



Risoluzioni abbinate:

- **7-00747 Lombardi e altri**
- **7-00885 Di Salvo e altri**
- **7-00889 Baldassarre**

“Iniziative in materia di Enti previdenziali privatizzati”

Audizione informale presso:
XI Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato)

CAMERA DEI DEPUTATI

Audizione
del Presidente f.f. della Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione
Francesco Massicci

Roma, 11 aprile 2016

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

Ringrazio la XI Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati per aver invitato la COVIP a partecipare al ciclo di audizioni sulle risoluzioni abbinate Lombardi, Di Salvo e Baldassarre, nelle quali viene sollecitata l'assunzione da parte del Governo di alcune iniziative, anche di carattere normativo, di vario tenore nel settore degli Enti previdenziali di diritto privato di cui ai decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996.

Tali iniziative coinvolgono, per taluni profili, anche l'attività istituzionale della COVIP.

In particolare, nella risoluzione dell'On. Lombardi si sollecita l'impegno del Governo affinché siano affidati alla COVIP maggiori poteri di vigilanza e controllo, nonché potestà regolamentare e sanzionatoria nei riguardi delle casse professionali.

Nella risoluzione dell'On. Di Salvo si sollecita il Governo affinché i controlli sugli Enti siano affidati ad "*un unico organismo specializzato*", in possesso di elevate competenze di carattere finanziario, che si occupi sia delle attività di carattere regolatorio, per quanto concerne il controllo dei principali atti organizzativi, sia delle funzioni ispettive e di vigilanza sulle attività svolte, compresa la possibilità di acquisizione di documenti e di informazioni relative all'attività, sia dell'irrogazione, con tempestività ed efficienza, di eventuali sanzioni.

Nella risoluzione dell'On. Baldassarre si sollecitano, infine, interventi di carattere ispettivo su alcuni specifici profili concernenti il patrimonio degli Enti.

Nel condividere in termini generali l'obiettivo sotteso alle risoluzioni, fondamentalmente riconducibile alla necessità di un efficientamento del sistema di controllo sugli Enti, si ritiene tuttavia necessario svolgere preliminarmente alcune osservazioni e considerazioni.

Gli Enti di cui ai decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996 gestiscono ingenti risorse per l'erogazione del trattamento pensionistico obbligatorio di oltre due milioni di iscritti e beneficiari. Al 31 dicembre 2014, le attività totali detenute dagli Enti ammontavano, a valori di mercato, a 71,9 mld di euro, in aumento di 6,3 mld di euro rispetto alla fine del 2013 (pari al 9,6%).

L'attuale assetto dei controlli sugli Enti, pur se necessita di miglioramento in termini di efficienza ed efficacia, è coerente con la natura e con la finalità propria di tali Enti.

Essi, diversamente dai fondi pensione, svolgono infatti la funzione di gestione del risparmio previdenziale pubblico (c.d. "di primo pilastro"). Ciò richiede un'adeguata articolazione e riparto delle competenze tra diversi soggetti istituzionali.

Coerentemente, il legislatore ha infatti attribuito alla competenza della COVIP, quale Autorità per legge già preposta alla verifica della sana e prudente gestione del risparmio previdenziale privato (c.d. "di secondo pilastro"), anche il controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli Enti (art. 14, comma 1, del D.L. n. 98 del 2011), conservando tuttavia in capo ai Ministeri vigilanti (Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell'economia e delle finanze) la competenza in ordine agli aspetti più strettamente previdenziali, nonché quella di carattere regolatorio e quella relativa all'adozione delle iniziative conseguenti alle risultanze degli accertamenti tecnici svolti dalla COVIP.

Trattandosi - come detto - di Enti preordinati alla gestione di risparmio previdenziale pubblico, appare infatti evidente come i poteri regolatori e di controllo in materia di previdenza obbligatoria - ad esempio, in ordine al regime della contribuzione e delle prestazioni e dunque dell'accesso al trattamento pensionistico così come della verifica della sostenibilità finanziaria di lungo periodo e di *governance* degli Enti - non possano che essere esercitati dallo Stato e per esso dai Ministeri competenti.

Diversamente, l'attività più prettamente inerente la vigilanza e il controllo sugli investimenti e sul patrimonio degli Enti può opportunamente essere attribuita ad una

Autorità amministrativa indipendente, in ragione della necessità di garantire, nel loro espletamento, competenze tecniche altamente specialistiche, unitamente ad un approccio a presidio e tutela del risparmio previdenziale delle persone tipico di un'Autorità, come la COVIP, chiamata istituzionalmente ad operare in termini di "vigilanza sociale" per il futuro e il benessere delle famiglie.

Alla luce delle predette considerazioni, nel ringraziare della fiducia riposta nei riguardi della nostra Autorità, che sarà di sicuro sprone per potenziare ulteriormente l'attività sinora svolta, non si ritiene tuttavia coerente con la natura specifica degli Enti in argomento e con la funzione loro propria di gestori di risparmio previdenziale pubblico, l'ipotizzata riconduzione delle articolate funzioni di vigilanza sugli Enti, tanto di natura regolatoria quanto di controllo, ispettive e sanzionatorie, ad "*un unico organismo specializzato*", finanche la COVIP.

Se il mantenimento del sistema di vigilanza articolato sopra descritto è coerente con la natura pubblica del risparmio previdenziale gestito dagli Enti, deve rilevarsi, tuttavia, come la disciplina di settore risulti, da un lato, datata, in quanto incentrata su una disciplina risalente ai decreti di privatizzazione degli Enti in parola, prevalentemente basata sulla repressione di violazioni di legge, con il conseguente commissariamento (cfr. decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996); dall'altro, incompleta, non risultando ancora adottato il regolamento, previsto entro sei mesi dall'art. 14, comma 3, del D.L. n. 98/2011, volto ad introdurre disposizioni in materia di investimento delle risorse finanziarie degli Enti previdenziali, dei conflitti di interesse e di banca depositaria.

In merito non può che auspicarsi, in primo luogo, il rapido completamento dell'iter di emanazione di tale regolamento, che lo scorso 24 febbraio ha ricevuto il parere favorevole del Consiglio di Stato.

La definizione di tale specifica disciplina – sul cui schema la COVIP ha rilasciato il parere di competenza – costituirà infatti elemento di grande utilità in quanto consentirà di disporre di un quadro di regole certe e predeterminate all'interno del quale potranno esercitarsi le prerogative gestionali degli Enti. Favorirà inoltre l'ordinato esercizio della complessiva azione di vigilanza delle diverse Istituzioni a ciò preposte (fra le quali, prioritariamente, la COVIP), ivi compresa la valutazione di atti regolamentari degli Enti vigilati, preordinati a una migliore definizione dei processi gestionali in materia di investimento delle risorse.

Ad ogni modo, considerato che - come accennato – la disciplina di settore risulta nel suo complesso ormai datata, si auspica l'avvio da parte delle Istituzioni a ciò preposte di un percorso finalizzato ad una manutenzione evolutiva della stessa, che superi l'approccio limitato descritto e renda più efficace ed efficiente l'azione di vigilanza sugli Enti. Ciò, grazie ad una più adeguata procedimentalizzazione dell'attività di controllo, che sia anche prodromica a sostenere processi di miglioramento della *governance* degli Enti, una più adeguata gestione del patrimonio degli stessi, rafforzando in tal modo la tutela del risparmio previdenziale pubblico degli iscritti alle casse professionali.

Si reputa poi utile evidenziare che, pur in presenza di un quadro normativo, per certi versi, datato e, per altri, incompleto, la COVIP – da quando le sono state conferite le funzioni in materia di controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e di composizione del patrimonio degli Enti – ha comunque svolto una rilevante attività di vigilanza che ha contribuito a migliorare sotto taluni profili la gestione degli Enti stessi.

In questi anni, la COVIP ha acquisito infatti una rilevante mole di dati, informazioni e valutazioni sul patrimonio degli Enti, riportando gli esiti degli accertamenti condotti, anche tramite specifiche ispezioni *in loco*, ai Ministeri vigilanti per le valutazioni di competenza. L'Autorità ha inoltre prodotto dettagliate relazioni, per singolo Ente, contenenti informazioni sulla complessiva articolazione delle attività

detenute, sia di natura mobiliare che immobiliare, sulla politica di investimento e sulle modalità di gestione, sul sistema di controllo dei rischi e sui processi di impiego delle risorse.

Come accennato, la legge riconosce alla COVIP la prerogativa di svolgere la propria attività anche attraverso ispezioni sugli specifici aspetti di propria competenza e, in effetti, verifiche ispettive sono state compiute presso gli Enti, con particolare attenzione agli aspetti legati alla *governance*, alla correttezza e linearità del processo decisionale nelle scelte di investimento, al ruolo degli *advisor*, nonché al fine di approfondire alcune specifiche decisioni di investimento assunte dagli Enti.

Al riguardo, si osserva che nella risoluzione presentata dall'on. Baldassarre è contenuto, tra l'altro, l'impegno per il Governo a porre in essere interventi ispettivi al fine di accertare le cosiddette «riserve tecniche», nonché i valori storici immobiliari iscritti in bilancio e verificare l'andamento delle dismissioni immobiliari degli Enti.

In proposito, fermo restando che il d.lgs. n. 509 del 1994 prevede che presso gli enti previdenziali di diritto privato sia costituita una "riserva legale", il cui importo è predeterminato in base alla legge ed è pari a cinque annualità delle pensioni in pagamento, si rileva che le modalità di iscrizione in bilancio dei valori immobiliari sono stabilite dalla disciplina civilistica e precisate nell'ambito delle indicazioni fornite allo scopo dai Ministeri vigilanti.

Quanto ai profili di competenza della COVIP, si fa presente che, nell'ottica della verifica della sana e prudente gestione e della correttezza dei comportamenti tenuti, l'Autorità ha già avuto occasione di analizzare specifiche operazioni immobiliari poste in essere dagli enti. Nel momento in cui entrerà in vigore la disciplina sugli investimenti di cui all'art. 14, comma 3, del D.L. n. 98/2011, nella quale sono previsti specifici limiti all'esposizione immobiliare degli enti, la COVIP potrà effettuare più puntuali valutazioni sulle complessive iniziative che questi ultimi adotteranno per il progressivo rientro nell'ambito dei limiti previsti.

Precisato quanto sopra, si ritiene utile infine evidenziare che sulla base della complessiva attività svolta dalla COVIP in questi anni è oggi possibile disporre di un insieme di dati sulla composizione delle attività detenute dagli Enti e sulle caratteristiche della relativa gestione finanziaria, connotati da un significativo grado di omogeneità.

La disponibilità di dati e di informazioni così articolati – oltre a costituire il presupposto per l'adozione da parte dei Ministeri vigilanti delle iniziative di competenza in ordine alla gestione dei singoli Enti o anche per l'analisi di impatto di possibili regolamentazioni – concorre alla formazione di un patrimonio informativo, in progressiva crescita, sulla base del quale può essere promosso un efficientamento anche del sistema di vigilanza sugli Enti, volto prioritariamente a migliorarne la *governance*, a garantirne la corretta e adeguata gestione e l'equilibrio economico-finanziario.

Sotto questo profilo, si reputa che l'attività svolta dalla COVIP in questi anni nei confronti degli Enti abbia contribuito significativamente al miglioramento delle prassi, dei comportamenti e degli assetti dei soggetti vigilati nell'ambito della gestione finanziaria.

Concludendo, nel ringraziare nuovamente per l'opportunità concessa all'Autorità, si ritiene di far cosa utile allegando al testo della presente il quadro di sintesi, pubblicato sul sito internet della COVIP, sugli investimenti effettuati dagli Enti al 31 dicembre 2014. Tale documento illustra gli aspetti più significativi che – in chiave aggregata – emergono dall'ultima rilevazione della COVIP, dando evidenza al patrimonio informativo, di cui si è detto in precedenza, sulla composizione delle attività detenute dagli Enti e sulle caratteristiche della relativa gestione finanziaria.