

## PARERE DELLA 11<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Estensore: senatrice NOCERINO)

Roma, 25 ottobre 2018

### **(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**

L'11<sup>a</sup> Commissione permanente,

esaminato il decreto legislativo in titolo,

premesso che:

lo schema in esame è volto al recepimento della Direttiva (UE) 2016/2341 (cosiddetta direttiva IORP II) relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali (EPAP). In particolare, la direttiva rafforza il sistema di *governance* e di gestione del rischio, rimuove alcune barriere che ostacolano l'attività transfrontaliera dei fondi pensione, consolida l'informazione agli iscritti e ai pensionati, cercando di assicurare alle autorità competenti tutti gli strumenti necessari per poter effettivamente svolgere la vigilanza ed il controllo sugli EPAP;

le principali modifiche sono contenute nell'articolo 1, concernente le disposizioni necessarie ad adeguare la normativa nazionale sulla previdenza complementare, di cui al decreto legislativo n. 252 del 2005, in materia di EPAP e le attività di vigilanza sugli stessi da parte della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP);

considerato che:

1) a differenza della citata Direttiva IORP II, il decreto legislativo n. 252 del 2005 disciplina, oltre agli EPAP, anche le forme pensionistiche individuali, istituite anche da imprese di assicurazione, quali fondi pensione aperti e PIP (piani individuali pensionistici);

2) la medesima Direttiva, all'articolo 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. Come rilevato nel corso delle audizioni presso la Commissione lavoro, il recepimento della Direttiva IORP II comporterà un ulteriore impegno per l'attività di supervisione affidata alla COVIP, 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. La rilevanza e la numerosità dei nuovi compiti e delle nuove funzioni e il significativo ampliamento del perimetro di vigilanza determinano la necessità di dotare la COVIP degli strumenti necessari per l'esercizio adeguato della sua funzione e dunque di individuare a tal fine opportuni canali di finanziamento;

3) appare particolarmente importante un attento e sapiente coordinamento della nuova disciplina con quella vigente, nel rispetto sostanziale dei contenuti della Direttiva, evitando però di sconvolgere l'attuale assetto organizzativo delle forme pensionistiche, imponendo inutili appesantimenti operativi (e di costi), in particolare con riferimento a possibili duplicazioni di ruoli e funzioni. Al riguardo, al fine di evitare problemi nell'operatività delle forme pensionistiche, con le inevitabili ricadute negative sugli iscritti, appaiono essenziali la conferma dell'applicabilità del quadro regolamentare vigente fino alla definizione delle nuove norme e la previsione di un congruo periodo transitorio per il perfezionamento dell'adeguamento da parte delle forme pensionistiche, poiché le modifiche necessarie possono richiedere tempi non brevi per la loro attuazione, comportando modifiche di statuti, regolamenti e documentazione informativa,

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni.

Quanto alla tematica di cui al punto 1):

- l'articolo 6, comma 18, della Direttiva (UE) 2016/2341 definisce "funzione fondamentale" «nell'ambito di un sistema di *governance*, una capacità interna di svolgere compiti pratici, ivi comprese la funzione di gestione dei rischi, la funzione di audit interno e la funzione attuariale;», con ciò lasciando intendere che in base alle normative nazionali possano esservi ulteriori funzioni fondamentali in aggiunta a quelle espressamente menzionate dalla direttiva medesima, mentre lo schema di decreto in esame sembra identificare le funzioni fondamentali unicamente nelle funzioni di gestione del rischio, di revisione interna e attuariale. Si invita dunque il Governo a valutare l'opportunità di modificare la disposizione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), numero 5), capoverso "lett. c-*quinquies*)", sostituendo la parola: «quali» con le seguenti: «tra le»;

- quanto all'articolo 1, comma 5, in riferimento al comma 2 del nuovo articolo 4-*bis* del decreto legislativo n. 252 del 2005, si invita il Governo a valutare l'opportunità di specificare le modalità di presentazione del documento di descrizione del sistema di *governance*, compresa la relativa tempistica, anche in considerazione del fatto che, all'articolo 21 della direttiva a cui si dà attuazione, si fa riferimento ad un "riesame interno periodico" del sistema, che deve tener conto, nelle decisioni relative agli investimenti, dei connessi fattori ambientali, sociali e di governo societario;

- come evidenziato in premessa, il decreto legislativo n. 252 del 2005 disciplina, oltre agli EPAP, anche le forme pensionistiche individuali, istituite da imprese di assicurazione, quali fondi pensione aperti e PIP (piani individuali pensionistici). Mentre gli EPAP sono di norma soggetti giuridici autonomi, anche con riferimento alle funzioni e agli organi amministrativi 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 appare opportuno che alle forme pensionistiche atte a raccogliere adesioni individuali non siano richiesti gli stessi adempimenti previsti dalla direttiva per gli EPAP, 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 istituttrice. Si suggerisce pertanto al Governo di prevedere al comma 7 del nuovo articolo 4-bis del decreto legislativo n. 252 la possibilità di avvalersi della facoltà prevista dall'articolo 21, comma 6, della Direttiva (UE) 2016/2341, individuando i casi in cui è possibile prevedere per i fondi pensione una *governance* semplificata, anche in funzione dei presidi normativi già esistenti in specifici settori finanziari, al fine di semplificare le procedure ed evitare onerose duplicazioni;

- il vigente articolo 1 del decreto legislativo n. 252 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 esame si riferiscano esclusivamente alle forme pensionistiche complementari collettive o anche alle forme pensionistiche individuali. Si suggerisce altresì al Governo, relativamente all'articolo 1, comma 7 dello schema in esame, di apportare modifiche ai commi 2 e 7 del nuovo articolo 5-bis del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, nonché al comma 1 dell'articolo 5-ter dello stesso decreto legislativo, al comma 3 del nuovo articolo 5-sexies, al comma 2 del nuovo articolo 5-octies, al comma 3 del nuovo articolo 5-novies, al fine di precisare che le norme menzionate si applicano esclusivamente alle forme pensionistiche complementari collettive;

- le nuove norme recate in attuazione della Direttiva 2016/2341 richiedono per tutti gli EPAP l'introduzione di rilevanti aggiornamenti e presidi. Nell'ambito delle forme pensionistiche complementari, istituite alla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, accanto a realtà strutturate e organizzate con proprie *governance*, funzioni, strutture e risorse, anche in considerazione dell'elevato bacino di iscritti su scala nazionale, esistono 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. La Direttiva stabilisce che il sistema di *governance* deve essere proporzionato alla dimensione, alla natura, alla portata e alla complessità delle attività dell'EPAP, riguardo allo specifico contesto sopra descritto, ancora piuttosto diffuso nel settore assicurativo, e pertanto un'applicazione pedissequa delle norme recate dallo schema di decreto a tutte le forme collettive apparirebbe chiaramente sproporzionata. Le forme previdenziali di cui sopra sono peraltro disciplinate dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 252 del 2005, non modificato dallo schema di decreto in esame, il quale rinvia a un decreto ministeriale attuativo l'adeguamento di tali forme alla normativa dettata dal sopracitato decreto legislativo n. 252 del 2005. A tal proposito si suggerisce al Governo di:

- a) avvalersi, relativamente all'articolo 1, comma 7 dello schema di decreto legislativo in esame, al comma 3 del nuovo articolo 5-bis del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, di quanto disposto all'articolo 24, comma 3, della Direttiva (UE) 2016/2341, che prevede che lo Stato membro può autorizzare i fondi pensione a svolgere le funzioni fondamentali anche attraverso la stessa singola persona o unità organizzativa dell'impresa promotrice, a condizione che illustrino il modo in cui anche attraverso una gestione semplificata prevengono eventuali conflitti d'interesse con l'impresa presso la quale il fondo è istituito, escludendo quindi la necessità di un'autorizzazione da parte della COVIP;
- b) di prevedere una revisione del vigente decreto ministeriale 10 maggio 2007, n. 62, al fine di renderlo conforme alla disciplina dettata dal presente schema di decreto, in modo proporzionato alla dimensione, natura, portata e complessità delle attività del fondo pensione;

- allo scopo di scongiurare possibili fraintendimenti circa il perimetro di competenza del depositario, evitandone l'ampliamento rispetto a quello attuale, si reputa opportuno chiarire che la gestione diretta delle risorse dei fondi pensione da parte di questi ultimi resta esclusa dai compiti del depositario stesso. Inoltre, al fine di assicurare coerenza con la disciplina prevista per il depositario degli organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) e dei fondi comuni di investimento alternativi (FIA) appare opportuno identificare in modo più preciso l'ambito di applicazione della funzione di verifica della proprietà, riconducendovi non soltanto le risorse diverse dagli strumenti finanziari, ma anche gli strumenti finanziari che non possono essere tenuti in custodia e, dunque, diversi da quelli registrati in un conto di strumenti finanziari aperto nei libri contabili del depositario e da quelli che possono essergli fisicamente consegnati, nonché delimitare in modo più preciso la responsabilità del depositario in caso di perdita delle risorse oggetto di delega di custodia, tenendo conto che tale fattispecie non può ricomprendere la liquidità. Sul punto, si suggerisce al Governo la possibilità di apportare all'articolo 1, comma 9 dello schema in esame, le seguenti modifiche:

1. alla lettera a), capoverso "1", dopo le parole: «Le risorse dei fondi», aggiungere la seguente: «affidate»;
2. alla lettera b), capoverso, "2", lettera "c)", dopo le parole: «strumenti finanziari», aggiungere le seguenti: «diversi da quelli di cui alla lettera a)»;
3. alla lettera e), capoverso 3-*decies*, sopprimere le seguenti parole: «e liquidità».

Quanto alla tematica di cui al punto 2), si invita il Governo a sostituire il comma 2 dell'articolo 4 con il seguente: «2. All'articolo 13 della legge 8 agosto 1995, n. 335, il comma 3 è sostituito con il seguente: "3. Il finanziamento della commissione è integrato, mediante il versamento annuale da parte dei fondi pensione di una quota non superiore allo 0,5 per mille dei flussi annuali dei contributi incassati, incrementata di una quota non superiore allo 0,01 per mille delle risorse complessive dei fondi alla fine dell'anno."»;

In merito alla tematica di cui al punto 3), si raccomanda di inserire una specifica disposizione che preveda un congruo e definito periodo transitorio per l'adeguamento alle

nuove disposizioni, in modo da permettere alle forme previdenziali di adempiere alle nuove norme e all'introduzione dei nuovi presidi di *governance*.

Da ultimo, si invita il Governo a valutare le possibili conseguenze di carattere finanziario derivanti da un massiccio ricorso all'istituto del trasferimento transfrontaliero verso fondi pensione registrati in altri Stati membri, ai sensi dei nuovi articoli 14-*bis* e 14-*ter* del decreto legislativo n. 252 del 2005, per sfruttare il differenziale fiscale, circostanza che potrebbe portare – ove venga collegata alla tassazione nel Paese del fondo ricevente – a un deflusso di capitali e a una conseguente riduzione del gettito erariale derivante dall'imposizione sui rendimenti, che necessita quindi della previsione di una copertura finanziaria prudenziale.

