

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. CXIX
n. 1

RELAZIONE

DELLA COMMISSIONE DI VIGILANZA SUI FONDI
PENSIONE

(ANNO 1996)

*(Articolo 17, comma 7, del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, come sostituito
dall'articolo 14, comma 1, della legge 8 agosto 1995, n. 335)*

Presentata dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale

(TREU)

—————
Comunicata alla Presidenza il 29 maggio 1997
—————

INDICE

PARTE PRIMA

1. *La previdenza complementare e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione*

1.1 La previdenza complementare nel quadro della riforma pensionistica	Pag. 7
1.2 I primi effetti della riforma	» 10
1.3 La Commissione di vigilanza sui fondi pensione ...	» 12
1.4 Le competenze istituzionali della Commissione	» 16

PARTE SECONDA

2. *L'attività del 1996*

2.1 I processi di autorganizzazione	» 27
2.1.1 L'insediamento e la prima fase di attività ...	» 27
2.1.2 I regolamenti	» 28
2.1.3 Le scelte logistiche	» 35
2.1.4 Le scelte di bilancio	» 37
2.1.5 L'attività di reperimento del personale	» 37
2.2 Le attività istituzionali	» 41
2.2.1 Attività normativa e di regolamentazione	» 42
2.2.2 Attività di indirizzo	» 48
2.2.3 Attività di vigilanza	» 51

PARTE TERZA

3. *Linee programmatiche e considerazioni conclusive*

3.1 Gli obiettivi	Pag. 59
3.2 Le risorse	» 62
3.3 Le prospettive	» 65
Osservazioni del Ministro del lavoro e della previdenza sociale	» 69

PARTE PRIMA

**La previdenza complementare e
la Commissione di vigilanza sui fondi pensione**

1.1 La previdenza complementare nel quadro della riforma pensionistica

Negli ultimi anni si è registrata una crescente convergenza sull'opportunità di pervenire a un assetto diverso del sistema pensionistico, caratterizzato, fra l'altro, dal riconoscimento di uno spazio adeguatamente regolato per le forme di tutela integrativa.

Un primo, importante, passo in questa direzione è stato mosso con la legge 421/1992, che, all'atto di impostare il riordino generale del sistema pensionistico, ha previsto come aspetto qualificante della razionalizzazione legislativa del settore anche la definizione di un quadro regolamentare della previdenza complementare.

Il passaggio a un sistema comprensivo anche di forme di tutela complementare è apparso da promuovere in quanto idoneo ad assicurare "più elevati livelli di copertura previdenziale" (articolo 3, lettera v, legge 421/1992). Si è ritenuto poi di incentivare i fondi pensione, operanti come investitori istituzionali in virtù dell'adozione del sistema di gestione a capitalizzazione, anche in considerazione degli effetti economici generali che l'operare di soggetti così caratterizzati è in grado di produrre.

Infine, accentuando il ruolo della previdenza complementare, il Legislatore non poteva non porsi il problema di definirne uno specifico e organico quadro di regolamentazione. In effetti, prima della legge 421/1992, le forme di previdenza integrativa, presenti in Italia in misura decisamente ridotta rispetto ad altre esperienze nazionali, operavano sulla base di norme di diritto comune, non sempre adattabili alla peculiare configurazione dei fondi pensione, e di poche norme pensate appositamente per il settore (articoli 2117, 2123 del codice civile), concernenti comunque aspetti limitati. Profili essenziali - quali la forma giuridica dei fondi pensione, i modelli gestionali, i rapporti con il sistema obbligatorio e altri ancora - erano affidati quasi esclusivamente all'autoregolamentazione dei promotori delle forme di previdenza privata.

La necessità dell'intervento legislativo risultava, d'altro canto, di tutta evidenza in considerazione, da un lato, della rilevanza degli interessi coinvolti nella previdenza complementare e, dall'altro, delle limitate garanzie approntate per la salvaguardia tali interessi.

La Corte costituzionale, a compimento della propria elaborazione in tema di previdenza complementare, ha sostenuto che questa concorre alla assicurazione della prestazione previdenziale "adeguata" ai sensi dell'articolo 38, comma 2, della Costituzione (sentenza 421/1995), riconoscendo la diretta rilevanza costituzionale dei bisogni, socialmente rilevanti, da soddisfare tramite la previdenza complementare. Tuttavia, prima della legge 421/1992, alla rilevanza di tali bisogni non corrispondevano adeguate forme di garanzia, fino al punto che mancava ancora una disciplina legislativa della vigilanza sul corretto operare dei fondi pensione. Lo stesso Ministero del lavoro e della previdenza sociale, istituzione cui compete per attribuzioni generali la vigilanza sui soggetti con finalità previdenziali, comunque incontrava degli oggettivi limiti allorché le finalità previdenziali risultavano affidate a soggetti di natura privata, come tali sottratti ai controlli. Da qui, la necessità di un intervento legislativo volto anche a fondare un sistema di vigilanza all'altezza della qualità, costituzionalmente rilevante, degli interessi da tutelare.

Il decreto legislativo 124/1993, attuativo della delega di cui all'articolo 3 della legge 421/1992, ha realizzato un intervento ampio, toccando tutti i capitoli della regolamentazione della previdenza complementare di carattere pensionistico. Anche se nella fase successiva, per varie ragioni, non si è assistito alla nascita di nuovi fondi pensione, si sono comunque definiti specifici punti di riferimento per lo sviluppo della previdenza complementare. All'atto di procedere al secondo e ancora più profondo intervento di riforma del sistema pensionistico, definito con la legge 8 agosto 1995, n. 335, sono state poi individuate soluzioni di ulteriore affinamento e adeguamento della disciplina legislativa.

Innanzitutto, nel definire le condizioni di sviluppo del settore, già, in parte, connesse agli ulteriori interventi di razionalizzazione

della previdenza pubblica obbligatoria, sono state riviste le misure di agevolazione fiscale, nella convinzione che le soluzioni originariamente definite dal decreto legislativo 124/1993 non avessero, alla prova dei fatti, operato efficacemente.

Realizzando aggiustamenti di diversa portata, sono stati poi introdotti elementi qualificanti del quadro legislativo della previdenza complementare, elementi che costituiscono oggi ineludibili punti di riferimento della attività di vigilanza. In particolare, in sede di novellazione del decreto legislativo 124/1993, sono state definite le formule ritenute più adatte per assicurare maggiore trasparenza e fornire più efficaci garanzie a tutela della contribuzione previdenziale raccolta dai fondi pensione. In questa prospettiva debbono collocarsi innovazioni quali il superamento della formula dei fondi pensione "interni" al patrimonio aziendale (che vincola a costituire i fondi pensione derivanti da fonti istitutive di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 124/1993 come soggetti giuridicamente e patrimonialmente distinti dai soggetti promotori) e l'obbligo, per i fondi pensione, di avvalersi della "banca depositaria" (avuto riguardo alla buona prova fornita da tale meccanismo di garanzia nella gestione dei fondi comuni). Ancora, nella medesima ottica, deve leggersi la nuova configurazione dell'organismo di vigilanza sui fondi pensione, collocato in precedenza all'interno dell'Amministrazione del lavoro, come commissione composta da rappresentanti di altre Amministrazioni e da esperti. Nella versione novellata dalla legge 335/1995, si perviene, al di là del mantenimento della denominazione, a un profondo cambiamento in quanto si istituisce un organismo dotato di autonoma personalità giuridica, in cui le esigenze di specifiche competenze e professionalità prevalgono su quelle della rappresentanza di Amministrazioni esterne al settore della previdenza complementare e per il quale si predeterminano già in sede legislativa le risorse disponibili.

Infine, si è intervenuti significativamente sui modelli gestionali, cercando, tra l'altro, di meglio definire il ruolo dei fondi pensione all'interno degli schemi contrattuali finalizzati alla gestione

finanziaria delle risorse raccolte. In questa direzione, valorizzando l'oggettiva convergenza fra le forme di gestione considerate dalle legislazioni del settore finanziario e assicurativo (rispettivamente la gestione di patrimoni di cui alla legge 1/1991 e la gestione degli attivi dei fondi pensione prevista dal ramo VI per le imprese di assicurazione), si è individuato un modello che agevola la conciliazione di un ruolo attivo dei fondi pensione con l'operatività di soggetti che esercitano professionalmente l'attività di gestione finanziaria ed assicurativa.

1.2 I primi effetti della riforma

La riforma del sistema obbligatorio e le modifiche apportate agli incentivi fiscali hanno effettivamente creato i presupposti per lo sviluppo della previdenza complementare. Ne sono indici importanti i numerosi accordi collettivi che hanno previsto la costituzione di fondi pensione integrativi, così come le molte iniziative sul versante delle associazioni di lavoratori autonomi e, ancora, il crescente interesse mostrato dai potenziali gestori dei nuovi fondi pensione anche per la promozione diretta di fondi aperti. Sin dai primi mesi di attività, la Commissione ha avuto modo di constatare gli effetti indotti dalle innovazioni introdotte dalla legge 335/1995, essendo individuata da tutti gli operatori del settore e, più in generale, da tutti gli interessati alla previdenza integrativa, come il principale interlocutore istituzionale, destinatario naturale, tra l'altro, di quesiti interpretativi delle norme, quando non già di interrogativi miranti a stabilire i comportamenti più opportuni da assumere nelle more dell'emanazione della normativa secondaria e in fasi del processo di costituzione non direttamente regolate dal decreto legislativo 124/1993.

Molte sono state le iniziative portate all'attenzione della Commissione nel 1996 e nei primi mesi del 1997. In sintesi, limitandosi ai fatti più significativi in un contesto certamente più ampio, possono richiamarsi: il fondo di categoria dei lavoratori

chimici e farmaceutici (Fonchim); il fondo istituito dalle società del gruppo FIAT per la categoria dei quadri; il fondo di categoria dei lavoratori del settore energia (Fondenergia); i fondi dei lavoratori autonomi del commercio (Confesercenti) e dell'artigianato (Confartigianato), promossi dalle rispettive Associazioni di settore; il fondo per i lavoratori del settore metalmeccanico contemplato da un recente accordo collettivo di lavoro; i regolamenti di fondi aperti predisposti da alcune società interessate.

Ognuna di queste iniziative si colloca oggi a un diverso stadio di avanzamento: Fonchim, avendo realizzato la raccolta delle preadesioni, è in procinto di procedere all'elezione degli organi sociali, FIAT quadri e Fondenergia stanno per attivare la campagna promozionale, altri fondi stanno completando la regolamentazione dell'associazione. A queste si aggiungono altre iniziative che, pur non essendo state ancora all'attenzione della Commissione, sono in fase di avvio. Nel mondo del lavoro dipendente, numerosi contratti collettivi nazionali (commercio e distribuzione, tessili, legno, ceramica, vetro) e aziendali (Mediaset, SIPRA, Fedrigoni) hanno previsto e regolamentato l'istituzione di appositi fondi. Nell'area del lavoro autonomo, non solo Confesercenti e Confartigianato ma numerose altre organizzazioni di settore stanno predisponendo gli atti associativi per la realizzazione di iniziative di previdenza complementare collettiva rivolte ai propri associati (Confcommercio, C.N.A., Associazione dentisti).

In un contesto normativo, connotato dall'autonomia riconosciuta sul piano costituzionale, la Regione Trentino Alto Adige ha ritenuto di assumere l'iniziativa per la istituzione, in forza di apposita legislazione speciale, di un fondo pensione rivolto ai lavoratori della regione.

A dette iniziative si aggiunge, infine, l'attività finalizzata all'istituzione di fondi pensione aperti: numerosissime società (banche, imprese di assicurazioni, s.i.m., società di gestione di fondi comuni di investimento) stanno predisponendo i relativi regolamenti per avviare la richiesta di autorizzazione.

Nel complesso, quindi, la riforma realizzata con la legge 335/1995 ha impresso una nuova dinamica alla previdenza complementare su base collettiva, fornendo così una prima risposta al declino della copertura pubblica, ma ponendo al contempo cospicui problemi di regolamentazione e vigilanza pubbliche di un settore destinato ad assumere dimensioni ben diverse da quelle conosciute in passato.

1.3 La Commissione di vigilanza sui fondi pensione

La Commissione di vigilanza sui fondi pensione è stata istituita con l'articolo 16 del decreto legislativo 21 aprile 1993 n.124. Nella versione originaria, l'articolo 16 prevedeva che l'esercizio dell'attività di vigilanza sui fondi fosse esercitata da una Commissione istituita presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e composta da 13 membri, di cui 5 quali rappresentanti delle Amministrazioni dello Stato interessate (Ministeri del lavoro, del tesoro, delle finanze, del bilancio e dell'industria), 3 in rappresentanza di enti di vigilanza istituzionale (Banca d'Italia, Consob, ISVAP) e 5 come esperti, scelti in ragione della specifica competenza ed esperienza in materia previdenziale. Per l'espletamento dei propri compiti era previsto che la Commissione si avvallesse di una struttura, posta alle dipendenze della presidenza della Commissione, composta di personale proveniente dalle varie Amministrazioni dello Stato ed Enti pubblici interessati e che i relativi oneri di funzionamento fossero posti a carico dei normali stanziamenti di bilancio delle amministrazioni medesime.

Con la legge 8 agosto 1995 n. 335, si è proceduto a ridisegnare natura e compiti della Commissione: in particolare gli articoli 13 e 14 della legge hanno integralmente sostituito gli articoli 16 e 17 (quest'ultimo relativo ai compiti della Commissione) del decreto legislativo 124/1993.

Secondo l'attuale formulazione, la "Commissione di vigilanza sui fondi pensione", istituita con lo scopo fondamentale di perseguire

la corretta e trasparente amministrazione e gestione dei fondi per la funzionalità del sistema previdenziale complementare, ha personalità giuridica di diritto pubblico. La Commissione è composta da un presidente e da quattro membri, scelti tra persone dotate di riconosciuta competenza e specifica professionalità nelle materie di pertinenza della stessa e di indiscussa moralità e indipendenza, nominati ai sensi della legge 24 gennaio 1978 n.14, con la procedura di cui all'articolo 3 della legge 23 agosto 1980 n.400; la deliberazione del Consiglio dei ministri è adottata su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del tesoro. Ai componenti della Commissione si applicano le stesse disposizioni di incompatibilità previste dalla legge 216/1974 per i membri della Consob.

E' inoltre stabilito che la Commissione deliberi con apposito regolamento in ordine al proprio funzionamento e alla propria organizzazione sulla base dei principi di trasparenza e celerità dell'attività, del contraddittorio e dei criteri di organizzazione e gestione delle risorse umane di cui alla legge 241/1990 e al decreto legislativo 29/1993.

La legge istitutiva fissa alcune regole generali per il funzionamento della Commissione, prevedendo, tra l'altro, che le deliberazioni concernenti l'organizzazione e il funzionamento, quelle concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere e quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese e la composizione dei bilanci preventivo e consuntivo siano sottoposte al Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, il quale, di concerto con il Ministro del Tesoro, ne verifica la legittimità e le rende esecutive con proprio decreto.

Per quanto attiene alla gestione delle spese e alla composizione dei bilanci, è previsto che il relativo regolamento osservi i principi del regolamento di cui all'articolo 1, settimo comma, del decreto legge 95/1974 (convertito nella legge 216/1974), ossia del regolamento per l'amministrazione e la contabilità della Consob.

E' poi previsto che sia istituito un apposito ruolo del personale dipendente dalla Commissione e che il numero dei posti previsti dalla

pianta organica non possa eccedere per il primo triennio le trenta unità. Per il coordinamento degli uffici è prevista la qualifica di Direttore Generale.

Considerati i tempi per l'acquisizione di personale di ruolo tramite le forme consuete e la necessità di rendere quanto prima operativa la Commissione, sono state emanate speciali disposizioni legislative atte a consentire l'acquisizione di risorse in tempi brevi.

In particolare, con l'articolo 18, comma 7, del decreto legge 4 dicembre 1995, n.515, varie volte reiterato, e, da ultimo, con l'articolo 9, comma 5, del decreto legge 1° ottobre 1996, n.510 convertito in legge 28 novembre 1996, n.608, è stato previsto un particolare regime in materia di acquisizione di personale che può essere così sintetizzato:

- a) fino al 31 dicembre 1998, la Commissione può avvalersi, fino ad un limite di venti unità, di dipendenti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di amministrazioni dello Stato o enti pubblici che svolgano la propria attività nelle materie di pertinenza della Commissione¹; detti dipendenti sono collocati in posizione di comando o distacco e gli oneri relativi al trattamento economico previsto dagli ordinamenti di appartenenza restano a carico delle amministrazioni di provenienza, unitamente a quelli dei componenti della precedente commissione di vigilanza, già collocati fuori ruolo, che assumono la qualifica di esperti ai sensi e per gli effetti dell'articolo 14 della legge 335/1995²;
- b) la Commissione può altresì effettuare, con contratti a tempo determinato, assunzioni dirette disciplinate dalle norme di diritto privato, in misura non superiore a dieci unità.

¹ La prima versione del decreto in questione limitava a 10 le unità di personale acquisibili in comando e al 1997 la scadenza del relativo provvedimento.

² In base all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 124/1993, la Commissione può avvalersi di esperti nelle materie di competenza. Inoltre, l'articolo 14, comma 2, della legge 335/1995 prevede che, dalla data di insediamento della nuova Commissione e per la durata residua dell'originario incarico (sino al 30 settembre 1997), i componenti della precedente commissione assumano la qualifica di esperti, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 16, comma 3.

La ratio di queste disposizioni va ricercata in un duplice ordine di esigenze: da un lato, come detto, quella di poter disporre in tempi sufficientemente brevi di personale tramite il meccanismo del comando o distacco ovvero mediante assunzioni dirette con contratto a termine; dall'altro quella di poter, almeno in parte e per il primo periodo, sollevare la Commissione da una parte degli oneri connessi al personale e ai collaboratori ex lege (laddove collocati fuori ruolo) in considerazione della limitatezza dello stanziamento annuale a carico dello Stato e dell'impossibilità di usufruire immediatamente del finanziamento integrativo previsto dalla legge 335/1995.

In effetti, per il funzionamento della Commissione, la legge 335/1995 prevede un meccanismo di copertura finanziaria così articolato:

- a) in via principale, il fabbisogno viene finanziato mediante trasferimento di fondi stanziati su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro (la spesa annua autorizzata a decorrere dall'anno 1996 ammonta a 5 miliardi di lire);
- b) in via integrativa ed eventuale, è prevista la possibilità che il finanziamento della Commissione di cui sopra sia integrato mediante versamento annuale da parte dei fondi pensione di una quota non superiore allo 0,50 per mille dei flussi annuali dei contributi incassati, sino ad un importo non superiore al 50% dell'ammontare dei fondi trasferiti dallo Stato; a tale forma di finanziamento integrativo si potrà attingere solo a seguito dell'emanazione di apposito decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del lavoro, sentita la Commissione stessa, che definisca importi e modalità dei versamenti.

La nuova Commissione di vigilanza è stata formalmente costituita con D.P.R. in data 3 gennaio 1996, dopo che con delibere in data 29 settembre e 21 dicembre 1995 il Consiglio dei Ministri aveva proceduto a nominare il Presidente della Commissione, Prof. Mario Bessone, e gli altri quattro Componenti, Dott. Alessandro

Aronica, Prof. Giorgio Marbach, Dott. Daniele Pace e Prof. Angelo Pandolfo.

La Commissione, come sopra composta, si è ufficialmente insediata il 1° febbraio 1996.

A seguito della volontaria cessazione dalle funzioni di Commissario del prof. Marbach, è stato nominato in sua sostituzione il Prof. Alfredo Rizzi, con decreto del Presidente della Repubblica in data 14 gennaio 1997, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 6 dicembre 1996. Il prof. Alfredo Rizzi ha preso servizio a partire dal 12 marzo del 1997.

1.4 Le competenze istituzionali della Commissione

Le competenze istituzionali della Commissione sono state individuate dall'articolo 17 del decreto legislativo 124/1993 e ulteriormente precisate dalle direttive generali per la Commissione di Vigilanza sui fondi pensione del 7 marzo 1996, emanate dal Ministero del lavoro di concerto con il Ministro del tesoro ai sensi dell'articolo 16, comma 1 del decreto legislativo 124/1993, dal decreto del Ministero del Tesoro n.703 del 21 novembre 1996, emanato ai sensi dell'articolo 6, comma 4 quinquies del decreto legislativo 124/1993 e dal decreto del Ministro del lavoro in corso di emanazione ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 124/1993. Questi provvedimenti hanno completato un quadro che, nei suoi elementi di base, era già molto complesso nello stesso assetto legislativo, come risulta dalla sintesi seguente dei compiti della Commissione.

Attività ausiliarie, istruttorie, consultive, propositive con valutazioni di specie

Si tratta in prevalenza delle attività funzionali all'elaborazione e all'applicazione delle procedure di autorizzazione dei fondi pensione. Rientrano in questo ambito l'attività istruttoria ai fini del

rilascio delle autorizzazioni di cui agli articoli 4 comma 3, 6 comma 2 bis, 9 comma 3 e 17 comma 2 del decreto legislativo 124/1993, il rilascio di parere al Ministero del lavoro ex articolo 18 comma 8 ter del decreto medesimo, nonché i compiti di proposta del commissario straordinario per lo scioglimento dei fondi costituiti ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 124/1993 (fondi interni) in caso di cessazione di attività del datore di lavoro (articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 124/1993) e di rilascio di parere al Ministro del lavoro in ordine alla nomina del commissario straordinario in caso di procedura concorsuale relativa a soggetti che abbiano costituito un fondo del tipo predetto (articolo 11, comma 5, del decreto legislativo 124/1993); ancora, la proposta al Ministero del lavoro per l'amministrazione straordinaria o la liquidazione coatta amministrativa degli altri fondi, ai sensi dell'articolo 11, comma 5, del decreto legislativo 124/1993.

Attività di regolamentazione, in funzione ausiliaria o per competenza propria

E' su proposta della Commissione che il Ministro del tesoro fissa i requisiti e le condizioni cui è subordinata l'autorizzazione all'erogazione diretta delle rendite. La Commissione è sentita sempre dal Ministro del tesoro ai fini della determinazione dei criteri generali della gestione finanziaria delle riserve dei fondi autorizzati all'erogazione diretta delle rendite. E' sentita, ancora dal Ministro del tesoro, ai fini dell'individuazione delle attività in cui i fondi possono investire, dei limiti d'investimento nelle varie tipologie di attività, dei criteri d'investimento e delle regole in materia di conflitto d'interessi; è sentita dai Ministri del lavoro e del tesoro, ai sensi dell'articolo 18, comma 8 bis, del decreto legislativo 124/1993, sui criteri di accertamento delle situazioni di squilibrio delle forme pensionistiche complementari preesistenti gestite in via prevalente secondo il sistema tecnico-finanziario della ripartizione. Infine, è d'intesa con la Commissione che il Ministro del tesoro, ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo 124/1993, emana

norme per l'adeguamento dei fondi preesistenti alle disposizioni di cui all'articolo 6, commi 4 quinquies e 5, dello stesso decreto legislativo. La Commissione emana norme per regolare le offerte commerciali proposte dai vari fondi pensione; definisce schemi di contratto tra fondi e gestori, d'intesa con altre Autorità di vigilanza; indica criteri per la determinazione del valore del patrimonio e della redditività dei fondi e definisce criteri per la tenuta delle scritture contabili. Prescrive lo schema di bilancio annuale e, altresì, lo schema di bilancio tecnico nel caso di fondi a prestazione definita. Fissa, d'intesa con le rispettive Autorità di vigilanza, criteri e modalità per la comunicazione ai fondi dei risultati di gestione da parte dei soggetti convenzionati; elabora schemi, criteri e modalità di verifica relativi a comunicazioni periodiche agli iscritti e alle modalità di pubblicità.

Attività di vigilanza in senso stretto

La Commissione cura l'albo dei fondi autorizzati; autorizza le convenzioni tra fondi e gestori; verifica il rispetto dei criteri di individuazione e ripartizione del rischio; valuta l'attuazione dei principi di trasparenza; esercita il controllo sulla gestione tecnica, finanziaria, patrimoniale e contabile, anche mediante ispezione dei fondi; espleta i compiti di cui all'articolo 11, comma 5, del decreto legislativo 124/1993 nei casi di amministrazione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa.

La Commissione dispone, inoltre, di una serie di poteri strumentali all'esercizio dell'attività di vigilanza, quali la facoltà di compiere ispezioni dei fondi, di richiedere l'esibizione di documenti e atti, di acquisire dati e informazioni anche tramite l'Ispettorato del lavoro, di richiedere segnalazioni periodiche nonché ogni altro dato o documento, ivi compresi i verbali delle riunioni e degli accertamenti degli organi interni di controllo dei fondi, di convocare presso la Commissione stessa gli organi di amministrazione e di controllo dei fondi e di richiedere la convocazione degli organi di amministrazione dei fondi fissandone l'ordine del giorno. Può infine

richiedere, nell'esercizio della vigilanza, notizie ed informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni in genere.

Attività di informativa disposta per legge, anche strumentale alla vigilanza

Con cadenza almeno triennale, i fondi autorizzati all'erogazione delle rendite presentano un bilancio tecnico contenente proiezioni riferite a un arco temporale non inferiore a quindici anni. La Commissione riceve comunicazioni in ordine allo scioglimento dei fondi pensione e alla cessazione di attività del datore di lavoro, nonché ai provvedimenti adottati in caso di vicende capaci di incidere sull'equilibrio del fondo. Riceve, inoltre, comunicazione dell'ammontare delle contribuzioni annualmente affluite ai fondi. I soggetti titolari di forme pensionistiche complementari preesistenti sono tenuti a inviare alla Commissione, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di cui all'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 124/1993, un'apposita comunicazione secondo le modalità indicate dal medesimo decreto ministeriale.

Intervento in procedimenti comminatori di sanzioni

Gli interventi della Commissione, essenzialmente in diretta conseguenza della summenzionata attività di vigilanza sui fondi, sono la denuncia alle Autorità competenti, oltre che di ogni fatto penalmente rilevante secondo le norme generali, di false segnalazioni da parte dei componenti degli organi di amministrazione e controllo dei fondi o di false comunicazioni sociali relative a rendiconti e prospetti redatti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera g del decreto legislativo 124/1993; l'avvio della procedura di sanzione amministrativa per non ottemperanza alle richieste della Commissione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo sopra citato, ovvero per mancata comunicazione della

soppravvenuta variazione delle condizioni di onorabilità degli esponenti dei fondi.

Altre attività

Alla Commissione è infine attribuito il compito di formulare proposte di modifiche legislative in materia di previdenza complementare, di programmare e organizzare ricerche e rilevazioni nel settore della previdenza complementare anche in rapporto alla previdenza di base, di pubblicare e diffondere informazioni utili alla conoscenza dei problemi previdenziali.

La normativa secondaria

Nel suo complesso, la normativa secondaria ha valorizzato il ruolo e l'autonomia della Commissione, anche interpretando in maniera estensiva le competenze già attribuite dal Legislatore.

Le direttive di cui all'articolo 16, comma 1 del decreto legislativo 124/1993 ("Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale emana le direttive generali in materia di vigilanza sui fondi pensione, di concerto con il Ministro del tesoro, e vigila sulla Commissione di cui al comma 2") sono state emanate anche "in applicazione dell'articolo 17, comma 2/prima parte", con ciò significando la scelta delle amministrazioni vigilanti di privilegiare la definizione a priori di una sfera di autonomia piuttosto che l'esercizio puntuale di un'attività di indirizzo che pure è ricavabile dalla lettera della norma ("In conformità agli indirizzi generali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, la Commissione di cui all'articolo 16 esercita la vigilanza sui fondi pensione...").

Il decreto del Ministro del tesoro, destinato a individuare le attività nelle quali i fondi pensione, indipendentemente dal regime o dal modello gestionale prescelto, possono investire le proprie disponibilità, con i rispettivi limiti massimi di investimento, i criteri di investimento nelle varie categorie di valori mobiliari nonché le regole da osservare in materia di conflitti di interesse, ha in più punti

attribuito alla Commissione compiti essenziali nel processo di ulteriore definizione delle regole e nella valutazione discrezionale dei casi in cui ammettere deroghe a principi generali fissati nel decreto stesso, nonché compiti esclusivi nell'attivazione di rimedi nei casi di conflitto di interessi ritenuti rilevanti. Così, all'articolo 2, comma 2, del decreto del Ministro del tesoro si è previsto che "Il fondo pensione verifichi i risultati della gestione anche mediante l'adozione di parametri oggettivi e confrontabili, inseriti nella convenzione gestoria e stabiliti dalla Commissione di vigilanza ai sensi dell'articolo 6, comma 4 quater del decreto legislativo 124/1993. Ancora, all'articolo 4, comma 4, si è stabilito che la Commissione di vigilanza fissi limiti più stringenti all'operatività del fondo (rispetto a quelli enunciati nei commi precedenti) ove la situazione economico patrimoniale e organizzativa lo richieda. All'articolo 6, comma 2, si è rimessa alla Commissione di vigilanza, d'intesa con le autorità di vigilanza dei soggetti abilitati a gestire le disponibilità dei fondi pensione, l'indicazione di criteri, modalità e limiti per il rilascio della garanzia di restituzione del capitale, anche da parte di terzi. Infine, all'articolo 8, comma 6, si è stabilito che la Commissione di vigilanza, ove ritenga rilevante la fattispecie di conflitto d'interessi, possa richiedere che il fondo pensione informi gli aderenti stabilendo le modalità e il contenuto della comunicazione.

Quanto al decreto del Ministro del lavoro che verrà emanato ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 124/1993, esso prevede competenze della Commissione di vigilanza non solo per quanto riguarda l'approvazione degli statuti dei fondi costituiti ai sensi dell'articolo 3 e dell'articolo 9 del citato decreto, ma anche per quanto attiene al provvedimento del Ministero del lavoro di autorizzazione all'esercizio dell'attività da parte dei fondi pensione, ciò che richiede valutazioni ulteriori rispetto a quelle relative alle normative statutarie e regolamentari.

La collaborazione con altre Autorità di vigilanza

L'articolo 6, comma 4 quater, del decreto legislativo 124/1993 prevede che la Commissione determini, previo parere delle autorità di vigilanza sui soggetti convenzionati, i criteri e le modalità per la comunicazione ai fondi dei risultati conseguiti nella gestione. Inoltre, l'articolo 17, comma 2, lettera e) attribuisce alla Commissione, d'intesa con le autorità di vigilanza dei soggetti abilitati a gestire le risorse dei fondi (Banca d'Italia, Consob, Isvap), la definizione degli schemi tipo di contratti tra fondi e gestori.

Più in generale, è previsto (articolo 17, comma 6) che tra la Commissione, le varie autorità di vigilanza sui soggetti gestori e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato si instaurino rapporti di collaborazione "al fine di favorire lo scambio di informazioni e di accrescere l'efficacia dell'azione di controllo". In tal modo si prefigura un sistema articolato di vigilanza nel quale la collaborazione tra diversi organismi accresce l'efficienza e, evitando duplicazioni, riduce il costo implicito della vigilanza.

L'articolo 17, comma 6, del decreto legislativo 124/1993 non completa tuttavia il sistema delle norme che disciplinano i rapporti di collaborazione tra la Commissione e le altre Autorità di vigilanza. In effetti, laddove il decreto legislativo individua una mera facoltà nella formazione di accordi di collaborazione, esiste una diversa previsione normativa a contenuto obbligatorio nell'articolo 30, comma 1, del decreto legislativo 23 luglio 1996 n.415. Secondo tale norma "la Banca d'Italia, la Consob, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, l'Isvap e l'Ufficio Italiano dei Cambi collaborano tra loro, anche mediante scambio di informazioni, al fine di agevolare le rispettive funzioni" e "non possono reciprocamente opporsi il segreto d'ufficio".

Del resto, è evidente che l'attività di vigilanza sui fondi e quella sui soggetti gestori debbano coordinarsi. Si pensi anche alla disposizione di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 124/1993, laddove si stabilisce che il Ministro del lavoro per concedere l'autorizzazione alla costituzione di fondi pensione aperti e

all'esercizio della relativa attività, d'intesa con le rispettive autorità di vigilanza, deve preliminarmente sentire la Commissione. In questo caso, la conoscenza dell'affidabilità del gestore/promotore è essenziale ai fini del parere favorevole della Commissione e tale conoscenza non può che derivare da informazioni fornite dalle autorità di vigilanza sui gestori.

La previsione di tali forme di collaborazione non si limita alla sola fase autorizzativa, ma assume importanza anche nella fase operativa dei fondi, laddove vengano riscontrate irregolarità nell'attività di gestione del fondo pensione o del gestore e si rendano necessari provvedimenti sostitutivi nei confronti dei soggetti interessati.

Le esigenze di collaborazione tra la Commissione e le Autorità di vigilanza sui gestori sono rafforzate in generale dal rilievo che le fasi di gestione - affidate a soggetti terzi (quelli di cui all'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 124/1993) - assumono nella realizzazione della funzione previdenziale dei fondi. La collaborazione tra Commissione e altre Autorità è, inoltre, resa necessaria da previsioni specifiche del decreto legislativo 124/1993, come nel caso delle norme secondo cui gli statuti dei fondi pensione costituiti ai sensi dell'articolo 3, nelle forme di persone giuridiche riconosciute ex articolo 12 del codice civile, devono prevedere modalità di raccolta delle adesioni compatibili con le disposizioni per la sollecitazione al pubblico risparmio e i soggetti che istituiscono fondi gestiti ai sensi dell'articolo 9 devono osservare le disposizioni per la sollecitazione del pubblico risparmio.

PARTE SECONDA

L'attività del 1996

2.1 I processi di autorganizzazione

2.1.1 L'insediamento e la prima fase di attività

Nel primo periodo, la Commissione ha affrontato le problematiche di carattere organizzativo, definendo gli strumenti necessari per raggiungere nel più breve tempo possibile la piena operatività. A tal fine:

- a) sono state definite le regole di funzionamento per le riunioni della Commissione;
- b) è stata predisposta la normativa regolamentare da sottoporre alla verifica di legittimità delle Amministrazioni competenti (Ministro del lavoro e della previdenza sociale e Ministro del tesoro) per l'adozione del decreto di esecutività;
- c) sono state acquisite le prime, assolutamente necessarie, unità di personale, avvalendosi delle specifiche disposizioni emanate al riguardo (decreto-legge 4 dicembre 1995 n.515, successivamente reiterato);
- d) è stata individuata una sede idonea ad accogliere le strutture e sono state avviate le procedure necessarie per dotare la sede medesima degli arredi, delle attrezzature e degli strumenti tecnici necessari per lo svolgimento delle attività;

E' stato, inoltre, predisposto e approvato il primo bilancio di previsione.

Contestualmente la Commissione, in ragione della logica e dei tempi imposti dalle previsioni legislative e dalla normativa secondaria (invero, a sua volta, in corso di emanazione da parte dei Ministri competenti), ha avviato la propria attività istituzionale, gerarchizzando le priorità operative anche in coerenza con l'obiettivo di minimizzare eventuali ritardi di carattere amministrativo nel decollo della nuova previdenza complementare. L'impegno prodotto sul versante della strutturazione dell'attività è stato evidentemente condizionato nei risultati raggiunti dai progressi effettuati parallelamente sul versante organizzativo.

2.1.2 I regolamenti

Il primo obiettivo che la Commissione si è posta è stato quello di applicare la disposizione di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 124/1993 in ordine all'autorganizzazione, deliberando i regolamenti relativi all'organizzazione e funzionamento, al trattamento giuridico ed economico del personale e alla disciplina della gestione delle spese e della composizione dei bilanci preventivo e consuntivo.

All'elaborazione dei testi regolamentari si è proceduto avendo a riferimento le normative interne di altri organismi di vigilanza, tenendo conto peraltro delle peculiarità della Commissione e dello specifico quadro di riferimento normativo e finanziario.

Il regolamento di contabilità

Il regolamento per l'amministrazione e la contabilità è stato approvato dalla Commissione il 24 aprile 1996, e reso esecutivo, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, del decreto legislativo 124/1993, con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro del tesoro, il successivo 6 giugno.

La disciplina, coerentemente con quanto previsto dalla legge istitutiva della Commissione, si è ispirata ai principi del regolamento Consob, della cui impostazione si è inoltre tenuto conto (con gli ovvi adattamenti) sia per quanto attiene alla composizione del bilancio di previsione e del conto consuntivo, sia in ordine alla definizione delle varie fasi gestionali delle spese. Particolare attenzione è stata posta anche alla disciplina dell'attività contrattuale, le cui modalità procedurali sono ispirate all'esigenza di coniugare i principi dell'assoluta trasparenza e linearità dell'azione amministrativa con quelli della celerità ed efficienza della stessa.

Il regolamento di organizzazione e funzionamento

Più complesso e, per certi versi, impegnativo è stato l'iter che ha condotto all'approvazione definitiva dei regolamenti di organizzazione e del personale.

Rispetto alle versioni inizialmente varate dalla Commissione, si sono infatti resi necessari alcuni aggiustamenti e revisioni in considerazione delle osservazioni formulate dal Ministero del lavoro d'intesa con il Ministero del tesoro in sede di conferimento del visto di esecutività.

I testi definitivi sono stati deliberati dalla Commissione in data 21 giugno per quanto attiene al Regolamento di organizzazione e in data 3 ottobre per quel che concerne il Regolamento del personale e i relativi decreti interministeriali che ne hanno disposto l'esecutività sono intervenuti, rispettivamente, il 9 agosto ed il 21 ottobre.

Il Regolamento di organizzazione e funzionamento contiene da un lato la disciplina del modello organizzativo e delle modalità di funzionamento della Commissione, dall'altro l'articolazione delle strutture e la ripartizione delle relative competenze.

Circa il primo profilo, il testo approvato riflette una interpretazione piena del principio della collegialità e, a un tempo, contempla disposizioni volte a garantire funzionalità e tempestività decisionale, nel pieno rispetto dei principi generali di cui alla legge 7 agosto 1990, n.241 e al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29. Particolare attenzione è posta anche agli aspetti relativi alle modalità di circolazione delle informazioni e di pubblicità delle deliberazioni della Commissione.

L'assetto istituzionale prevede accanto alla Commissione, inteso quale organo collegiale di vertice, un organo monocratico costituito dal Presidente, che è nel contempo legale rappresentante della Commissione con specifiche competenze istituzionali - e come tale organo individuale - e componente la Commissione.

Le funzioni dei due organi (Commissione e Presidente) sono state delineate dalla legge istitutiva e completamente definite con il regolamento di organizzazione.

Secondo la previsione legislativa, al Presidente compete sovrintendere all'attività istruttoria, curare l'esecuzione delle deliberazioni e tenere informato il Ministro del lavoro sugli atti e gli eventi di maggior rilievo. A tali funzioni il regolamento ha aggiunto quelle di convocare la Commissione, presentare alla Commissione per l'approvazione i documenti contabili e finanziari, nonché poteri sostitutivi nei confronti della Commissione per atti di necessità ed urgenza, che devono peraltro essere ratificati dalla Commissione stessa alla prima riunione utile. Il Presidente propone inoltre uno dei componenti del Collegio (lo stesso Presidente o uno dei quattro Commissari) quale relatore sulle questioni portate all'esame della Commissione.

Tanto il compito del Presidente di sovrintendere all'attività istruttoria e curare l'esecuzione delle deliberazioni quanto quello di ciascun Componente quale relatore sulle varie questioni sottoposte alla Commissione non sono stati interpretati come in contraddizione rispetto al principio della separazione tra indirizzo e controllo, da un lato, e gestione, dall'altro, separazione ormai da considerarsi alla stregua di un principio generale del nostro ordinamento, al di là degli espliciti rinvii della legge istitutiva della Commissione al decreto legislativo 29/1993. Lungi dal voler prefigurare una corresponsabilizzazione nell'attività istruttoria o forme di interferenza o condizionamento, si è inteso che le disposizioni di legge e regolamentari sopra richiamate abbiano stabilito semplicemente le modalità attraverso le quali si comunicano indirizzi e priorità, si vigila sul regolare svolgimento dell'attività istruttoria e si disciplinano le modalità di funzionamento del collegio, al fine di assicurare un'efficace attività di deliberazione, ferme restando le autonome responsabilità dei dirigenti, in ordine all'apertura e chiusura delle istruttorie, conformemente a quanto regolato ai sensi della legge 241/1990 e del decreto legislativo 29/1993.

I Commissari, oltre a svolgere il ruolo di membri dell'organo collegiale, presentano proposte sull'attività e sul funzionamento della Commissione, presentano alla Commissione relazioni sulle proposte di deliberazione, possono chiedere al Presidente la convocazione della Commissione e l'iscrizione di specifici argomenti all'ordine del giorno, possono rappresentare la Commissione in specifiche circostanze e si avvalgono, in linea generale, delle strutture e degli esperti della Commissione per lo svolgimento dell'attività istituzionale.

A capo della struttura amministrativa è collocato il Direttore Generale, figura espressamente prevista dall'articolo 16, comma 5 del decreto legislativo, ove è unicamente indicato il compito di coordinamento degli uffici, rinviandosi al regolamento per una più precisa definizione delle funzioni. Oltre al coordinamento dell'attività degli uffici, il regolamento di organizzazione attribuisce al Direttore Generale il compito di vigilare affinché l'attività stessa sia svolta secondo gli indirizzi e i criteri generali stabiliti dalla Commissione e in coerenza con gli indirizzi assunti dalla Commissione, nonché quello, in generale, di dare attuazione alle deliberazioni della Commissione stessa. E' inoltre previsto che il Direttore generale partecipi alle sedute della Commissione, curandone la relativa verbalizzazione, senza diritto di voto.

Spettano inoltre al Direttore Generale l'esercizio dei poteri di spesa nei limiti della competenza stabilita dalla Commissione, la predisposizione del progetto di bilancio di previsione e di conto consuntivo, la tenuta dei rapporti con la Corte dei Conti nell'esercizio del controllo.

Le strutture dipendenti dalla Commissione si dividono in Servizi e Uffici, secondo un'articolazione per funzioni omogenee, distinguendo tra uffici con funzioni finali ("Servizi") e uffici con funzioni di supporto e strumentali ("Uffici").

Le funzioni finali sono ripartite tra due strutture, il Servizio "Normative e autorizzazioni" al quale sono attribuite la cura dell'albo dei fondi pensione, l'attività istruttoria relativa all'approvazione degli

statuti e dei regolamenti dei fondi stessi e al rilascio delle autorizzazioni e l'attività consultiva per i provvedimenti delle competenti Autorità amministrative, e il Servizio "Vigilanza e interventi ispettivi" al quale spetta l'attività di controllo, sia ispettivo che documentale, l'esame dei bilanci e l'attività propositiva in materia di irrogazione di sanzioni. A detto Servizio è inoltre attribuito il compito di provvedere all'organizzazione del sistema informatico, anche con riferimento alle esigenze di altre strutture della Commissione.

Quanto alle funzioni di supporto e strumentali, esse sono ripartite tra Ufficio Legale, Ufficio Amministrazione e bilancio, Ufficio Personale, Ufficio Segreteria e Ufficio Ricerche economiche. E', inoltre, previsto, l'Ufficio Controllo interno.

All'Ufficio Legale compete l'attività consultiva e di supporto in materia legale per la Commissione e gli uffici, la cura dei rapporti con l'Avvocatura dello Stato e le Autorità giurisdizionali e la cura del contenzioso, con facoltà, qualora la Commissione ne ravvisi la necessità, anche di rappresentare in giudizio la Commissione stessa.

L'Ufficio Amministrazione e bilancio si occupa di tutte le necessità logistiche e gestionali legate al funzionamento della Commissione, predispone gli schemi di bilancio di previsione e di rendiconto della gestione e provvede alla tenuta della contabilità generale.

L'Ufficio Personale si occupa della selezione, amministrazione e gestione del personale, provvede, d'intesa con le altre unità organizzative, alla formulazione dei programmi per la formazione e l'addestramento del personale e sovrintende al funzionamento dei servizi ausiliari e alla custodia dei locali.

L'Ufficio Segreteria cura tutta l'attività legata alle sedute della Commissione, dando supporto ai componenti della Commissione e al Direttore generale nella sua attività di coordinamento degli uffici. Svolge inoltre funzioni di supporto per l'esecuzione delle delibere, tenendo un repertorio delle stesse e dei verbali e curando la

pubblicazione e la diffusione dei provvedimenti adottati dalla Commissione.

All'Ufficio Ricerche economiche - non ancora istituito - compete la programmazione e l'organizzazione di ricerche e rilevazioni in materia di previdenza complementare al fine, innanzitutto, di diffondere informazioni utili alla conoscenza dei problemi previdenziali.

In base all'articolo 20 del decreto legislativo 29/1993, tutte le amministrazioni pubbliche devono dotarsi di un ufficio controllo interno, competente a verificare la realizzazione dei risultati delle attività degli uffici rispetto agli obiettivi fissati, nonché la correttezza, l'imparzialità, l'economicità ed il buon andamento delle attività. L'Ufficio Controllo interno, al momento non ancora istituito, sarà collocato in posizione autonoma, predisporrà annualmente, anche su indicazione della Commissione, i parametri di riferimento del controllo, svolgerà altresì funzione di supporto al Direttore generale per la predisposizione dei resoconti funzionali all'esercizio del controllo di gestione da parte della Corte dei conti sull'attività della Commissione.

Il regolamento del personale

Il Regolamento disciplinante il trattamento giuridico ed economico e l'ordinamento delle carriere del personale è stato oggetto di un lungo e approfondito esame da parte della Commissione, anche alla luce delle osservazioni formulate dalle Amministrazioni vigilanti sulle prime versioni regolamentari deliberate.

Nel disegno iniziale, la Commissione aveva definito un modello che, nel doveroso rispetto dei principi inderogabili richiamati dalla legge 241/1990 e dal decreto legislativo 29/1993, aveva come immediati punti di riferimento gli analoghi ordinamenti di altre Autorità di vigilanza (e segnatamente della Consob): ciò, nella convinzione che, data la consonanza delle funzioni e la necessità di professionalità di elevato valore richiamata espressamente dalla

stessa legge 335/1995 per l'assolvimento dei compiti istituzionali, si rendesse possibile e opportuno da un lato attingere a professionalità già esistenti presso altre istituzioni di vigilanza, dall'altro prefigurare comunque livelli retributivi, disciplina degli istituti giuridici e articolazione delle carriere tali da consentire l'acquisizione sul mercato di risorse di valore a quelle paragonabile.

Il diverso avviso espresso dalle Amministrazioni del lavoro e del tesoro su alcune disposizioni regolamentari, nonché sull'assetto retributivo prospettato dalla Commissione, ha condotto alla necessità di definire, attraverso un approfondimento con gli Uffici ministeriali preposti, un assetto regolamentare comunque coerente con il contesto specifico in cui la Commissione è chiamata a operare, ma individuato prefigurando ipotesi organizzative alternative a quella sottesa alla precedente versione del regolamento (basata sulla possibilità di acquisire unità di personale già fortemente professionalizzate e esperte, conservate in forza alla Commissione anche nel medio periodo in virtù di una struttura retributiva assimilabile a quella vigente in istituzioni quali Banca d'Italia e Consob).

Per quanto attiene al trattamento economico, si è, infine, dovuto abbandonare l'implicito riferimento (contenuto nelle precedenti formulazioni regolamentari) ai trattamenti economici di altre Autorità di vigilanza, assumendosi come base di partenza il trattamento applicato ai dipendenti degli enti previdenziali, con un incremento del 20% per le sole retribuzioni del personale della carriera direttiva, al fine di consentire, almeno per queste posizioni di primaria responsabilità, l'acquisizione, se non di personale proveniente da altri Organismi di vigilanza (i cui livelli retributivi rimangono notevolmente più elevati) quantomeno di personale proveniente da settori privati in cui talune specifiche professionalità godono di trattamenti economici significativi.

Si è inoltre reso flessibile il trattamento retributivo, scomponendo le retribuzioni globali in varie voci: retribuzione base, indennità connessa alla specifica posizione (da corrispondere in funzione dell'attribuzione di responsabilità di servizi, uffici o aree

operative), premio di risultato (da corrisponderci, sulla base delle compatibilità di bilancio e dei risultati conseguiti in funzione degli obiettivi fissati, entro un tetto massimo predeterminato).

Conseguita l'esecutività dei tre regolamenti di autorganizzazione, la Commissione ha avviato l'esame di norme complementari, attuative di alcune disposizioni regolamentari, nonché, peculiarmente in materia di personale, mirate a coordinare la disciplina del personale di ruolo con quella del personale assunto con contratto a tempo determinato e acquisito in posizione di comando o distacco in forza delle disposizioni di legislazione speciale.

Detti provvedimenti, quali integrazione/attuazione delle norme regolamentari, sono stati sottoposti, per la verifica di legittimità e il visto di esecutività, ai Ministri del lavoro e del tesoro, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, del decreto legislativo 124/1993.

2.1.3 Le scelte logistiche

Avuto riguardo alla complessità della procedura per l'acquisizione delle autorizzazioni prescritte, la Commissione ha avviato immediatamente la ricerca di una sede definitiva, usufruendo, nel frattempo, di alcuni locali messi a disposizione dal Ministero del lavoro presso la propria sede di via Salandra.

Avuta risposta negativa da parte del Dipartimento del territorio del Ministero delle Finanze quanto alla disponibilità di immobili demaniali idonei, si è proceduto a una ricerca di mercato e quindi all'individuazione di locali da acquisire in locazione con caratteristiche adeguate dal punto di vista dimensionale e funzionale per l'attività della Commissione. Su tali basi si sono richiesti il nulla osta del Dipartimento delle aree urbane - Ufficio del programma per Roma capitale ed il parere di congruità dell'UTE sul prezzo di locazione.

Ottenuto il riscontro favorevole alle autorizzazioni richieste, si è proceduto alla stipula del contratto di locazione: l'ingresso nei locali,

ultimati alcuni necessari lavori di ripristino e di pulizia, è avvenuto nel mese di settembre.

La scelta è caduta su un immobile di 1200 metri quadrati, superficie ritenuta congrua rispetto alle esigenze stimate, locato a un canone risultato il più basso tra quelli presi in considerazione, anche grazie all'esclusione dal campo di applicazione dell'IVA dovuta alla natura pubblica dell'istituto proprietario (INPDAI).

Contestualmente, pur nell'inevitabile approssimazione derivante dall'ancora non definito quadro organizzativo e strutturale, si sono avviate le procedure per l'acquisizione del materiale di primo impianto (arredi e strumenti di lavoro), al fine di far coincidere l'ingresso nei nuovi locali con la disponibilità delle attrezzature necessarie per l'esercizio delle attività.

Alla data di ingresso nei nuovi locali, nel settembre 1996, anche in virtù del determinante contributo dato dal Provveditorato Generale dello Stato, che ha consentito l'esperimento delle gare in tempi estremamente brevi, è stato già possibile disporre degli arredi e delle attrezzature tecniche (soprattutto materiale informatico).

In considerazione della limitatezza delle risorse assegnate in via ordinaria alla Commissione e tenuto conto dell'esigenza di disporre del materiale di primo impianto senza gravare pesantemente sul budget disponibile, in sede di variazione del bilancio di previsione dello Stato (approvata con legge 8 agosto 1996 n.419) è stato disposto un incremento sul capitolo del Ministero del tesoro destinato all'acquisto di mobilio e attrezzature da parte del P.G.S., comprensivo di una quota (1,5 miliardi) specificamente dedicata alle "spese di primo impianto della Commissione di vigilanza sui fondi pensione". Tutti gli arredi e attrezzature acquistati dal P.G.S. a valere su detto stanziamento (finora, peraltro, utilizzato solo in parte) sono stati acquisiti dalla Commissione in uso gratuito.

2.1.4 Le scelte di bilancio

L'approvazione del primo bilancio di previsione, seguita al provvedimento che rendeva esecutivo il regolamento per l'amministrazione e la contabilità, è avvenuta alla luce di valutazioni prospettiche circa gli impegni da assumere nel triennio e le possibili modalità per farvi fronte.

Già sulla base delle prime stime, lo stanziamento complessivo di 15 miliardi per gli anni 1996-1997-1998 è apparso appena sufficiente per assicurare la copertura delle spese obbligatorie e di prima necessità, considerando gli oneri previsti normativamente, i canoni di locazione, le utenze, i compensi agli esperti ex lege e le spese minime di funzionamento: ciò pur avendo escluso l'utilizzo di autovetture di servizio e di telefoni cellulari, così come forme indirette di retribuzione sia per i componenti la Commissione sia per il personale, e pur avendo previsto di contenere al minimo indispensabile le spese di missione e pur essendo le stesse spese per il personale (definite in conformità alle previsioni del Regolamento reso esecutivo dai Ministri del lavoro e del tesoro) connesse a trattamenti economici sensibilmente inferiori, come sopra evidenziato, a quelli assicurati al personale delle altre Autorità di vigilanza.

Pur tenendo presenti queste considerazioni, ed effettuato ogni sforzo per limitare al minimo tutte le spese comprimibili, la Commissione ha ritenuto doveroso procedere comunque all'attivazione di tutti i comandi e di tutti i contratti consentiti attualmente dalle leggi e dal regolamento, con la consapevolezza di assumere impegni di spesa che sicuramente nel 1999 eccederanno lo stanziamento pubblico previsto dalla legge.

2.1.5 L'attività di reperimento del personale

Avuto riguardo alle previsioni della legge istitutiva (pianta organica iniziale di trenta unità) e della legislazione speciale

(decreto legge 515/1995, successive reiterazioni, e, da ultimo, decreto legge 1 ottobre 1996 n. 510 convertito nella legge 28 novembre 1996 n. 608) la Commissione ha dovuto operare scelte iniziali (avviamento di prove concorsuali o utilizzo delle disposizioni speciali) che, avuto altresì riguardo ai vincoli di bilancio, fossero tali da consentire un celere avvio dei lavori e, allo stesso tempo, consentissero comunque di acquisire personale individuato in base a rigorosi criteri di competenza e di coerenza con i profili professionali definiti nei piani organizzativi.

I tempi e i costi connessi all'espletamento di prove concorsuali e, insieme, l'esigenza di disporre con immediatezza di risorse ad alto contenuto professionale hanno portato a privilegiare gli strumenti previsti dalla legislazione speciale (comandi e distacchi o contratti di diritto privato). Allo stesso tempo, si è prefigurata una possibile continuità nell'utilizzo del personale acquisito nella prima fase ai sensi delle disposizioni di legge, mediante norme regolamentari che, anche attraverso meccanismi concorsuali, aprissero la possibilità di passaggio in ruolo di detto personale, fornendo alla Commissione l'opportunità di salvaguardare l'investimento operato.

Sulla base di questa scelta di fondo si sono avviate le attività di reclutamento del personale, determinando preventivamente i singoli profili professionali coerenti con il modello organizzativo.

La prima acquisizione, necessariamente prioritaria per il funzionamento dell'organizzazione nel suo complesso, ha riguardato la figura del Direttore Generale, chiamato per legge al coordinamento degli uffici.

Nel mese di aprile 1996, congiuntamente al Direttore Generale, hanno avviato la propria collaborazione con la Commissione i due dirigenti (assunti anch'essi con contratto a tempo determinato) chiamati a operare sul versante amministrativo e del personale. Si è ritenuto, infatti, necessario costituire innanzitutto il nucleo di professionalità amministrativo/organizzative, che consentissero di avviare concretamente ogni altra attività.

Le successive acquisizioni di personale con contratto di diritto privato hanno riguardato, in due fasi distinte, figure professionali con peculiari caratteristiche di esperienza e conoscenza nei contesti finanziario, assicurativo e della previdenza complementare.

Grazie ad avvisi pubblicati su quotidiani a diffusione nazionale, la Commissione ha potuto prendere in considerazione di regola uno spettro di candidature sufficientemente ampio, anche se, in un caso specifico, la commissione tecnica di valutazione nominata dalla Commissione³ ha ritenuto non congrui i profili professionali dei candidati che avevano risposto all'avviso, costringendo alla reiterazione dell'intera procedura. La prima fase ricognitiva, avviata nel mese di luglio e successivamente sospesa per le incertezze riguardanti la concessione del visto di esecutività sul Regolamento del personale approvato dalla Commissione (e, di riflesso, per l'incertezza sulla stessa possibilità di strutturare una normativa omogenea per i contratti a termine), si è conclusa nel mese di dicembre con l'individuazione di due ulteriori unità di personale (rispetto alle tre per cui si era pubblicato l'avviso pubblico).

La seconda fase, riferita a quattro unità di personale, è stata avviata a fine anno ed è tuttora in corso: si può prevedere che entro l'aprile del 1997 i candidati il cui profilo professionale e la cui esperienza siano stati ritenuti congrui potranno prendere servizio.

Con riferimento al personale da acquisire attraverso comandi o distacchi, la Commissione, dopo aver definito i profili professionali, ha provveduto a interessare direttamente e formalmente diverse Amministrazioni ed enti pubblici, al fine di ottenere ulteriori segnalazioni in aggiunta a quelle pervenute spontaneamente. Il solo Ministero dell'industria ha peraltro risposto tempestivamente e positivamente a questa richiesta di collaborazione. Nel complesso, quindi, nell'arco di oltre 12 mesi, la

³ La composizione della commissione tecnica è stata stabilita dalla Commissione che ne ha individuato i componenti in due degli esperti ex lege, nonché nel responsabile del servizio più competente nel caso specifico a valutare la professionalità e l'esperienza dei candidati.

Commissione ha potuto prendere in considerazione soltanto 78 candidature.

In varie fasi successive, si è provveduto a effettuare una ricognizione delle domande pervenute e, attraverso l'effettuazione di colloqui, cui hanno partecipato i responsabili delle strutture organizzative interessate, a un esame delle caratteristiche professionali dei candidati e a una valutazione di congruità rispetto ai profili delineati.

Attualmente risultano perfezionati 14 comandi (gli ultimi 3 nel mese di gennaio 1997) rispetto ai 20 che la legge ha previsto con onere a carico delle amministrazioni di provenienza. In molti casi le richieste non hanno trovato seguito per il diniego delle amministrazioni di appartenenza.

In presenza delle difficoltà incontrate nel completare il quadro dei comandi, si è richiesta, nel mese di gennaio 1997, la diretta collaborazione del Ministero del lavoro al fine di individuare rapidamente nuove candidature, procedendo comunque, nel frattempo, a esaminare e valutare le domande che venivano presentate spontaneamente alla Commissione.

L'esame di queste ultime candidature ha recentemente portato a individuare tre ulteriori unità di personale la cui acquisizione potrebbe avvenire entro il prossimo mese di aprile, fermo restando l'intento di completare il quadro complessivo dei comandi entro il primo semestre dell'anno.

Il completamento delle acquisizioni di personale consentirà di dare piena rispondenza al piano organizzativo definito dalla direzione generale e approvato dalla Commissione. Il piano attuale prevede un impegno di risorse assai modesto per le attività di mero supporto organizzativo-segretariale e per le attività amministrative e del personale, mentre i due terzi delle risorse sono dedicate alle attività tecniche elettive della Commissione.

2.2 Le attività istituzionali

La Commissione ha avviato l'attività istituzionale, in carenza di organico e nelle more della definizione delle competenze delle varie strutture, costituendo in relazione ai temi ritenuti prioritari più gruppi di lavoro, formati inizialmente da componenti la Commissione ed esperti ex lege e, successivamente, anche dai dirigenti e dai funzionari.

La costituzione dei gruppi di lavoro, coordinati da componenti la Commissione, ha consentito di definire una provvisoria trama organizzativa in grado di agevolare l'utilizzazione immediata dell'apporto degli esperti ex lege e il graduale inserimento del personale acquisito, con l'obiettivo finale di lasciare alle strutture, una volta definite le relative competenze e, soprattutto, acquisite le necessarie risorse professionali, documenti ed elaborazioni da assumere a base per lo sviluppo dei successivi approfondimenti e lo svolgimento delle attività istruttorie riservate, a regime, all'ordinaria competenza degli uffici.

I temi di indagine inizialmente individuati sono stati i seguenti:

- parere sul decreto del Ministro del tesoro di cui all'articolo 6, comma 4 quinquies, del decreto legislativo 124/1993;
- scheda informativa per gli aderenti;
- convenzioni fondi pensione/gestori, con e senza garanzia di restituzione del capitale;
- definizione del quadro regolamentare dei "fondi del Parastato", dei "fondi ex esonerativi" e dei "fondi già gestiti prevalentemente a ripartizione";
- indicazione di criteri omogenei per la determinazione del valore del patrimonio del fondo;
- schemi di bilancio;
- schemi, criteri e modalità di verifica dell'attività dei fondi pensione e comunicazione periodica agli iscritti;

- criteri e modalità di comunicazione ai fondi pensione dei risultati dell'esecuzione delle convenzioni.

2.2.1 Attività normativa e di regolamentazione

Parere sul Decreto del Ministro del tesoro ex articolo 6, comma 4 quinquies, del decreto legislativo 124/1993

L'articolo 6, comma 4 quinquies, del decreto legislativo 124/1993 stabilisce che con decreto del Ministro del tesoro, sentita la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, sono individuati:

- a) le attività nelle quali i fondi pensione possono investire le proprie disponibilità, con i rispettivi limiti massimi di investimento, avendo particolare attenzione per il finanziamento delle piccole e medie imprese;
- b) i criteri di investimento nelle varie categorie di valori mobiliari;
- c) le regole da osservare in materia di conflitti di interesse compresi quelli eventuali attinenti alla partecipazione dei soggetti sottoscrittori delle fonti istitutive dei fondi pensione ai soggetti gestori.

Lo schema di decreto è stato trasmesso dal Ministero del tesoro alla Commissione il 4 settembre 1996. Il parere, dopo alcune riunioni di Commissione dedicate all'esame del decreto e l'audizione in merito di alcuni esperti ex lege, è stato deliberato dalla Commissione il 19 settembre e immediatamente trasmesso al Ministero, che ha accolto i suggerimenti formulati.

La Commissione, pur mantenendo ferma la struttura e le scelte di fondo effettuate dal Ministero, ha proposto talune modifiche nella definizione delle regole in materia di stabilità ed efficienza dei fondi pensione, nonché nei poteri di intervento della Commissione al fine di graduare la sua azione in relazione alla potenziale rischiosità dei fondi stessi. Le osservazioni hanno riguardato gli articoli relativi ai limiti agli investimenti, alla gestione

accompagnata dalla garanzia di restituzione del capitale, ai conflitti di interesse relativi a investimenti nell'ambito dei rapporti di gruppo e alle altre situazioni rilevanti ai fini del conflitto di interesse.

Scheda informativa per i potenziali aderenti ai fondi pensione

L'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo 124/1993 prescrive che gli statuti dei fondi pensione costituiti nell'ambito di categorie, comparti o raggruppamenti prevedano modalità di raccolta delle adesioni compatibili con le disposizioni per la sollecitazione del pubblico risparmio. Al fine di dare attuazione al suindicato disposto, l'emanando decreto del Ministro del lavoro, nel determinare gli elementi essenziali degli statuti dei fondi pensione, attribuisce alla Commissione il compito di predisporre una scheda di informazione preventiva degli aderenti a fondi pensione costituiti nell'ambito di categorie, comparti o raggruppamenti.

Ravvisata l'urgenza di impostare la disciplina dell'informazione preventiva degli aderenti, anche in considerazione dell'eventualità che fondi pensione di nuova costituzione raccolgano adesioni anche prima dell'entrata in vigore delle disposizioni attuative del decreto legislativo 124/1993, la Commissione ha approvato, con deliberazione assunta il 25 ottobre 1996, lo schema di scheda informativa per i potenziali aderenti ai fondi pensione.

Detto schema è stato realizzato avendo come obiettivo quello di garantire al futuro iscritto, attraverso un documento di immediata e facile comprensione, una valutazione delle caratteristiche essenziali del fondo pensione, tale da consentire una cosciente adesione. E' stato, inoltre, utilizzato per fornire prime indicazioni ai soggetti promotori di nuove iniziative in materia di fondi pensioni in vista della raccolta di pre-adesioni.

Albo dei fondi pensione

All'Albo dei fondi pensione devono essere iscritti sia i fondi di nuova costituzione sia quelli preesistenti, eccezion fatta per le forme

pensionistiche operanti all'interno di enti pubblici anche economici che esercitano il controllo in materia di risparmio, in materia valutaria e assicurativa.

L'ampia portata dell'obbligo di iscrizione pone il problema della determinazione della natura giuridica del provvedimento con il quale la Commissione iscrive i fondi nel citato Albo. Il problema rileva essenzialmente per i fondi preesistenti in quanto per quelli di nuova istituzione l'iscrizione segue, come atto dovuto, il provvedimento autorizzativo del Ministro del lavoro.

Sull'argomento, la Commissione ha ritenuto di chiedere uno specifico indirizzo, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 124/1993, al Ministro del lavoro che, a sua volta, si è rivolto al Consiglio di Stato.

Nella richiesta di parere si è espresso l'avviso che per i fondi preesistenti sottoposti alla vigilanza della Commissione l'iscrizione debba conseguire a una mera verifica dell'appartenenza del fondo all'area della previdenza complementare nonché all'acquisizione della "certificazione antimafia" prevista dall'emanando decreto del Ministro del lavoro, mentre non deve ritenersi necessaria anche una valutazione sulla situazione economico-finanziaria dei fondi preesistenti e sull'effettuazione degli adeguamenti alla nuova normativa richiesti dall'articolo 18 del decreto legislativo 124/1993.

Tale orientamento trae il suo fondamento dall'interpretazione del portato dell'articolo 13 del ricordato decreto ministeriale. Del resto, attendibili valutazioni sulla situazione aziendale dei fondi potranno essere effettuate solo allorché la Commissione avrà reso pienamente operativo un compiuto sistema di segnalazioni periodiche di vigilanza, secondo quanto previsto dall'articolo 17, terzo comma, del decreto legislativo 124/1993.

La regolamentazione relativa all'istituzione dell'Albo e delle sue sezioni speciali è in corso di predisposizione. Le norme di legge e quelle regolamentari lasciano ampia discrezionalità alla Commissione in materia di determinazione della struttura dell'albo, del suo contenuto minimo, delle modalità di iscrizione e cancellazione; in ogni caso, l'Albo dovrà essere strutturato in modo

da contenere tutte le informazioni essenziali all'identificazione del soggetto iscritto e delle sue caratteristiche fondamentali.

Schemi di convenzione per la gestione dei fondi

La missione previdenziale dei fondi esige una corretta ed efficiente gestione delle risorse, che trova il suo presupposto nella definizione di un rapporto contrattuale, tra fondi e gestori, ispirato ai principi della trasparenza e della congruità.

La Commissione, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera e, del decreto legislativo 124/1993, è chiamata a definire - d'intesa con le altre Autorità di vigilanza - gli schemi delle convenzioni di gestione dei fondi pensione.

Nel predisporre gli schemi di convenzione si è tenuto conto, in primo luogo, della normativa primaria e di quella di competenza del Ministro del tesoro, della natura del rapporto fra fondo e gestore, delle riflessioni della dottrina in tema di autonomia negoziale e contratti tipo, dell'esigenza di coordinamento dell'insieme degli atti contrattuali che il fondo stipula ai fini della gestione con soggetti diversi dal gestore (si pensi alla banca depositaria).

Con riguardo al profilo della concorrenza delle norme, si è considerato il decreto legislativo 124/1993 quale disciplina speciale, potenzialmente in grado di prevalere sulle disposizioni di carattere generale e anche su quelle derivanti da altri nuclei normativi rilevanti in materia (come è il caso del decreto legislativo 415/1996).

L'inquadramento della natura del rapporto fra fondi e gestori nell'attività di gestione individuale di patrimoni - con una riconosciuta discrezionalità del gestore di disporre di scelte di investimento e disinvestimento in funzione della valorizzazione delle risorse affidate in gestione - ha consentito di predisporre un modello applicabile nei confronti di qualsiasi gestore, sia finanziario che assicurativo, modello poi utilizzato per costruire, con gli adattamenti e le integrazioni necessarie, lo schema di convenzione che ingloba ipotesi di garanzie di restituzione del capitale: in effetti,

deve comunque ritenersi che la presenza di garanzie non annulli la funzione essenzialmente gestoria del contratto.

Sempre in tema di prestazione di garanzie da parte del gestore, vale la pena di sottolineare che oggi l'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 415/1996 estende a tutte le imprese di investimento e alle banche la possibilità di "svolgere attività di gestione di patrimoni mediante operazioni.... in nome proprio e per conto terzi", permettendo dunque a tutte le categorie di gestori di concludere con i fondi quegli accordi in tema di titolarità delle risorse del fondo previsti dall'articolo 6, comma 4 ter, del decreto legislativo 124/1993. Tale innovazione, che si riflette sulle possibilità operative delle varie categorie di gestori, ha consentito di elaborare uno schema unico di convenzione con garanzia di restituzione del capitale.

Nella costruzione dello schema di convenzione non si è ritenuto di accogliere l'assimilazione, proposta da parte della dottrina, degli schemi tipo di contratti fra fondi e gestori al modello dei "contratti tipo", che rappresenta l'esito estremo del formalismo legislativo e il massimo di compressione dell'autonomia privata. Si è, al contrario, inteso conciliare il libero esercizio dell'autonomia privata con i vincoli di derivazione legislativa, assicurando ai fondi la concreta possibilità di esercitare quel ruolo di consapevole e accorto contraente prefigurato dalla normativa di settore.

Lo schema di convenzione su cui si è avviato il procedimento d'intesa con le altre Autorità di vigilanza tiene conto del ruolo della banca depositaria, chiamata a garantire la regolarità dell'attività di gestione, e della circostanza che la convenzione fondo pensione/banca depositaria è atto contrattuale distinto dalla convenzione di gestione; a tal fine nella convenzione di gestione si regolano direttamente i momenti di raccordo essenziale fra i tre soggetti protagonisti a vario titolo della gestione (fondo pensione, gestore, depositaria).

Schema del bilancio annuale dei fondi pensione

L'articolo 17, comma 2, lettera g, del decreto legislativo 124/1993 stabilisce che la Commissione definisca criteri omogenei per la determinazione del valore del patrimonio dei fondi e della loro redditività, prevedendo il modello di libro giornale e gli eventuali altri libri contabili, il prospetto della composizione e del valore del patrimonio del fondo pensione e il rendiconto annuale del Fondo pensione. Si tratta, in altri termini, di predisporre gli schemi di bilancio dei fondi pensione e i connessi criteri di valorizzazione e contabilizzazione.

La Commissione sta preparando uno schema di bilancio orientato agli operatori e ai lettori professionali, privilegiando per gli iscritti ai fondi pensione una apposita comunicazione che sintetizzi in modo semplice i risultati e gli accadimenti della gestione oltre alla posizione maturata dal singolo iscritto. In ogni caso, anche il bilancio è concepito in modo da coniugare al meglio la completezza dell'informazione con la semplicità della rappresentazione. Rifacendosi agli schemi adottati per le banche, mentre uno schema di stato patrimoniale e un rendiconto della gestione daranno ragione in modo sintetico della situazione del fondo e dei risultati economici, una serie di allegati forniranno ai lettori esperti un maggior dettaglio informativo.

Non si ritiene di considerare immediatamente applicabili ai fondi preesistenti i nuovi schemi di bilancio, sia per consentire un graduale adeguamento di tali soggetti alle nuove regole, in linea con i principi affermati dal decreto legislativo 124/1993, sia per esaminare le possibilità di adattamento degli schemi fissati alla molteplicità delle forme pensionistiche preesistenti.

L'informazione agli iscritti

L'articolo 17, comma 2, lettera h, prevede che la Commissione di vigilanza sui fondi pensione valuti l'attuazione dei principi di trasparenza nei rapporti con i partecipanti mediante l'elaborazione

di schemi, criteri e modalità di verifica, nonché in ordine alla comunicazione periodica agli iscritti circa l'andamento amministrativo, finanziario del fondo e alle modalità di pubblicità.

Anche alla luce degli orientamenti assunti in materia di bilancio annuale, si sta elaborando una segnalazione articolata in quattro parti, le prime due concernenti il fondo pensione in generale; le rimanenti la posizione e il rapporto con l'iscritto.

La prima sezione riporterà informazioni sulla struttura amministrativa e sui principali accadimenti verificatisi nel periodo; la seconda sintetizzerà la situazione economico patrimoniale del fondo con opportuni indicatori di gestione; la terza illustrerà la posizione dell'iscritto (posizione inizio periodo, versamenti, posizione finale); nell'ultima verranno riportate le comunicazioni di rilievo del fondo all'iscritto, ivi comprese quelle eventualmente richieste dalla Commissione di vigilanza in relazione ai poteri definiti dal decreto del Ministro del tesoro ex articolo 6, comma 4 quinquies, del decreto legislativo 124/1993.

2.2.2 Attività di indirizzo

Sulla base delle previsioni legislative e di quelle regolamentari in corso di emanazione, la Commissione ha elaborato indicazioni generali in merito ai procedimenti di costituzione dei fondi pensione ex articolo 3, così riassumibili:

- considerato che è subordinata alla preventiva autorizzazione l'esercizio dell'attività e non la costituzione del fondo pensione, è consentito procedere, anche prima della autorizzazione, alla costituzione di fondi pensione nelle forma di associazione o fondazione;
- nella fase precedente l'autorizzazione all'esercizio dell'attività, il fondo può essere amministrato da organi provvisori, nominati in sede di atto costitutivo, i cui componenti non necessariamente

devono possedere i requisiti di professionalità di cui alla normativa di legge e regolamentare;

- nella fase precedente l'autorizzazione all'esercizio dell'attività, è consentito raccogliere adesioni al fondo sempre che l'efficacia delle stesse sia subordinata al subentrare dell'autorizzazione e siano fornite, in conformità alla scheda di informazione degli aderenti predisposta dalla Commissione, le informazioni preventive ai potenziali aderenti a norma dell'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo 124/1993;
- al fondo, nella medesima fase, è inibito attivare qualsiasi aspetto del regime pensionistico (come la raccolta dei contributi previdenziali e l'avvio di trattative per la stipula delle convenzioni di gestione);
- i procedimenti di approvazione dello statuto e di autorizzazione all'esercizio dell'attività, che le disposizioni legislative e regolamentari legano strettamente, non possono essere portati a compimento fin quando non siano subentrati organi del fondo costituiti ai sensi della normativa legislativa e regolamentare (elezione dei rappresentanti dei lavoratori) e aventi i requisiti richiesti dalla stessa normativa, i quali facciano propria l'istanza eventualmente presentata dagli organi provvisori; ciò, in quanto i predetti procedimenti sono finalizzati all'esercizio dell'attività previdenziale e questa non può essere svolta da organi con caratteristiche diverse da quelle inderogabilmente fissate a livello normativo.

In riferimento alla problematica statutaria, la Commissione è impegnata nell'elaborazione di linee guida da utilizzare, pur nel rispetto delle specificità dei singoli fondi, come parametro comune di valutazione della varie iniziative proposte. Particolare importanza, nella materia, assumono i profili relativi:

- alla concreta individuazione del "contenuto minimo" delle indicazioni che gli statuti devono fornire agli organi amministrativi in tema, fra l'altro, di individuazione del gestore, di linee di

indirizzo dell'attività dei soggetti gestori, di scelte in ordine alla gestione "diretta", di fissazione di criteri di individuazione e ripartizione del rischio. In effetti, si tratta, da un lato, di dare applicazione a precise previsioni normative e regolamentari in tema di definizione di linee strategiche su questioni fondamentali, dall'altro di favorire un'articolazione di poteri che conferisca elasticità e prontezza alle decisioni degli organi amministrativi, i quali non possono trovare ostacoli alla loro azione in rigide e tassative prescrizioni delle fonti istitutive o degli statuti;

- al possibile rilievo statutario di figure rappresentative delle parti firmatarie delle fonti istitutive. Sul punto occorre conciliare il comprensibile interesse delle organizzazioni datoriali e dei lavoratori alla creazione di forme di collegamento con il fondo cui hanno dato vita con l'imprescindibile esigenza che vengano rispettate le precise prerogative e le connesse responsabilità che la legge impone a carico degli organi del fondo. Gli eventuali pareri rassegnati da queste figure agli organi del fondo non possono dunque essere né obbligatori né vincolanti;
- ai criteri di formazione e funzionamento degli organi. Con riferimento alle modalità di elezione dei rappresentanti dei lavoratori negli organi amministrativi, gli statuti sin qui portati a conoscenza della Commissione attribuiscono la funzione elettiva all'assemblea a sua volta composta da rappresentanti eletti dai lavoratori. Tale procedimento risponde a esigenze di semplificazione e non appare in contrasto con il principio di rappresentatività voluto dal Legislatore. Per quanto attiene al funzionamento degli organi, e in particolare ai quorum costitutivi e deliberativi, va delineandosi la preferenza dei fondi per maggioranze particolarmente qualificate allorché siano significativamente numerose le parti firmatarie delle fonti istitutive. Occorre, del resto, considerare che all'interno degli organi dei fondi esiste una ripartizione paritaria fra i componenti di nomina datoriale e quelli eletti dai lavoratori; appare, dunque, evidente come la scelta delle fonti istitutive e degli statuti di prevedere quorum elevati debba essere attentamente tenuta in

considerazione dalla Commissione, alla luce dell'interesse delle parti di ricercare soluzioni che impediscano, attraverso l'aggregazione di componenti marginali dell'uno o dell'altro fronte, la formazione di maggioranze ridotte su questioni che necessitino, invece, il consenso più esteso delle varie componenti dell'associazione. Resta ovviamente fermo il potere-dovere della Commissione di verificare, nell'ambito del concreto esercizio della funzione di vigilanza, che la dialettica fra i diversi organi del fondo e al loro interno si esprima in comportamenti coerenti con l'ordinato funzionamento della vita associativa, provvedendo nel caso contrario, a promuovere i necessari adeguamenti anche organizzativi al fine di garantire il corretto esplicarsi della vita aziendale.

2.2.3 Attività di vigilanza

Forme pensionistiche preesistenti alla legge 421/1992

Con riferimento ai fondi di risalente istituzione, la Commissione è chiamata in primo luogo a individuare quali siano le forme pensionistiche che debbano farsi rientrare nella sfera di applicazione del decreto legislativo 124/1993.

I tratti distintivi delle "forme pensionistiche complementari" sono rappresentati dall'esistenza di una fonte collettiva istitutiva e dalla previsione di prestazioni integrative o aggiuntive del trattamento pensionistico di base, in relazione agli eventi protetti dal sistema pubblico obbligatorio. Peraltro, tenuto conto della eterogeneità delle forme pensionistiche esistenti, sotto il profilo delle strutture, dei modelli gestionali e delle prestazioni erogate, non appare sempre agevole la distinzione fra forme sicuramente rientranti nell'ambito del decreto legislativo 124/1993 e le altre, che possano comunque ritenersi espressione della libertà previdenziale privata garantita dall'articolo 38, ultimo comma, della Costituzione. Un quadro completo e preciso potrà delinearsi solo quando si

saranno potute esaminare tutte le forme pensionistiche che avranno notificato la loro esistenza, ottemperando all'obbligo di comunicazione di cui al comma 6 dell'articolo 18 del decreto legislativo 124/1993.

Secondo quanto disposto dall'articolo 18 del decreto legislativo 124/1993, i fondi preesistenti devono adeguarsi ai principi della nuova normativa. In tale materia, la mancanza di coordinamento legislativo (in sede di modificazione al decreto legislativo 124/1993, apportata dalla legge 335/1995) crea dubbi interpretativi e difficoltà applicative, accentuate, queste ultime, dalla circostanza che parte della normativa secondaria attuativa del decreto non è ancora operante. L'attività amministrativa dei fondi in direzione dell'adeguamento subirà dei ritardi rispetto alla tempistica prevista dalla legge.

La Commissione è impegnata a ricercare soluzioni che favoriscano il perfezionamento degli adeguamenti nei tempi strettamente compatibili con le procedure di modificazione degli statuti.

Gestione speciale ex articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica 761/1979 (fondi integrativi degli enti soppressi del Parastato)

Il Ministero del lavoro ha invitato la Commissione a designare un proprio rappresentante in seno alla commissione interministeriale ristretta incaricata della definizione delle iniziative da assumere per quanto attiene ai fondi integrativi di previdenza esistenti presso gli enti soppressi del Parastato.

L'articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica 761/1979 ha disposto, per tutto il personale trasferito, in attuazione della riforma sanitaria, alle Unità sanitarie locali, la facoltà di optare per il mantenimento della posizione assicurativa già costituita nell'ambito dell'Assicurazione generale obbligatoria e degli eventuali fondi integrativi di previdenza esistenti presso gli enti di provenienza.

A favore dei dipendenti degli enti soppressi che abbiano esercitato l'opzione suddetta, è stata costituita presso l'INPS una gestione speciale a esaurimento per l'erogazione di trattamenti secondo le disposizioni regolamentari preesistenti dei fondi interni. Per il personale dipendente delle sopresse gestioni sanitarie di enti previdenziali non disciolti (quali ENPAS, ENPDEP, ENPALS e altri) che ha esercitato l'opzione medesima non si è previsto il trasferimento alla gestione speciale INPS, attesa la mancata soppressione dell'ente, ragion per cui l'amministrazione delle posizioni assicurative ha continuato a far carico ai fondi interni esistenti.

I dipendenti che, invece, non hanno esercitato la facoltà di opzione di cui sopra, ai fini del trattamento di quiescenza sono stati iscritti all'assicurazione generale dei dipendenti degli enti locali, assicurazione che non prevede trattamento pensionistico integrativo; i contributi versati a loro favore dagli enti e gestioni soppressi sono quindi confluiti nella Gestione speciale del patrimonio degli enti disciolti esistente presso il Ministero del tesoro - Ragioneria Generale dello Stato.

L'avvio dei lavori della commissione interministeriale ha portato all'evidenziazione di una pluralità di complesse problematiche concernenti la copertura degli oneri sostenuti e da sostenere per il personale che ha mantenuto il preesistente regime previdenziale (obbligatorio e integrativo), nonché l'equilibrio finanziario sia dei fondi interni degli enti che hanno ancora in carico i dipendenti e pensionati trasferiti al Servizio sanitario nazionale, sia della gestione speciale esistente presso l'INPS ai sensi del richiamato articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica 761/1979.

Scheda informativa per i fondi pensione preesistenti

Nell'emanando decreto del Ministro del lavoro ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 124/1993 è previsto che i soggetti titolari di forme pensionistiche preesistenti all'entrata

in vigore della legge 23 ottobre 1992 n.421, diverse da quelle di cui all'articolo 18, comma 3, lettera b, del decreto legislativo 124/1993, inviino alla Commissione, entro termini assai brevi, unitamente ai dati anagrafici del fondo e dei relativi esponenti e a una relazione generale sulle caratteristiche e le prospettive del fondo stesso, anche una scheda informativa sulla base di apposito schema predisposto dalla stessa Commissione, da pubblicarsi sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica. La Commissione ha predisposto lo schema suddetto in modo da consentirne la pubblicazione contestualmente al decreto del Ministro del lavoro. La scheda ideata, che rileva informazioni quantitative e qualitative, consegue una duplice finalità:

- censire al 31 dicembre 1996 i fondi pensione e conseguentemente costruire una banca dati che rappresenti una base informativa per future analisi;
- fornire primi elementi utili per lo svolgimento dell'attività di vigilanza.

La scheda è articolata in sei sezioni e permette di classificare in modo sistematico dati relativi ad aspetti gestionali, economici e contabili del fondo. Particolare attenzione è stata rivolta ai fondi in regime di prestazione definita: dall'analisi e dal confronto di determinate poste di bilancio si potranno acquisire primi elementi informativi sulla situazione tecnica dei fondi e sugli impegni dagli stessi assunti.

Schema di segnalazione periodica di vigilanza

Secondo quanto previsto dall'articolo 17, comma 3, lettera a, del decreto legislativo 124/1993, la Commissione può disporre che, per l'esercizio della vigilanza, le siano fatti pervenire, con le modalità e nei termini da essa stabiliti, le segnalazioni periodiche e ogni altro dato e documento richiesto, oltre ai verbali delle riunioni e degli accertamenti degli organi interni di controllo dei fondi.

Lo schema di segnalazione periodica è in fase di studio. Le informazioni richieste saranno tali da consentire elaborazioni statistiche, analisi economico-finanziarie e valutazioni tecnico-attuariali finalizzate a mettere in evidenza le condizioni di equilibrio del fondo stesso. Particolare attenzione sarà rivolta alla composizione del portafoglio e alla tipologia di investimenti al fine di verificare il rispetto dei criteri e dei limiti imposti al riguardo dal decreto del Ministro del tesoro.

Il sistema informativo

Un adeguato sistema informativo costituisce per la Commissione di vigilanza una variabile strategica. Il nucleo iniziale del sistema è stato realizzato con riferimento al censimento dei fondi preesistenti, seppure già in un'ottica di ampliamento dell'architettura informatica all'intero spettro dei compiti di vigilanza.

Il censimento dei fondi preesistenti è stato articolato in due fasi. In una prima fase vengono trasmessi alla Commissione, su supporto cartaceo ed entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto del Ministro del lavoro, limitate informazioni, essenzialmente di tipo anagrafico, volte a effettuare un primo sintetico censimento dei fondi pensione esistenti. Questi dati vengono caricati manualmente in un archivio elettronico. Successivamente, entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto del Ministro del lavoro, l'ulteriore trasmissione di informazioni prevista può essere effettuata direttamente su un supporto magnetico (floppy disk), già predisposto a cura della Commissione e da inviare ai singoli fondi. E' in fase di ultimazione il software applicativo per il caricamento, controllo e utilizzazione dei dati.

PARTE TERZA

Linee programmatiche e considerazioni conclusive

3.1 Gli obiettivi

Nell'anno di nascita, la Commissione ha naturalmente privilegiato, nell'ordine, i processi di autorganizzazione e strutturazione dell'amministrazione, l'attività ausiliaria nell'elaborazione della normativa secondaria, lo studio preliminare all'emanazione delle normative e dei regolamenti di competenza e, infine, l'attività di vigilanza in tutti i casi in cui, a dispetto della assenza di una conoscenza sistematica dei soggetti vigilati, fatti specifici di non ordinaria amministrazione sono stati portati alla sua attenzione o, comunque, conosciuti dalla Commissione stessa.

Il primo semestre del 1997 vedrà completata gran parte dell'attività di primo impianto dell'amministrazione, anche se con un ancora notevole impegno in direzione dell'informatizzazione delle attività⁴, in materia di pubblicità e diffusione delle determinazioni della Commissione⁵ e, soprattutto, di reperimento e

⁴ La realizzazione di un sistema informativo sui fondi pensione, adeguato alle complesse esigenze della vigilanza, comporta un impegno notevole e tempi lunghi sia per l'ideazione del sistema segnaletico sia per la predisposizione dell'hardware e del software necessari all'acquisizione e allo sfruttamento delle informazioni. Una ulteriore attività programmata per il 1997 è costituita dallo studio, progettazione e realizzazione di un sistema informativo che tenga conto delle esigenze connesse alla predisposizione dei bilanci previsionali e consuntivi e che consenta la gestione automatizzata delle attività di amministrazione del personale.

⁵ La Commissione dovrà garantire a tutti i soggetti interessati un'adeguata conoscibilità sia delle decisioni di interesse generale, sia degli atti di indirizzo o delle regole di comportamento la cui conoscenza sia utile per assicurare un corretto funzionamento del settore. A tal fine, lo strumento previsto per la pubblicità delle deliberazioni (e delle informazioni) della Commissione, ossia il Bollettino, non appare del tutto congruo, sia per i tempi di realizzazione sia per la scarsa notorietà che avrebbe in una prima fase. Si provvederà, quindi, per un primo periodo, a sostituire l'uscita delle edizioni del Bollettino con avvisi da pubblicarsi sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e su quotidiani nazionali, avvisi che potrebbero anche semplicemente dar conto della disponibilità di talune informazioni presso la Commissione o, in un secondo momento, dell'avvenuta pubblicazione sul Bollettino. Per diffondere i propri atti di regolamentazione, la Commissione utilizzerà due canali: avvisi mediante stampa (comunicati diffusi attraverso le maggiori agenzie di stampa nazionali); comunicati diramati alle varie associazioni di categoria interessate, con l'invito a curarne la maggiore e più capillare diffusione presso i rispettivi associati. Tuttavia dalla pubblicazione di avvisi o comunicati stampa non potrà scaturire una presunzione di conoscibilità considerato che, in base ai principi generali, tale effetto può conseguire solo ove la pubblicazione dell'atto sia espressamente contemplata da una norma. Semplificherebbe il quadro complessivo, dando maggiore certezza a tutti gli operatori e i soggetti interessati, l'introduzione di una norma che si ispirasse all'articolo 5 del decreto legislativo Eurosim, ove si dice: "I regolamenti e i provvedimenti di carattere generale della Banca d'Italia e della Consob emanati ai sensi del presente decreto sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana".

formazione⁶ del personale. Parallelamente, l'attività di studio ed elaborazione sin qui condotta dovrà trovare prioritario esito in deliberazioni sulle seguenti materie:

- a) criteri generali per la valutazione degli statuti e dei regolamenti dei fondi pensione ai fini dell'approvazione degli stessi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera b, del decreto legislativo 124/1993;
- b) condizioni e procedure di iscrizione nell'albo dei fondi pensione e istituzione e strutturazione dell'albo ai sensi degli articoli 4, comma 6, 18, comma 6, 17, comma 2, lettera a, del decreto legislativo 124/1993;
- c) criteri e disposizioni di cui all'articolo 17, comma 2 lettera g del decreto legislativo 124/1993;
- d) criteri e modalità omogenee per la comunicazione ai fondi dei risultati conseguiti nell'esecuzione delle convenzioni di cui all'articolo 6, comma 4-quater del decreto legislativo 124/1993, anche con riferimento alla determinazione dei parametri oggettivi e confrontabili per la individuazione del gestore e la verifica dei risultati della gestione di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto del Ministro del tesoro n.703 del 21 novembre 1996;
- e) principi di trasparenza e comunicazioni periodiche agli iscritti ai fondi pensione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera h, del decreto legislativo 124/1993;
- f) criteri e strumentazione per l'effettuazione delle verifiche ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera d, del decreto legislativo 124/1993;
- g) schemi-tipo di convenzione fondi pensione/gestori ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera e, del decreto legislativo 124/1993.

⁶ Nel corso del 1997 proseguirà l'attività di formazione del personale, già avviata in forma limitata, dato il limitato numero di risorse in servizio, nel 1996. L'impossibilità di attrarre in numero sufficiente unità di personale con lunga esperienza e alta qualificazione (a ragione dell'assetto regolamentare e retributivo) attribuisce alla formazione un ruolo cruciale per il futuro dell'amministrazione. La formazione, quindi, oltre a essere il frutto della partecipazione a seminari e convegni, dovrà essere consapevolmente organizzata attraverso l'impegno dei dirigenti e funzionari di maggiore esperienza.

Su tutti questi temi la Commissione ha elaborato dei documenti di studio e, talvolta, degli schemi di regolamentazione che consentiranno di addivenire a determinazioni definitive entro breve tempo.

Peraltro, con l'emanazione del più volte richiamato decreto del Ministro del lavoro, altri obblighi istituzionali diventeranno immediatamente cogenti: quelli connessi al processo di autorizzazione dei nuovi fondi pensione e, tendenzialmente, quelli di vigilanza operativa sull'intero universo dei fondi, ivi inclusi quelli preesistenti.

Sulla base delle informazioni attualmente disponibili, le iniziative portate direttamente a conoscenza della Commissione o quelle di cui comunque, anche indirettamente, si è avuta notizia riguardano potenzialmente oltre 4 milioni di lavoratori, se ci si limita a considerare i fondi di origine contrattuale/collettiva. Si tratta di numeri estremamente significativi che testimoniano dell'efficacia della riforma realizzata con la legge 335/1995 sotto il profilo dell'incentivazione allo sviluppo della previdenza complementare, e costituiscono, inoltre, un'importante conferma dell'intensa attività che le parti sociali, anche con la collaborazione della Commissione, hanno sviluppato nel corso del 1996 e nei primi mesi del 1997.

Le stesse cifre possono confrontarsi con il numero delle iniziative di origine contrattuale/collettiva corrispondente, non superiore alle 30 unità. L'orientamento assunto dai sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro, tendenzialmente favorevole ai fondi nazionali di categoria o, comunque, ai grandi fondi aziendali, così come la preferenza che sembra affermarsi nell'ambito delle organizzazioni dei lavoratori autonomi per fondi di grandi dimensioni prefigurano una notevole semplificazione del mondo della previdenza complementare, certo non irrilevante anche ai fini dell'esercizio dell'attività di vigilanza. Tuttavia, accanto ai fondi nuovi di origine contrattuale, la vigilanza riguarderà anche numerosi fondi aperti, dal momento che i molti regolamenti già portati anticipatamente all'attenzione della Commissione (prima, cioè, che questa li possa prendere in considerazione nell'ambito del processo

di autorizzazione delineato nel decreto del Ministro del lavoro) sembrano costituire soltanto il primo nucleo di un fenomeno che si annuncia di dimensioni assai ampie. Così come assai ampio e, soprattutto variegato, sarà l'universo dei fondi preesistenti che emergerà completamente solo allorquando perverranno le domande di iscrizione all'albo, ma che già si è segnalato in tutta la sua complessità attraverso le vicende che hanno coinvolto un certo numero di fondi (vicende estintive del fondo o difficoltà di funzionamento di varia origine).

L'ampiezza del fenomeno, letta a sistema con l'approfondimento del ruolo, già molto rilevante, della Commissione scaturito dalla normazione secondaria, rappresenta un indicatore significativo degli impegni che, nell'immediato futuro, la Commissione stessa dovrà affrontare.

Di fronte a questa mole di lavoro, non saranno più sufficienti le risposte in termini di massimizzazione dell'efficienza e di gerarchizzazione delle priorità che sino a oggi hanno consentito di affrontare sia pure con un notevole impegno delle poche risorse a disposizione i compiti di completamento della normazione e le prime incombenze di vigilanza.

3.2 Le risorse

Nel corso del primo semestre del 1997, si prevede di concludere il programma di reperimento del personale, attraverso la somma di un numero di comandi (venti) e di contratti a tempo determinato (dieci), tale da prefigurare, con l'ingresso in ruolo, il completamento dell'attuale pianta organica (trenta unità). La distribuzione di queste unità di personale tra Servizi e Uffici avverrà, a meno di aggiustamenti marginali, in coerenza con l'obiettivo di concentrare nei due Servizi di vigilanza e nell'Ufficio legale almeno i due terzi della pianta organica, di centralizzare e minimizzare il supporto segretariale e contenere parimenti al minimo indispensabile l'organico degli uffici amministrativi (personale e

bilancio) e di segreteria. Sin dal suo insediamento la Commissione ha inoltre potuto avvalersi della collaborazione di 10 esperti ex lege. L'esperienza condotta nel primo anno ha permesso di constatare l'utilità del contributo fornito dagli esperti che potranno ancora validamente collaborare, sia nell'attività di studio di singoli problemi sia nell'attività di formazione del personale dipendente, sino al 30 settembre 1997 (articolo 14, comma 2, della legge 335/1995). Peraltro, l'assortimento inevitabilmente casuale delle competenze degli esperti non potrà soddisfare esaustivamente le esigenze della Commissione. Al riguardo, la norma di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 124/1993, che pure la Commissione ha cercato di utilizzare, si è dimostrata di difficile applicazione, stante, di regola, l'indisponibilità delle altre amministrazioni. Sulla base di una delibera di carattere generale che ha già definito criteri, modalità e limiti per acquisire altre collaborazioni, si prevede quindi di ricorrere nel prossimo anno a consulenze, soprattutto in materia di informatizzazione dell'attività e in specifiche materie attinenti alle funzioni tecnico-istituzionali.

La sproporzione tra risorse e impegni rimarrà comunque notevole se non interverranno modifiche legislative che consentano di potenziare tempestivamente la dotazione organica e finanziaria della Commissione.

Pur essendo inevitabilmente opinabile qualsiasi stima sui ritmi e l'intensità di sviluppo della nuova previdenza integrativa, e necessariamente approssimativa, al momento attuale, la ricognizione dell'universo dei fondi preesistenti, la Commissione, nell'intento di programmare la propria attività futura, ha considerato gli elementi informativi a sua disposizione per valutare in rapporto a determinate ipotesi le risorse umane necessarie a consentire un ordinato e spedito sviluppo del lavoro. L'attenzione si è concentrata, in primo luogo, sulle incombenze operative del Servizio normative e autorizzazioni, destinato a fronteggiare, nell'immediato, l'impatto dei procedimenti di autorizzazione e delle richieste di iscrizione all'Albo, ma chiamato anche, a regime, alla verifica di legittimità degli atti di modificazione di statuti, regolamenti e convenzioni. Per effettuare la

stima delle risorse si è anche stabilito un arco di tempo convenzionale (la fine del 1998 per le iscrizioni all'Albo e la fine del 1999 per l'approvazione delle modifiche statutarie) entro il quale evadere gradualmente le richieste provenienti dai fondi preesistenti. Analogamente si è proceduto per i nuovi fondi, sia quelli ex articolo 3 che quelli ex articolo 9 del decreto legislativo 124/1993, sempre prendendo in considerazione le varie fasi ed eventualità degli adempimenti amministrativi e determinando l'assorbimento unitario medio di risorse. Ne è risultato un forte sottodimensionamento del relativo Servizio, destinato ad avere in forza, rebus sic stantibus, non più di dieci unità di personale, contro le 24 stimate come necessarie nei primi due anni e le 18 stimate sufficienti a partire dal 1999. Decisamente meno suscettibile di una valutazione standardizzata, l'attività di vigilanza operativa, cui la Commissione ha parimenti destinato circa un terzo delle risorse previste dalla pianta organica, dovrebbe dimensionarsi su ordini di grandezza quantomeno paragonabili, senza considerare l'ulteriore esigenza di costituire un nucleo ispettivo.

L'auspicato e necessario ampliamento della pianta organica dovrebbe accompagnarsi a un coerente incremento dello stanziamento pubblico per il funzionamento della Commissione, uno stanziamento che già alle condizioni attuali appare, in una prospettiva di medio periodo, insufficiente.

In effetti, lo stanziamento assicurato dalla legge (5 miliardi annui) appare congruo nel primo triennio solo grazie alla norma di legislazione speciale che pone l'onere dei comandi a carico delle amministrazioni di provenienza sino al 1998. Nel 1999, quando si può prevedere che 30 unità di personale avranno fatto ingresso in ruolo, con le diverse modalità previste dalla legge e dal regolamento, la sola spesa per il personale dipendente (comprensiva, ovviamente, di tutti gli oneri riflessi e accessori) ammonterà a circa 3.600 milioni, rendendo con tutta evidenza insufficiente (se si tiene conto delle altre spese strutturali) l'attuale stanziamento pubblico. Inoltre, ove si tenesse conto che la Commissione, ai sensi delle attuali disposizioni legislative, potrebbe allora attivare ulteriori contratti a tempo

determinato (sino ad un massimo di 10), lo squilibrio finanziario si aggraverebbe ulteriormente, forse anche disponendosi del finanziamento integrativo a carico degli stessi fondi pensione (previsto entro un massimo del 50% del finanziamento pubblico). In altri termini, mantenendo l'attuale disponibilità finanziaria, laddove non vi fosse la possibilità di usufruire a pieno della norma sul contributo di vigilanza, la Commissione, lungi dal poter rendere operative le disposizioni legislative in ordine alle 40 risorse umane astrattamente acquisibili, non sarebbe in grado di conservare l'equilibrio di bilancio nemmeno con 30 dipendenti complessivi a partire dal quarto anno di attività (1999), quando cesserà l'efficacia della menzionata disposizione di legislazione speciale.

3.3 Le prospettive

Considerando anche i poteri attribuiti alla Commissione, ricostruibili in chiave di regolazione del settore della previdenza complementare allo "scopo di perseguire la corretta e trasparente amministrazione e gestione dei fondi pensione per la funzionalità del sistema della previdenza complementare" (articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 124/1993, come modificato dalla legge 335/1995), se ne può sostenere l'accostamento alla categoria delle cosiddette "amministrazioni indipendenti", accostamento che, per un verso, trova elementi di conferma anche nei tratti di indipendenza organica e funzionale che contraddistinguono la nuova configurazione della Commissione e, per l'altro, risulta limitato da attenuazioni di tali tratti rispetto a organismi la cui appartenenza alla categoria delle "amministrazioni indipendenti" si considera pacifica. Ciò che più rileva, peraltro, è che se si abbandona la mera ricognizione degli elementi con cui il Legislatore ha inteso definire la collocazione della Commissione nella geografia istituzionale, e si torna alle ragioni di fondo che hanno motivato la creazione di una nuova amministrazione, l'esperienza del primo anno di attività di questa Commissione appare confortare la scelta effettuata dalla

legge 335/1995, la cui impostazione sembra semmai meritevole di essere ulteriormente sviluppata sia negli aspetti di disciplina del settore che in quelli di allestimento della vigilanza.

In effetti, anche dal punto di vista della vigilanza, i fondi pensione pongono problemi del tutto peculiari. Di essi non viene in rilievo solo l'attività di amministrazione delle posizioni contributive e previdenziali e di gestione finanziaria delle risorse raccolte. Trattandosi di soggetti aperti alla partecipazione dei lavoratori e dei datori di lavoro, tendono ad emergere anche profili attinenti alle modalità di funzionamento interno. Come la Commissione ha già avuto modo di constatare, per esempio, le tensioni interne che caratterizzano alcuni fondi non sempre sono ricollegabili a situazioni di difficoltà sul piano finanziario; talvolta prevalgono, piuttosto, questioni connesse alle regole legislative e statutarie che disciplinano l'ordinamento interno (di solito, di carattere associativo) e, in questi casi, esplicite sollecitazioni vengono rivolte alla Commissione per richiederne l'intervento, prospettando motivazioni tratte dalle intrinseche caratteristiche dei fondi come soggetti collettivi che per previsione legislativa consentono la partecipazione degli aderenti ai regimi pensionistici complementari.

E' anche sulla base di questa prima esperienza concreta di vigilanza che appare legittima la scelta che il Legislatore ha effettuato di dar vita se non a una cosiddetta amministrazione indipendente (categoria del resto dai contorni assai frastagliati, di cui la stessa Commissione di vigilanza sui fondi pensione potrebbe ritenersi parte sotto non pochi essenziali profili della disciplina positiva) sicuramente a un'amministrazione specializzata, destinata a misurarsi adeguatamente con un settore e una materia decisamente nuovi e oggetto di un inedito incontro interdisciplinare.

A questa amministrazione, il decreto legislativo 124/1993 (articolo 17, comma 2, lettera l), così come modificato dalla legge 335/1995, ha anche richiesto di formulare proposte di modifiche legislative in materia di previdenza complementare. Pur dovendosi ricordare come la legislazione sulla previdenza complementare non abbia avuto ancora la verifica della piena operatività di nuovi fondi

pensione, alla luce dell'esperienza applicativa fin qui realizzata risulta possibile individuare aree su cui concentrare l'attenzione al fine di verificare l'opportunità di successivi interventi di ulteriore miglioramento del quadro legislativo. Si tratta, in genere, di aree di regolamentazione non toccate dalla legge 335/1995, fra cui in prima approssimazione possono evidenziarsi:

- a) i procedimenti autorizzatori all'esercizio dell'attività dei fondi pensione (occorrerà valutare l'opportunità di misure di semplificazione in vista di un loro più celere espletamento);
- b) i requisiti di partecipazione agli organi collegiali dei fondi (in vista di una più univoca disciplina legislativa anche alla luce del sopravvenuto decreto legislativo 415/1996);
- c) i profili di carattere sanzionatorio (con riferimento a esigenze di più adeguata articolazione degli stessi e di coordinamento con la legislazione in materia di sanzioni amministrative);
- d) l'area concernente la "crisi" dei fondi pensione (valutando l'esigenza di adeguamenti della normativa del settore bancario a oggi estesa ai fondi pensione senza alcun adattamento).

Su queste materie, già nel corso del 1997, la Commissione potrà presentare al Ministro del lavoro proposte di modifica legislativa.

E' anche alla luce di questo importante e ulteriore compito che la relazione sul primo anno di attività e sulle indicazioni prospettiche per l'immediato futuro non può che chiudersi richiamando l'attenzione del Governo e del Parlamento sulla necessità di rendere coerenti le risorse assegnate a questa nuova amministrazione con le responsabilità e le funzioni che il Legislatore ha già ritenuto di attribuirle.

**OSSERVAZIONI DEL MINISTRO DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

Osservazioni del Ministro del lavoro

La prima Relazione annuale della Commissione di vigilanza sui fondi pensione, insediatasi il primo febbraio del 1996, dopo che con l'approvazione della legge 335 il Parlamento, nell'agosto del 1995, aveva profondamente modificato l'assetto istituzionale del sistema di vigilanza sulle forme pensionistiche integrative, dà conto innanzitutto del forte impulso che la stessa legge 335, di riforma del decreto legislativo 124/1993, ha impresso allo sviluppo della previdenza complementare. Con il decreto legislativo 124/1993, attuativo della delega di cui all'articolo 3 della legge 421/1992, si era già realizzato un intervento ampio di regolamentazione del settore, ma non sufficiente a consentire, nella fase successiva, la nascita di nuovi fondi pensione. Molte sono state, invece, secondo la Relazione annuale, le iniziative portate all'attenzione della Commissione di vigilanza nel 1996 e nei primi mesi del 1997. Nel mondo del lavoro dipendente, numerosi contratti collettivi nazionali e aziendali hanno previsto e regolamentato l'istituzione di appositi fondi. Nell'area del lavoro autonomo, diverse organizzazioni di settore stanno predisponendo gli atti associativi per la realizzazione di iniziative di previdenza complementare collettiva rivolte ai propri associati. I potenziali gestori dei nuovi fondi pensione (banche, imprese di assicurazione, s.i.m., società di gestione di fondi comuni di investimento) stanno approntando i regolamenti per richiedere l'autorizzazione alla costituzione di fondi aperti. In definitiva, la riforma del sistema obbligatorio e le modifiche apportate agli incentivi fiscali hanno creato i primi, effettivi, presupposti per lo sviluppo della previdenza complementare, destinata, del resto, in

prospettiva, a vedere ancora accresciuto il proprio ruolo alla luce delle ulteriori rivisitazioni dell'assetto previdenziale pubblico.

Nel corso del 1996, i dicasteri del lavoro e del tesoro hanno provveduto a elaborare le principali normative secondarie di rispettiva competenza. Sono così state emanate in marzo le direttive generali in materia di vigilanza (articolo 16, comma 1 e 17, comma 2/prima parte del decreto legislativo 124/1993, così come sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 13 e 14 della legge 335/1995), poi il decreto del Ministero del tesoro, dedicato a criteri e limiti d'investimento delle disponibilità dei fondi pensione, nonché alle regole in materia di conflitti di interesse; infine, è stato predisposto il decreto del Ministro del lavoro ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 124/1993, decreto di cui in questi giorni il Consiglio dei ministri ha chiesto la registrazione in virtù dell'intervenuto provvedimento di interpretazione autentica, contenuto nel decreto legge n. 129 del 19 maggio 1997, con il quale si è inteso chiarire il significato delle norme concernenti i requisiti di professionalità degli amministratori dei fondi pensione.

Il graduale completamento della normativa secondaria ha fornito progressivamente alla Commissione di vigilanza i necessari punti di riferimento per affrontare i cospicui oneri di regolamentazione del settore spostati sulla nuova amministrazione dalla legge 335/1995. La Relazione annuale dà ragione del lavoro svolto in questa direzione secondo un ordine di priorità che ha privilegiato gli adempimenti indispensabili per consentire la nascita dei nuovi fondi pensione e la loro immediata capacità di operare. Sono stati, quindi, già approvate le schede informative che l'ultimo dei decreti ministeriali citati prevede siano inviate alla Commissione dai soggetti titolari di forme pensionistiche preesistenti all'entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992 n.421, diverse da quelle di cui all'articolo 18, comma 3, lettera b, del decreto legislativo 124/1993, così come modificato dall'articolo 15, comma 3, della legge

335/1995. Dovrebbero poi essere materia di statuizione definitiva nel corso del 1997 materie come:

a) i criteri generali per la valutazione degli statuti e dei regolamenti dei fondi pensione ai fini dell'approvazione degli stessi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera b, del decreto legislativo 124/1993, come sostituito dall'articolo 14, comma 1, della legge 335/1995;

b) le condizioni e procedure di iscrizione nell'albo dei fondi pensione e istituzioni e strutturazioni dell'albo ai sensi degli articoli 4, comma 6, 18, comma 6, del decreto legislativo 124/1993 e 17, comma 2, lettera a, del decreto legislativo 124/1993, così come sostituito dall'articolo 14, comma 1, della legge 335/1995;

c) i criteri e le disposizioni in materia di valorizzazione delle risorse contabilità e bilanci di cui all'articolo 17, comma 2, lettera g del decreto legislativo 124/1993, come sostituito dall'articolo 14, comma 1, della legge 335/1995;

d) i criteri e le modalità omogenee per la comunicazione ai fondi dei risultati conseguiti nell'esecuzione delle convenzioni di cui all'articolo 6, comma 4-quater, del decreto legislativo 124/1993, anche con riferimento alla determinazione dei parametri oggettivi e confrontabili per la individuazione del gestore e la verifica dei risultati della gestione di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto del Ministro del tesoro n.703 del 21 novembre 1996;

e) i principi di trasparenza e le comunicazioni periodiche agli iscritti ai fondi pensione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera h, del decreto legislativo 124/1993, come sostituito dall'articolo 14, comma 1, della legge 335/1995;

f) i criteri e la strumentazione per l'effettuazione delle verifiche ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera d, del decreto legislativo 124/1993, come sostituito dall'articolo 14, comma 1, della legge 335/1995;

g) gli schemi-tipo di convenzione fondi pensione/gestori ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera e, del decreto legislativo 124/1993, come sostituito dall'articolo 14, comma 1, della legge 335/1995;

Peraltro, con l'emanazione del decreto ministeriale di cui all'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 124/1993, la Commissione dovrà anche fronteggiare la fase delle autorizzazioni, mentre diventerà effettivamente cogente l'obbligo di vigilanza operativa sull'intero universo dei fondi, ivi inclusi quelli preesistenti. E' rispetto a questi ulteriori e gravosi compiti che le considerazioni contenute nella Relazione annuale circa la sproporzione tra risorse e impegni sono meritevoli della massima attenzione, soprattutto laddove si traducono nella richiesta di "modifiche legislative che consentano di potenziare tempestivamente la dotazione organica e finanziaria della Commissione". Pur essendo largamente arbitraria qualsiasi stima sui ritmi e l'intensità di sviluppo della nuova previdenza integrativa, e parimenti difficoltosa la stessa valutazione del numero di fondi di risalente istituzione, non vi è motivo per non condividere le preoccupazioni espresse nella Relazione annuale, alimentate da analisi quantitative sul rapporto impegni/risorse.

La Relazione si chiude con una sintetica indicazione delle aree su cui la Commissione ritiene si possa ulteriormente migliorare la cornice legislativa, rispetto a quanto già fatto con la legge 335/1995. Si tratta, in effetti, di aree di regolamentazione non toccate dalla legge di riforma, come quelle dei procedimenti autorizzatori all'esercizio dell'attività dei fondi pensione, del sistema delle sanzioni e delle fattispecie di "crisi" dei fondi pensione.

Pur dovendosi considerare che interventi più ampi e meditati saranno possibili solo con l'effettivo collaudo del complesso normativo, a seguito di una fase di piena operatività della nuova previdenza complementare, il Ministero del lavoro ritiene che, su alcune almeno di queste materie, si possa elaborare un intervento

legislativo in tempi ravvicinati, coniugando l'esigenza di rispondere alla richiesta di potenziamento, in termini di organico e risorse, che viene dalla Commissione, con l'obiettivo di introdurre ragionevoli aggiustamenti alla disciplina del settore.

Il Ministro

A handwritten signature in black ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal line extending to the right.

