

fine servizio in trattamento di fine rapporto di lavoro e la destinazione di una quota della vigente contribuzione obbligatoria al finanziamento dei fondi pensione, hanno creato ulteriori presupposti per la nascita anche nel comparto pubblico di forme di previdenza complementare.

Delle 84 istanze relative ai fondi pensione aperti, il 65% sono state presentate da compagnie di assicurazione, il 25% da società di gestione dei fondi comuni di investimento mobiliare, il 6% da banche e il 4% da società di intermediazione mobiliare. Dei fondi aperti che hanno richiesto l'autorizzazione, 73 intendono operare in regime di contribuzione definita e 11 in regime di prestazione definita.

Al fine di ridurre se non la complessità del procedimento di autorizzazione definito dalle norme (su cui, come si dirà nel seguito, non si poteva che intervenire con altri strumenti) almeno le difficoltà e i tempi della disamina di statuti e regolamenti, la Commissione ha esteso la sua area d'intervento a un'azione di orientamento dei soggetti promotori dei fondi.

In questa prospettiva, sono stati adottati e diffusi orientamenti in materia statutaria per i fondi negoziali, mentre, a seguito degli orientamenti interpretativi emanati in materia di fondi aperti, la Commissione ha prestato anche un'attiva collaborazione alla elaborazione da parte delle associazioni dei gestori di uno schema unico di regolamento tipo, varato nel novembre del 1997. Sulla base del suddetto schema di regolamento, gli operatori che avevano già presentato istanza hanno avuto la possibilità di integrare o sostituire il regolamento in precedenza trasmesso, senza la necessità di riformulare l'istanza stessa.

A questa attività della Commissione, invero non derivata immediatamente dalle norme, è stato dedicato lo spazio ritenuto legittimo alla luce della consapevolezza di un ruolo istituzionale certamente non circoscrivibile, soprattutto in questa fase di avvio della nuova previdenza complementare, a un mero controllo amministrativo *a posteriori* del comportamento dei soggetti vigilati.

Riconosciuta direttamente dalla legge era invece una iniziativa di proposta di modifiche normative diretta innanzitutto al Ministro del lavoro. E' stato in questa sede che la Commissione ha ritenuto di affrontare il problema di una semplificazione dei procedimenti di autorizzazione, proponendo, in particolare, un intervento di modifica del Regolamento del Ministro del lavoro (decreto ministeriale 14 gennaio 1977, n. 211 prima citato), che distinguesse le responsabilità di autorizzazione (in capo al Ministro) e di approvazione di statuti e regolamenti (in capo alla Commissione).

Alla fine dell'anno, con la legge 449 del 1997 (articolo 59, comma 41), si traslava dal Ministro del lavoro alla Commissione di vigilanza la competenza ad autorizzare l'esercizio dell'attività dei fondi pensione (ferma l'intesa, nel caso dei fondi aperti, con le altre autorità di vigilanza), nonché la potestà di regolamentare² le modalità di presentazione dell'istanza di autorizzazione e di definire eventuali diversi termini per il rilascio dell'autorizzazione.

² La stessa Commissione di vigilanza, nell'ambito dell'iniziativa di proposta di modifiche legislative, aveva, per finalità generali, suggerito la previsione normativa di un autonomo potere regolamentare e, in connessione, la previsione della pubblicazione degli atti relativi sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

A distanza di un mese, nel gennaio del 1998, la Commissione emanava, quindi, le disposizioni destinate a ridefinire il procedimento di autorizzazione. In base al nuovo regolamento e, in particolare, alle parti di esso che riguardano i termini per il rilascio delle autorizzazioni, per tutte le istanze relative a fondi aperti presentate entro il dicembre del 1997, l'esito positivo o negativo del procedimento dovrà definirsi non più tardi del settembre del 1998.

Al fine, tra l'altro, di poter rispettare e, tendenzialmente, anticipare i termini massimi previsti, attraverso uno specifico accordo, rientrante nell'ambito degli accordi di collaborazione previsti dall'articolo 17, comma 6, del decreto legislativo 124/1993, si è previsto che l'Isvap fornisca le sue valutazioni in ordine alla rispondenza delle condizioni, contenute nelle convenzioni dei fondi negoziali (per l'erogazione delle rendite, nonché per le prestazioni di invalidità e premorienza) o negli allegati assicurativi dei regolamenti dei fondi aperti, alla normativa e alla prassi di settore e, comunque, a principi di chiarezza e trasparenza.

Anche in ragione dei positivi riflessi organizzativi di questo accordo, la Commissione ritiene di poter largamente anticipare il termine massimo menzionato. Ciò, con tutta probabilità, anche in riferimento alle ulteriori istanze pervenute nei primi tre mesi del 1998 (10, di cui 9 concernenti fondi aperti).

Tra i fondi negoziali la cui autorizzazione è imminente, vi sono quelli rivolti ai lavoratori dei settori energia e metalmeccanico (quest'ultimo con un bacino di potenziali aderenti di circa un milione di addetti), nonché quello dell'associazione quadri e capi FIAT: i tre fondi

hanno già visto approvate dalla Commissione le rispettive schede di adesione. Altre iniziative di notevole rilievo sia nell'area dei lavoratori autonomi (Fondart promosso dalla Confartigianato) sia in quella dei lavoratori dipendenti (imprese dei settori legno e alimentare, nonché imprese di più settori aderenti alla Confapi) stanno prendendo forma, anche se non sono ancora allo stadio della richiesta di autorizzazione, così come, del resto, quelle a carattere territoriale che vedono un ruolo attivo di talune Regioni autonome (Trentino Alto Adige e Val d'Aosta).

Nel dicembre del 1997 è stato autorizzato il primo fondo pensione di origine negoziale, istituito in forza di apposito contratto collettivo nazionale per i circa 160.000 addetti del settore chimico-farmaceutico (e di settori affini quali il vetro, la gomma plastica e la ceramica). Ad oggi, hanno aderito al Fonchim circa 70.000 addetti, la cui distribuzione per fascia d'età sembra riflettere sostanzialmente quella del complesso degli addetti del settore (tenendo conto del fatto che non possono accedere al fondo i giovani assunti con contratto a tempo determinato). Il fondo è alimentato da pari contributi delle aziende e dei lavoratori, in misura dell'1,06% della retribuzione, nonché da quote di TFR variabili tra il 25% e il 100% in ragione dell'anzianità lavorativa. Il fondo è amministrato da organi eletti in misura paritetica tra aziende e lavoratori. Dopo aver avviato la raccolta delle contribuzioni e aver individuato la banca depositaria e la società deputata a gestire i servizi amministrativi, il consiglio di amministrazione è attualmente impegnato nel processo di selezione delle imprese che gestiranno le risorse del fondo.

Per quanto riguarda i fondi preesistenti, a mezzo della comunicazione obbligatoria regolata dal decreto del Ministro del lavoro e dalle contemporanee disposizioni applicative della Commissione, su un totale di 769 forme pensionistiche segnalatesi alla data del 16 marzo 1998, 607 sono risultate soggette alla vigilanza della Commissione e 162, interne a banche o assicurazioni, soggette alla vigilanza delle rispettive autorità.

L'assoggettamento a vigilanza di un siffatto insieme di soggetti già operativi, a carico di un'autorità di nuova istituzione, è fatto che probabilmente non ha precedenti nella storia della regolamentazione del settore dell'intermediazione finanziaria. La legge 449/1997, riconoscendo la gravosità del compito, ha dato facoltà alla Commissione di avviare l'attività di vigilanza sui fondi preesistenti secondo piani di attività differenziati temporalmente. La Commissione eserciterà tale facoltà in funzione delle risorse disponibili, avviando progressivamente l'attività di vigilanza e l'applicazione degli strumenti di controllo per le diverse categorie di forme pensionistiche, da individuare sulla base delle informazioni disponibili.

In relazione ai 520 fondi pensione preesistenti che hanno finora fornito alla Commissione tutte le informazioni richieste, i lavoratori attivi iscritti sono risultati circa 550.000 e i pensionati diretti ed indiretti 107.000. Il valore complessivo delle attività nette di pertinenza era pari, alla fine del 1996, a 22.000 miliardi di lire.

Sempre con riferimento ai medesimi 520 fondi, nel corso dell'anno 1996, risultano affluiti contributi per circa 2.100 miliardi di lire, di cui

circa il 65% a carico dei datori di lavoro, il 30% a carico dei lavoratori e il 5% quale quota TFR. In media, i contributi affluiti complessivamente per ogni iscritto attivo sono pari a circa L. 4 milioni.

Il nuovo assetto normativo e regolamentare ha stimolato anche nel settore dei fondi pensione l'avvio di importanti processi di razionalizzazione. A partire dal settembre 1997, data alla quale la Commissione ha iniziato a raccogliere sistematicamente dalle forme pensionistiche preesistenti le informazioni preliminari, circa quaranta forme pensionistiche hanno segnalato la decisione o l'intenzione di sciogliersi o di confluire in altri fondi, visto che il nuovo assetto normativo rende non più praticabili gli assetti organizzativi finora utilizzati, spesso non in grado di fornire le garanzie di trasparenza e di tutela degli interessi degli iscritti ormai necessarie. La tendenza interessa soprattutto forme pensionistiche cui fanno capo poche decine di lavoratori, ed è destinata a continuare. La dimensione di molte forme pensionistiche segnalatesi appare ancora inadeguata rispetto all'esigenza di fronteggiare secondo principi di efficienza gestionale le diverse incombenze amministrative.

Dei circa 500 fondi che hanno fornito alla Commissione le previste informazioni, più dell'80 per cento hanno la forma di associazione non riconosciuta, mentre quaranta circa sono le associazioni riconosciute e una esigua minoranza le fondazioni: le due ultime forme giuridiche caratterizzano, peraltro, più di frequente i fondi di grandi dimensioni. Circa quaranta sono anche i fondi interni soggetti alla vigilanza della

Commissione (e quindi interni a società diverse dalle banche e dalle assicurazioni).

Il regime previdenziale più diffuso tra i fondi preesistenti è quello della contribuzione definita, che caratterizza i quattro quinti dei fondi segnalanti. Tuttavia, gran parte dei fondi a contribuzione definita sono di dimensioni ridotte, mentre tra i fondi di dimensioni maggiori quelli a prestazione definita, sebbene minoritari, rivestono notevole importanza (tra i fondi con più di 10.000 iscritti sono la metà del totale). I fondi più antichi, e quindi oggi di dimensioni maggiori, sono più di frequente stati strutturati secondo lo schema a prestazioni definite, che tipicamente impegna il datore di lavoro a garantire la prestazione e quindi pone in capo a quest'ultimo il rischio finanziario connesso alla possibilità che il rendimento degli investimenti non sia sufficiente a fare fronte alle prestazioni promesse. Negli schemi più recenti, i datori di lavoro hanno preferito limitare la propria responsabilità al versamento dei contributi, attribuendo così in capo al lavoratore, in negativo come in positivo, il rischio finanziario connesso all'andamento degli investimenti.

La tendenza descritta, verso la più frequente adozione di schemi a contribuzione definita, è coerente con quanto si osserva negli altri principali paesi industriali. Negli Stati Uniti, ad esempio, i fondi a prestazione definita, un tempo largamente predominanti, sono oggi adottati solo presso il 15 per cento dei datori di lavoro, sebbene anche in quel paese molti dei fondi di dimensioni maggiori siano ancora a prestazioni definite. I fondi a contribuzione definita sono strutturalmente

coerenti con un'elevata mobilità in quanto rendono semplice la determinazione della posizione individuale che il lavoratore ha diritto a trasferire. Del resto, il nuovo assetto normativo ha previsto il divieto di costituire nuovi fondi a prestazione definita per i lavoratori dipendenti.

Fondi preesistenti

	Fondi		Iscritti attivi (migliaia)		Pensionati (migliaia)		Attività Nette (in miliardi)	
	N°	%	N°	%	N°	%	L.	%
Totale	520	100%	546	100%	107	100%	22.156	100%
Associazione riconosciuta	38	7%	60	11%	23	21%	5.123	23%
Associazione non riconosciuta	429	83%	402	74%	46	43%	9.837	44%
Fondazione	10	2%	61	11%	23	21%	7.080	32%
Fondo interno	43	8%	23	4%	15	14%	116	1%
Contribuzione definita	423	81%	352	64%	11	10%	8.034	36%
Prestazione definita aggiuntiva	46	9%	121	22%	60	56%	5.792	26%
Prestazione definita integrativa	51	10%	73	13%	36	34%	8.330	38%
Contribuzione unilaterale	59	11%	35	6%	11	10%	1.207	5%
Contribuzione bilaterale	439	84%	489	90%	90	84%	19.400	88%
Altre fonti	22	5%	22	4%	6	6%	1.549	7%
Erogazione diretta	123	24%	261	48%	88	82%	17.065	77%
Erogazione con assicurazione	397	76%	285	52%	19	18%	5.091	23%
Nord	317	61%	276	51%	41	38%	11.392	51%
Centro	181	35%	252	46%	59	55%	9.474	43%
Sud	16	3%	12	2%	4	4%	280	1%
Isole	6	1%	6	1%	3	3%	1.010	5%

PARTE SECONDA

L'attività della Commissione di vigilanza

Concentrata in massima parte nel corso del 1996 sulla definizione degli assetti organizzativi e sul reperimento di un primo nucleo di personale, anche se già impegnata sul versante della normazione, innanzitutto nel ruolo ausiliario previsto in ordine all'emanazione del decreto del tesoro in materia di criteri di investimento e conflitti d'interesse, l'attività della Commissione nel 1997 ha potuto gradualmente rivolgersi alle attività di regolamentazione e di indirizzo, in particolare tutte quelle indispensabili a consentire il decollo dei nuovi fondi.

Parallelamente si è avviato lo studio dei fondi preesistenti, sulla base delle comunicazioni pervenute ai sensi di legge, allo scopo di impostare l'attività di vigilanza a regime: essa potrà ormai tenere conto delle nuove disposizioni normative che prevedono un avvio graduale dei controlli secondo piani di attività. Pur molto ridimensionata rispetto al primo anno, l'attività di autorganizzazione ha continuato ad assorbire anche nel 1997 un impegno superiore all'ordinario dapprima in connessione all'esigenza di completare il lavoro generale di "primo impianto", poi in ragione delle difficoltà incontrate nel sostituire il personale comandato che in corso d'anno è tornato alle amministrazioni di provenienza, infine, nei primi mesi del 1998, per ridefinire gli assetti regolamentari e impostare un nuovo piano di acquisizione di personale in relazione alle modifiche normative introdotte con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1998.

2.1 *Gli orientamenti interpretativi*

A partire dal marzo 1997, la Commissione ha emanato varie disposizioni, non sempre, come rilevato, in relazione a espresse previsioni normative che le attribuiscono specifici compiti di regolamentazione. Con gli “Orientamenti in materia statutaria”, approvati nel giugno del 1997, si è inteso rendere noti i criteri interpretativi che la Commissione adotterà in materia di approvazione degli statuti dei fondi pensione e, quindi, fornire ai soggetti promotori dei fondi un importante riferimento in ordine all'articolazione e al contenuto minimo della disciplina statutaria.

Alla stessa stregua devono essere considerati gli “Orientamenti in materia regolamentare” per i fondi aperti, elaborati anche a seguito di un confronto tecnico con le Autorità di vigilanza sui soggetti gestori, e il relativo corollario dello schema tipo di regolamento predisposto dalle associazioni dei gestori: anche in questo caso, l'obiettivo è stato quello di fornire utili punti di riferimento affinché la piena autonomia dei soggetti promotori potesse prendere forma all'interno di architetture regolamentari tendenzialmente omogenee.

Del pari, ma in risposta a numerosi quesiti ricevuti in corso d'anno, sono stati emanati nel novembre del 1997 orientamenti interpretativi inerenti le iniziative di previdenza complementare istituite prima dell'entrata in vigore della legge 421/1992.

2.2 *Le normative di competenza*

Nel fare fronte agli oneri di regolamentazione ad essa rimessi dalle norme o, comunque, emergenti dalla necessità di promuovere un ordinato sviluppo del settore, la Commissione, non potendo con le risorse a disposizione affrontare in parallelo l'intero spettro delle questioni aperte, ha privilegiato in ordine di tempo, in tutto ciò che riguardava l'esercizio di una competenza esclusiva, l'emanazione degli atti e degli orientamenti strumentali a definire il quadro in cui i protagonisti del settore potessero muovere i primi, indispensabili passi, per l'avvio della nuova previdenza complementare.

Nel giugno del 1997 è stato approvato lo schema di scheda informativa per i potenziali aderenti ai fondi di origine negoziale.³

La scheda informativa illustra sinteticamente le caratteristiche rilevanti del fondo pensione (organizzazione, prestazioni, contribuzioni, costi, investimento) e, a seguito dell'approvazione della Commissione, deve essere consegnata ai potenziali aderenti allo scopo di consentire valutazioni e scelte consapevoli. Con uno specifico indirizzo emanato nell'ottobre del 1997, la Commissione ha chiarito che la scheda può essere sottoposta alla sua approvazione dagli organi amministrativi provvisori del fondo che, su questa base, possono procedere alla raccolta delle adesioni e, quindi, alla formazione della base associativa che

³ La Commissione aveva già approvato nell'ottobre 1996 uno schema di scheda informativa, con riserva di approvare lo schema definitivo dopo l'emanazione del decreto del Ministro del lavoro.

eleggerà gli organi legittimati a presentare l'istanza di autorizzazione. La Commissione ha, inoltre, predisposto e reso noto uno schema di verbale della riunione degli organi di amministrazione finalizzata alla verifica del possesso dei requisiti di onorabilità e professionalità in capo ai componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo dei fondi di origine negoziale, nonché in capo al responsabile del fondo per i fondi aperti.

Per quanto riguarda gli schemi di convenzione per la gestione delle risorse dei fondi pensione a contribuzione definita (due schemi di contratto, con e senza garanzia di prestazione minima), la Commissione, conseguita l'intesa formale con le autorità di vigilanza sui soggetti gestori (Banca d'Italia, Consob e Isvap), ha proceduto ad emanarli nel gennaio del 1998, in coerenza con l'impostazione che si era già avuto modo di sintetizzare nella scorsa relazione annuale.

In materia di disposizioni contabili e di bilancio, la Commissione era chiamata dall'articolo 17, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 124/1993 a:

- a) stabilire i criteri di valutazione, avuto riguardo comunque a quanto disposto dall'articolo 6, comma 4 ter, del decreto legislativo (contabilizzazione a valori correnti);
- b) indicare i libri contabili ulteriori rispetto al libro giornale e dettare criteri per la tenuta delle scritture contabili;
- c) definire il prospetto della composizione e del valore del patrimonio del fondo pensione attraverso la contabilizzazione secondo i criteri previsti dalla legge 77/1983, evidenziando le posizioni individuali degli

iscritti (principio di delegificazione confermato dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria agli articoli 10 e 82, comma 3, lettera a);

d) definire il rendiconto annuale del fondo pensione.

Nei primi mesi del 1998 i lavori su questi temi sono continuati sulla base di un documento che la Commissione ha licenziato nel novembre del 1997 (documento riguardante i conti annuali dei fondi a contribuzione definita chiusi e aperti, i criteri di valutazione, le disposizioni in materia di tenuta della contabilità e di libri contabili obbligatori).

Rendendo noto il documento, già frutto di un lavoro che vedeva coinvolti esperti della materia e teneva conto dell'esperienza di altre autorità di vigilanza, la Commissione ha inteso acquisire anche contributi e osservazioni da parte degli addetti ai lavori (operatori del settore e organismi di rappresentanza delle fonti istitutive, dei soggetti gestori e delle imprese che offrono i servizi amministrativi).

Anche in virtù della considerazione delle osservazioni pervenute su particolari aspetti, si potrà giungere alle determinazioni definitive entro la prima metà del 1998. Il lavoro sui conti annuali dei fondi a contribuzione definita chiusi e aperti potrà poi essere esteso, mutando quel che è da mutare, anche ai fondi a prestazione definita. Infine, verrà affrontato il tema dei fondi preesistenti. In questo caso, sussiste una più ampia pluralità di forme e, quindi, problematiche in parte diverse: solo, infatti, con l'articolo 5, comma 1, della legge 335/1995, si è preclusa l'autorizzazione di nuovi fondi interni, che, invece, l'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 124/1993 ancora prevedeva (e prevede, non

essendo stato espressamente abrogato), specificando che essi potessero costituirsi in un patrimonio separato e autonomo, nell'ambito del patrimonio della medesima società o ente, con gli effetti di cui all'articolo 2117 c.c. Al riguardo, sarà essenziale l'attività di analisi delle informazioni affluite attraverso le schede di segnalazione statistica e di quelle ulteriori che potrà essere necessario acquisire, mentre il decreto del Ministro del tesoro da emanare ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo 124/1993, d'intesa con la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, in tema di adeguamento ai criteri di investimento dettati per i nuovi fondi, costituirà un ulteriore e indispensabile punto di riferimento.

L'articolo 17, comma 2, lettera h), del medesimo decreto legislativo 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, la Commissione ha elaborato uno schema di comunicazione periodica articolato in tre parti, le prime due concernenti il fondo pensione in generale; la terza 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).

Anche per questo adempimento, le deliberazioni definitive dovrebbero essere assunte entro la prima metà del 1998.