalla direttiva Solvency II e dai relativi atti delegati) e trovano di conseguenza già applicazione, grazie agli adempimenti posti in atto dall’impresa di assicurazione in virtù della normativa di settore.

Peraltro, per le stesse forme pensionistiche in questione lo stesso criterio di far riferimento alle norme settoriali è già adottato con riferimento alle norme sull’organizzazione e l’esercizio dell’attività, quali le disposizioni contabili, bilancistiche e di vigilanza prudenziale, che vedono comunque l’applicazione delle previsioni vigenti nel settore assicurativo, anche quando si tratti di forme pensionistiche complementari.

Lo stesso impianto normativo del d.lgs. n. 252/2005, a conferma di ciò, prevede da sempre opportune distinzioni tra forme pensionistiche che devono ordinariamente avvalersi di fornitori di prestazioni e servizi, gestori professionali e funzioni esternalizzate – non essendone dotate in proprio – dalle forme istituite da società già assoggettate a regimi di vigilanza settoriali in quanto professionalmente dedicate alla gestione del risparmio, alle quali è consentito – anche per beneficiare di maggiore efficienza, sinergie e razionalizzazione dell’attività di amministrazione e gestione delle forme previdenziali, con effetti positivi sugli stessi iscritti – di avvalersi delle competenze specialistiche già possedute e delle funzioni già impiantate all’interno della società, in virtù, come detto, di norme di settore.

Per tali forme, l’imposizione di funzioni e presidi sovrapposti produrrebbe inevitabilmente duplicazioni, incertezza normativa, perdita di efficienza e oneri per gli operatori, con potenziali ricadute sugli stessi aderenti.

A tal proposito, non è chiaro se lo schema in discussione, con particolare riferimento al nuovo comma 2-bis dell’art. 4 e al nuovo art. 5-bis (che fa riferimento al comma 1 ai soli

fondi pensione di cui al comma 1 dell'art. 4 del d.lgs. 252/2005, ossia i soli fondi pensione "collettivi"), se anche i fondi pensione aperti e i PIP debbano aggiornare il proprio sistema di governo e istituire le "funzioni fondamentali", sulla base di indicazioni che dovranno essere fornite dalla COVIP, sentite le Autorità di vigilanza settoriali delle società istitutrici. Lo stesso schema di decreto, nel riproporre le disposizioni della direttiva (artt. 24-27) circa l'istituzione delle funzioni chiave (gestione del rischio, revisione interna, presidio attuariale), prevede che i titolari delle singole funzioni fondamentali:

- comunichino le risultanze e le raccomandazioni rilevanti all'organo di amministrazione o al direttore generale (art. 5-bis, comma 4).
- comunichino alla COVIP se l'organo a cui hanno trasmesso le risultanze e le raccomandazioni di cui all'alinea che precede non intraprenda azioni correttive adeguate e tempestive in circostanze predeterminate (art. 5-bis, comma 5).

Le norme appena richiamate, quindi, sembrano confermare implicitamente la non applicabilità ai fondi pensione aperti e ai PIP, in quanto essi non sono dotati né di un proprio organo di amministrazione né di un proprio direttore generale.

Anche con riferimento ai nuovi compiti della COVIP delineati nell'art. 19, in particolare quelli relativi al sistema di governo, nonché alla redazione dei bilanci e dei rendiconti, si fa presente che per i fondi pensione aperti e i PIP restano fermi i poteri dell'IVASS sulle imprese di assicurazione istitutrici delle stesse forme.

In definitiva, sarebbe opportuno confermare in modo chiaro nel testo del decreto che le forme pensionistiche (fondi pensione aperti e PIP) istituite dalle imprese di assicurazione, che non sono ricomprese nell'ambito di applicazione della direttiva, sono escluse dagli obblighi di rivedere il proprio sistema di governo. In alternativa, si ritiene che il decreto per le medesime forme debba limitarsi a rinviare ai presidi di governance (sistema di governo, funzioni fondamentali, gestione dei rischi, esternalizzazione delle funzioni, politica di remunerazione e valutazione interna del rischio) già stabiliti dalla normativa di settore, senza prevedere il rimando a ulteriori disposizioni attuative, che non potrebbero far altro che determinare sovrapposizioni e incertezza nell'applicazione delle norme relative a dette forme.

3. Una specifica attenzione meritano poi le forme pensionistiche complementari (fondi pensione “preesistenti”) del settore assicurativo, presenti in quasi tutte le imprese e gruppi del nostro settore, come detto strutturati in modo semplificato dal momento che tutte le funzioni e le attività di gestione dei contributi ed erogazione delle rendite è svolta dall’impresa di assicurazione stessa presso la quale il fondo è istituito, attraverso un contratto di assicurazione collettivo con finalità previdenziali, peraltro caratterizzato da garanzie di rendimento minimo e di importo minimo della rendita fornite dall’impresa medesima.

Oltre ai principi di proporzionalità già richiamati in premessa, il considerando 5 della direttiva richiama l’attenzione sul fatto che le condivise finalità di armonizzazione devono comunque tener conto del fatto che nell’Unione Europea esiste una elevata articolazione delle modalità di organizzazione degli enti pensionistici occupazionali, e che un approccio unico indifferenziato non è opportuno, dovendosi rispettare le diverse tradizioni degli Stati membri e il diritto nazionale della sicurezza sociale e del lavoro.

Avuto riguardo ai fondi preesistenti del settore assicurativo già descritti, una applicazione della direttiva che non tenesse adeguatamente conto del principio di proporzionalità e richiedesse pedissequamente l’introduzione di funzioni e presidi di governance, quali ad esempio la nomina di un direttore generale, potrebbe compromettere la convenienza di mantenere tali forme previdenziali e modificare radicalmente un assetto condiviso dalle parti sociali e consolidato da decenni negli accordi collettivi del settore assicurativo.

In particolare, il nuovo art. 5-bis prevede che sia la COVIP ad autorizzare le forme pensionistiche a svolgere le funzioni fondamentali in via semplificata attraverso una singola persona. Si osserva che la direttiva non prevede alcuna autorizzazione demandata all’Autorità di vigilanza dello IORP, ma solo che lo Stato membro autorizzi lo IORP a una gestione semplificata a condizione che illustri il modo in cui, anche attraverso una gestione semplificata, previene eventuali conflitti d’interesse con l’impresa presso la quale il fondo è istituito. In aggiunta, gli art. 5-octies e 5-nonies prevedono che gli obblighi recati (politica di remunerazione e valutazione interna del rischio) si applichino a tutti i fondi pensione “collettivi”.

Pertanto, si ritiene opportuno modificare il testo dello schema in linea con il contenuto della direttiva che, richiamando il principio di proporzionalità, consente agli Stati membri di autorizzare gli EPAP a svolgere le funzioni fondamentali attraverso la stessa persona o unità organizzativa dell'impresa promotrice. In particolare, si chiede di prevedere che il fondo pensione possa svolgere le funzioni fondamentali attraverso una sola persona limitandosi a illustrare alla COVIP le modalità con le quali previene eventuali conflitti d'interesse, senza attribuire alla stessa Autorità un potere autorizzativo, anche al fine di evitare oneri sproporzionati e ingiustificati a carico di tali forme e, conseguentemente, dei dipendenti a esse aderenti.

Anche con riferimento alle politiche di remunerazione e di valutazione interna del rischio, per i fondi preesistenti del settore assicurativo oggetto delle presenti osservazioni, si ritiene necessario richiamare il principio di proporzionalità.

Infine, si ricorda che le stesse forme previdenziali "preesistenti" sono disciplinate dall'articolo 20 del d.lgs. 252/2005, che non viene modificato dallo schema di decreto legislativo in esame e che rinvia a un decreto ministeriale attuativo l'adeguamento di tali forme alla normativa dettata dal sopracitato d.lgs. 252/2005 (v. DM n. 62/2007). Si richiede, a tal proposito, che nell'ambito delle modifiche ora apportate al d.lgs. 252/2005 sia previsto anche un opportuno rinvio a un nuovo decreto ministeriale che possa rivedere termini e modalità già stabiliti nel vigente DM n. 62/2007, che ora necessitano di essere rivalutati alla luce della nuova normativa.

4. Da ultimo, si segnala l'opportunità di prevedere un arco temporale per l'adeguamento alle nuove disposizioni, in modo da permettere alle forme previdenziali di adempiere alle nuove norme e all'introduzione dei nuovi presìdi di governance mediante una congrua tempistica.

Signor Presidente ed Onorevoli Senatori, ringraziandovi per l'attenzione prestata, ci auguriamo che queste nostre valutazioni possano essere utili ai lavori della Commissione e restiamo a disposizione per ogni eventuale chiarimento si rendesse necessario.