



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 30.4.2009
COM(2009) 203 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

su taluni aspetti fondamentali della direttiva 2003/41/CE relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali (direttiva IORP)

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

su taluni aspetti fondamentali della direttiva 2003/41/CE relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali (direttiva IORP)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

La direttiva IORP (direttiva 2003/41/CE relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali) è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale il 23 settembre 2003 e doveva essere attuata dagli Stati membri entro il 23 settembre 2005. Al 2007 tutti gli Stati membri avevano notificato misure di attuazione, anche se sono tuttora in corso due procedimenti d'infrazione per attuazione scorretta.

La direttiva IORP prescrive esplicitamente alla Commissione di pubblicare relazioni su quattro aspetti fondamentali. L'articolo 15, paragrafo 6 prescrive la pubblicazione, almeno ogni due anni, di una relazione sulle norme concernenti il calcolo delle riserve tecniche. L'articolo 21, paragrafo 4 prescrive la pubblicazione, quattro anni dopo l'entrata in vigore della direttiva IORP, di una relazione sull'applicazione delle norme relative agli investimenti (lettera a)), sui progressi compiuti nell'adattamento dei sistemi nazionali di controllo (lettera a)) e sui depositari oltre frontiera (lettera b)).

Malgrado la direttiva IORP prescriva alla Commissione di pubblicare la prima relazione regolare sulle riserve tecniche e la relazione unica sugli altri tre aspetti nel settembre 2007, visti i ritardi con cui molti Stati membri hanno attuato la direttiva, per la Commissione era difficile elaborare una relazione sulla prassi relativa a tali quattro prescrizioni entro la scadenza prevista. Per tale motivo, alla riunione del comitato europeo delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (EIOPC) del 5 aprile 2006 è stato deciso, con l'accordo degli Stati membri, di elaborare la relazione nel 2008, dopo un'analisi preliminare delle principali tematiche relative all'attuazione da parte del comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (CEIOPS).

Inoltre, sebbene negli ultimi anni il numero di regimi pensionistici transfrontalieri sia notevolmente aumentato, quello dei casi transfrontalieri resta relativamente basso. Secondo una recente indagine del CEIOPS, alla fine di giugno 2008 si registravano 70 casi di attività transfrontaliera nello Spazio economico europeo (SEE), con 21 stati che agivano come stati ospitanti¹.

Su richiesta della Commissione il comitato europeo delle pensioni aziendali o professionali (OPC) del CEIOPS ha avviato un'ampia indagine sull'effettiva

¹ CEIOPS "2008 Report on Market Developments" dell'11 novembre 2008, può essere consultato all'indirizzo seguente: http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/reports/OPC-Report-Market-Developments2008.pdf

attuazione della direttiva IORP da parte degli Stati membri. In tale contesto va tenuto presente che la direttiva IORP prescrive un livello minimo di armonizzazione, lasciando quindi agli Stati membri un margine di manovra per quanto riguarda l'attuazione in una serie di settori. I risultati dell'attività dell'OPC sono riassunti nella relazione intitolata "Initial review of key aspects of the implementation of the IORP directive" (Rassegna iniziale degli aspetti fondamentali relativi all'attuazione della direttiva IORP) (relazione OPC) del 31 marzo 2008².

La relazione OPC riguarda gli aspetti fondamentali sui quali la Commissione deve riferire, senza limitarsi ad essi. Secondo la relazione OPC, sebbene gli Stati membri abbiano interpretato ed attuato tali aspetti fondamentali della direttiva IORP in modi molto diversi, non risulta chiaramente che tali differenze costituiscano problemi di rilievo. Considerato questo aspetto e vista la limitata esperienza nell'applicazione della direttiva IORP, secondo la relazione OPC non vi è motivo, per ora, di apportare modifiche legislative alla direttiva IORP.

Il CEIOPS ha presentato la relazione OPC alla Commissione il 2 aprile 2008; essa è stata discussa alle riunioni dell'EIOPC del 27 giugno e del 26 novembre 2008. Dal dibattito è risultato che gli Stati membri sostengono in ampia misura le conclusioni della relazione OPC e i servizi della Commissione hanno preso nota del fatto che l'ampia maggioranza degli Stati membri concorda con la raccomandazione del CEIOPS di non prevedere, per ora, una revisione legislativa della direttiva IORP³.

Basandosi sulle attività svolte finora e tenendo presente l'obbligo di rispettare gli obblighi della Commissione relativi alla presentazione di relazioni di cui alla direttiva IORP, la presente relazione illustra la posizione della Commissione rispetto agli aspetti fondamentali seguenti: riserve tecniche, norme relative agli investimenti, adattamento dei sistemi nazionali di controllo e depositari. La relazione si limita al rispetto degli obblighi della Commissione relativi alla presentazione di relazioni sui quattro aspetti elencati nella direttiva IORP. La Commissione sta esaminando la necessità di eventuali modifiche legislative connesse ad altri elementi importanti che influiscono sugli IORP, in particolare le regole sulla solvibilità⁴, separatamente e non nell'ambito della presente relazione.

2. RISERVE TECNICHE

L'articolo 15, paragrafo 6 della direttiva istituisce l'obbligo, per la Commissione, di presentare una relazione sul calcolo delle riserve tecniche degli IORP nel contesto transfrontaliero⁵.

² La relazione completa può essere consultata sul sito del CEIOPS:
http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/submissionstotheec/ReportIORPdirective.pdf

³ I documenti EIOPS possono essere consultati sul sito della Commissione:
http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/committee_en.htm

⁴ Per ulteriori informazioni su tale attività si consulti:
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2008/occupational_retirement_provision_en.htm

⁵ L'articolo 15, paragrafo 6 prescrive "In vista dell'ulteriore armonizzazione delle norme concernenti il calcolo delle riserve tecniche che si possono giustificare - in particolare i tassi d'interesse e altre ipotesi che influenzano il livello delle riserve tecniche - la Commissione, ogni due anni o su richiesta di uno Stato membro, pubblica una relazione sulla situazione concernente l'evoluzione delle attività

L'analisi del calcolo delle riserve tecniche degli IORP era stata avviata dall'OPC ed era poi stata proseguita in modo più dettagliato dal sottocomitato "solvibilità" (SSC) del CEIOPS. L'attività del SSC è riassunta nel documento del 31 marzo 2008 "Survey on fully funded technical provisions and security mechanisms in the European occupational pension sector" (Indagine sulle riserve tecniche integralmente coperte e sui meccanismi di sicurezza nel settore delle pensioni aziendali e professionali in Europa) (indagine SSC)⁶. Il documento presenta una rassegna dettagliata e completa delle ipotesi di valutazione e dei meccanismi di sicurezza dei fondi pensionistici aziendali e professionali esistenti negli Stati membri. Il documento sottolinea che gli IORP dei vari Stati membri utilizzano diversi metodi e ipotesi per stabilire le loro riserve tecniche. Di conseguenza il volume delle riserve tecniche varia notevolmente da un paese all'altro per impegni relativi a prestazioni definiti in modo analogo. Tra i fattori importanti che influiscono sul livello delle riserve tecniche nei vari Stati membri figurano le ipotesi di valutazione impiegate, in particolare quelle relative ai tassi d'interesse e alla mortalità, nonché la natura delle indicizzazioni sull'inflazione e sui salari delle prestazioni pensionistiche.

Il CEIOPS ha presentato l'indagine SSC alla Commissione il 7 aprile 2008. La Commissione è soddisfatta dei risultati della relazione SSC. La relazione ha costituito una buona base per la consultazione pubblica sull'armonizzazione delle regole sulla solvibilità degli IORP di cui all'articolo 17 della direttiva IORP e degli IORP che operano su base transfrontaliera, avviata dalla Commissione nel settembre 2008. La consultazione ha affrontato esplicitamente, tra le varie tematiche, quella relativa alla potenziale ulteriore armonizzazione delle regole per il calcolo delle riserve tecniche nell'ottica transfrontaliera. La consultazione si è conclusa alla fine del novembre 2008. Per trarre le prime conclusioni da tale consultazione pubblica la Commissione ha organizzato un'audizione pubblica per il 27 maggio 2009 a Bruxelles.

Le conclusioni della consultazione e dell'audizione pubblica aiuteranno la Commissione a decidere se presentare o meno una proposta di ulteriore armonizzazione delle regole per il calcolo delle riserve tecniche nel contesto delle attività transfrontaliere. Secondo la strategia per il miglioramento della regolamentazione, ogni proposta della Commissione sarà soggetta ad una rigorosa valutazione dell'impatto.

3. NORME RELATIVE AGLI INVESTIMENTI

Secondo l'articolo 21, paragrafo 4, lettera a) della direttiva IORP, la Commissione è tenuta a pubblicare una relazione che valuti l'applicazione dell'articolo 18, recante le norme quantitative e qualitative per gli investimenti degli IORP. L'analisi svolta ha fatto emergere varie questioni.

transfrontaliere." Inoltre, "La Commissione, [previa consultazione del suddetto comitato], propone misure necessarie per prevenire eventuali distorsioni causate dai diversi livelli dei tassi d'interesse e per proteggere l'interesse dei beneficiari e degli aderenti di qualsivoglia schema pensionistico."

6

http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/submissionstotheec/ReportonFundSecMech.pdf

Innanzitutto la relazione OPC ritiene che l'introduzione del principio della "persona prudente" di cui all'articolo 18, paragrafo 1 abbia avuto un impatto sul quadro normativo di molti Stati membri e che, malgrado i limiti quantitativi agli investimenti svolgano ancora un ruolo importante, attualmente si dedica più attenzione agli aspetti qualitativi delle norme sugli investimenti.

In secondo luogo la relazione OPC segnala anche che manca una comprensione comune del campo d'applicazione della norma relativa all'emittente unico, volta a prevenire l'eccessiva dipendenza nei confronti di una determinata attività o di un determinato emittente o gruppo (articolo 18, paragrafo 1, lettera e))⁷. Inoltre la promozione della convergenza sulle norme relative all'emittente unico è particolarmente importante nel contesto transfrontaliero, data l'esplicita esenzione dalle norme sugli investimenti dello stato di origine che gli stati ospitanti possono imporre agli "IORP ospiti" entro determinati limiti quantitativi e qualitativi (articolo 18, paragrafo 7, lettera b) della direttiva IORP). Per quanto riguarda i limiti quantitativi, è stato confermato che gli stati ospitanti possono applicarli agli IORP ospiti solo se le norme sugli investimenti applicate agli IORP dello stato ospitante sono altrettanto rigorose o addirittura più rigorose. Per questo motivo, in tale contesto non è stato possibile applicare limiti più elevati di quelli esplicitamente citati dalla direttiva IORP. Per quanto riguarda i limiti qualitativi, ovvero le categorie di attività oggetto dell'articolo 18, paragrafo 7, lettera b) della direttiva IORP, si rinvia ad altri atti legislativi comunitari, quali la direttiva MiFID⁸, che definisce gli "strumenti finanziari", i "valori mobiliari" e gli "strumenti del mercato monetario"⁹.

In terzo luogo, manca un'interpretazione comune del termine "mercati del capitale di rischio" di cui all'articolo 18, paragrafo 5, lettera c), che vieta agli Stati membri di impedire agli IORP aventi sede nel loro territorio di investire su tali mercati. Seguendo le raccomandazioni della relazione OPC e le indicazioni della Commissione sono stati avviati nuovi tentativi di chiarimento della questione al fine di ottenere un eventuale "orientamento di livello 3" del CEIOPS. Quest'ulteriore lavoro ha dimostrato che le varie definizioni presenti dipendono dalla finalità e dal contesto nel quale il concetto di capitale di rischio viene applicato (regole di concorrenza o sul mercato interno, definizioni chiuse o aperte, che comprendono o che escludono gli strumenti quasi-equity) e che tale questione non è ancora pertinente a livello transfrontaliero nella prassi. Anziché pubblicare orientamenti astratti, sarebbe opportuno monitorare tale questione.

⁷ L'articolo 18, paragrafo 1 specifica "le attività sono adeguatamente diversificate per evitare che ci sia un'eccessiva dipendenza da una determinata categoria di attività, emittenti o gruppi di imprese e che nel portafoglio complessivamente considerato vi siano concentrazioni del rischio. Gli investimenti in attività emesse dallo stesso emittente o da emittenti appartenenti allo stesso gruppo non espongono l'ente a un'eccessiva concentrazione di rischio".

⁸ Direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa ai mercati degli strumenti finanziari (GU L 145 del 30.4.2004).

⁹ Cfr. articolo 4, paragrafi 1 e 17, articolo 4, paragrafi 1 e 18 e articolo 4, paragrafi 1 e 19 della direttiva MiFID.

In quarto luogo, sei Stati membri fanno uso della possibilità offerta dall'articolo 18, paragrafo 7 della direttiva IORP di imporre, in quanto paesi ospitanti, ulteriori limitazioni agli investimenti¹⁰.

I risultati dell'OPC indicano che, pur essendovi talune differenze nell'applicazione delle regole sugli investimenti, esse non sembrano perturbare il processo di convergenza verso un mercato interno e attività transfrontaliere degli IORP. La Commissione condivide tale conclusione ed esorta il CEIOPS a proseguire l'analisi per quanto concerne i mercati del capitale di rischio e la norma relativa all'emittente unico. Come caso particolare di quest'ultima, sarà opportuno anche esaminare ulteriormente le regole sugli investimenti nell'impresa promotrice (self-investment), che limitano questo tipo di investimenti (articolo 18, paragrafo 1, lettera f))¹¹.

La convergenza in atto sull'applicazione delle regole sugli investimenti dovrebbe contribuire a conferire sicurezza, qualità, liquidità e redditività ai portafogli degli IORP in generale, migliorando le prestazioni delle pensioni aziendali e professionali in tutta l'UE dal punto di vista sia qualitativo che quantitativo.

Il CEIOPS e la Commissione continueranno a monitorare il funzionamento delle norme sugli investimenti anche alla luce di eventuali insegnamenti da trarre dalla crisi finanziaria.

4. ADATTAMENTO DEI SISTEMI NAZIONALI DI CONTROLLO

In conformità dell'articolo 21, paragrafo 4, lettera a) della direttiva IORP "la Commissione pubblica una relazione che valuti [...] i progressi compiuti nell'adattamento dei sistemi nazionali di controllo". In tale contesto si applicano anche le prescrizioni dell'articolo 21, paragrafi da 1 a 3 della direttiva IORP, che prescrivono una cooperazione più intensa tra la Commissione europea e le autorità nazionali competenti per il controllo, al fine di garantire un'applicazione uniforme della direttiva IORP ed agevolare il controllo sulle operazioni degli IORP.

Per facilitare la cooperazione il CEIOPS ha istituito l'OPC nel febbraio 2004. L'attività di tale comitato, al quale la Commissione partecipa in qualità di osservatore, ha consentito di concordare il "Protocollo di Budapest" del febbraio 2006¹². Il Protocollo disciplina gli accordi sul controllo e sullo scambio di informazioni tra i sistemi di controllo degli IORP transfrontalieri dello Stato di origine e dello Stato ospitante. Il Protocollo di Budapest comprende anche autorità di controllo di tutta l'UE che non sono membri formali del CEIOPS, offrendo quindi

¹⁰ L'articolo 18, paragrafo 7 consente agli Stati membri di imporre ulteriori limitazioni agli investimenti degli IORP ospiti che operano nel loro territorio. Secondo la direttiva tali limitazioni sono accettabili solo se gli IORP aventi sede nello Stato membro ospitante sono soggetti alle stesse regole o a regole più rigorose.

¹¹ Questa regola deve essere rispettata dagli Stati membri, a meno che non sia stato fatto uso dell'opzione di cui all'articolo 22, paragrafo 4 della direttiva.

¹² Il Protocollo relativo alla collaborazione delle autorità nazionali competenti degli Stati membri dell'Unione europea, in particolare per l'applicazione della direttiva 2003/41/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 giugno 2003 relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali che operano in ambito transfrontaliero (IORP) può essere consultato al seguente indirizzo: <http://www.ceiops.eu/content/view/19/23/>

un'ampia base per ulteriori sviluppi delle attività di controllo transfrontaliero delle pensioni aziendali e professionali.

La Commissione approva e sostiene le attività attuali delle autorità di controllo nell'ambito del Protocollo di Budapest, ma anche riguardanti il Protocollo stesso, attualmente oggetto di revisione da parte dell'OPC, al fine di avviare una consultazione pubblica del CEIOPS su una versione riveduta nella prima metà del 2009.

5. DEPOSITARI

In conformità dell'articolo 21, paragrafo 4, lettera b) della direttiva IORP la Commissione pubblica una relazione che valuti l'applicazione dell'articolo 19, paragrafo 2, secondo comma. La disposizione in questione consente agli Stati membri d'origine di rendere obbligatoria la nomina, da parte degli IORP, di un depositario. Tuttavia essi non possono limitare il potere degli enti pensionistici di nominare depositari debitamente autorizzati aventi sede in un altro Stato membro, come specificato dall'articolo 19, paragrafo 2, primo comma.

La relazione OPC rileva la presenza di strategie diverse per la nomina dei depositari e per il tipo di organismo che viene nominato a svolgere tale ruolo, comprese le funzioni che è tenuto a svolgere. Esistono anche differenze nel ruolo delle autorità competenti, alcune delle quali influiscono sul processo di nomina dei depositari. Tuttavia l'OPC non ritiene che tali divergenze nella prassi costituiscano un problema. È ancora troppo presto per stabilire se le disposizioni sui depositari nella direttiva IORP debbano essere oggetto di vigilanza anche se, per il futuro, l'OPC elenca una serie di tematiche che potrebbero necessitare di ulteriore attenzione¹³.

L'OPC osserva in particolare che, quando il depositario è situato in uno Stato membro diverso da quello dell'IORP, è opportuno migliorare la cooperazione tra le autorità di controllo dell'IORP e le autorità estere di controllo del depositario (soprattutto se l'autorità di controllo non è membro del CEIOPS), principalmente per garantire un'applicazione adeguata dell'articolo 19, paragrafo 3 della direttiva IORP qualora si debbano congelare gli asset¹⁴. Se non è possibile intensificare la cooperazione all'interno del quadro giuridico comunitario attuale, secondo l'OPC si potrebbe prendere in considerazione l'eventuale necessità di modifiche legislative.

La Commissione sostiene questa valutazione e raccomanda maggiore cooperazione tra le autorità di controllo. La Commissione è disposta ad affrontare la questione insieme al CEIOPS, se necessario. La necessità di eventuali modifiche in futuro

¹³ La Commissione sta inoltre rivedendo le modalità di attuazione, da parte degli Stati membri, dei principi della direttiva 85/611/CEE (direttiva OICVM) relativi alla responsabilità dei depositari, in reazione al caso Madoff. In base all'esito di tale lavoro potrebbe essere necessario anche rivedere le disposizioni pertinenti della direttiva IORP.

¹⁴ Secondo l'articolo 19, paragrafo 3 "Ciascuno Stato membro predispone le necessarie misure per, in conformità al suo diritto nazionale, essere nelle condizioni di vietare, ai sensi dell'articolo 14, la libera disponibilità delle attività detenute da un depositario stabilito nel suo territorio su richiesta dello Stato membro di origine dell'ente."

dipende anche dai risultati dei lavori di più ampia portata relativi al regime di vigilanza europeo.¹⁵

6. CONCLUSIONI

Per quanto riguarda i quattro aspetti fondamentali per i quali la direttiva IORP prescrive alla Commissione di pubblicare una relazione, la Commissione ritiene che non vi sia un'immediata necessità di modifiche legislative. La presente relazione si limita al rispetto degli obblighi della Commissione relativi alla presentazione di relazioni di cui alla direttiva IORP. La Commissione sta esaminando la necessità di eventuali modifiche legislative connesse ad altri elementi importanti che influiscono sugli IORP, in particolare le regole sulla solvibilità, separatamente e non nell'ambito della presente relazione.

La Commissione ritiene che la direttiva IORP abbia già fornito i primi risultati per l'istituzione di un mercato interno dei sistemi pensionistici professionali o aziendali organizzato su scala europea. Tra qualche tempo la direttiva potrà avere pieno effetto.

L'analisi effettuata dal CEIOPS ha evidenziato la necessità di continuare a monitorare vari aspetti della direttiva IORP. Nell'ambito dei lavori in corso della Commissione riguardanti le regole di solvibilità per gli IORP può essere presa in considerazione la possibilità di armonizzare ulteriormente le regole per il calcolo delle riserve tecniche. Nell'ambito delle regole sugli investimenti è necessario chiarire ulteriormente la definizione dei mercati del capitale di rischio e il campo d'applicazione della norma sull'emittente unico. La Commissione ed il CEIOP continueranno anche a monitorare il funzionamento delle norme sugli investimenti, anche in considerazione della crisi finanziaria. La Commissione sostiene l'ampliamento della cooperazione tra le autorità di controllo e approva la prevista consultazione pubblica del CEIOPS sul Protocollo di Budapest. Per quanto concerne i depositari, la Commissione raccomanda maggiore cooperazione tra le autorità di controllo degli IORP e le autorità di controllo dei depositari esteri ed è disposta a presentare proposte legislative qualora ve ne sia la necessità. La necessità di eventuali modifiche in futuro dipende anche dai risultati dei lavori di più ampia portata relativi al regime di vigilanza europeo.

La Commissione prosegue nell'impegno a verificare in modo continuo la corretta attuazione della direttiva IORP da parte degli Stati membri e continua ad agire in tale ambito. La Commissione incoraggia anche il CEIOPS a proseguire i lavori sulle tematiche più ampie sollevate dalla relazione OPC e continuerà a monitorare e promuovere una più intensa cooperazione tra le autorità di controllo al fine di garantire l'applicazione uniforme della direttiva IORP.

¹⁵

Per ulteriori informazioni si consulti la relazione del gruppo ad alto livello, presieduto da Jacques De Larosière, del 25 febbraio 2009 e la comunicazione della Commissione "Guidare la ripresa in Europa" del 4 marzo 2009 (COM(2009) 114 def.).