

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXIX

n. 2

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE DI VIGILANZA SUI FONDI PENSIONE (Anno 1997)

*(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)

Trasmessa alla Presidenza l'11 giugno 1998

PAGINA BIANCA

INDICE

Osservazioni del Ministro del lavoro e della previdenza sociale sulla relazione annuale della Commissione di vigilanza sui fondi pensione	Pag.	7
Relazione annuale della Commissione di vigilanza sui fondi pensione	»	13
PARTE PRIMA		
1. — L'emersione della previdenza complementare	»	15
PARTE SECONDA		
2. — L'attività della Commissione di vigilanza	»	26
2.1. — Gli orientamenti interpretativi	»	27
2.2. — Le normative di competenza	»	28
2.3. — L'attività di vigilanza	»	33
2.4. — Gli accordi di collaborazione	»	35
2.5. — Le funzioni di autorganizzazione	»	38
2.6. — L'attività di proposta di modifiche normative e l'evoluzione del quadro legislativo	»	43
PARTE TERZA		
3. — I programmi per il 1998	»	49

PAGINA BIANCA

RELAZIONE
DELLA COMMISSIONE DI VIGILANZA
SUI FONDI PENSIONE
(Anno 1997)

PAGINA BIANCA

Ministero del Lavoro della Previdenza Sociale

OSSERVAZIONI DEL MINISTRO DEL LAVORO SULLA RELAZIONE ANNUALE DELLA COMMISSIONE DI VIGILANZA SUI FONDI PENSIONE E RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PER IL 1997 (art.17, comma 7, decreto legislativo 124/1993)

La Relazione annuale della Commissione di vigilanza sui fondi pensione offre una prima disamina del panorama della previdenza complementare quale emerge dalle comunicazioni trasmesse alla Commissione dalle forme pensionistiche già esistenti alla data di entrata in vigore della legge 421 del 1992 e dalle prime istanze di autorizzazione inoltrate dai soggetti impegnati nella promozione di fondi pensione secondo i modelli previsti dal decreto legislativo 124 del 1993. Emerge, così, da un lato un variegato universo di forme pensionistiche, costituitosi in assenza di un'unitaria previgente normazione, tuttavia caratterizzato in misura assolutamente prevalente dal regime della contribuzione definita, dall'altro una significativa serie di iniziative che presentano un diverso grado di attuazione, ma in generale orientate all'effettivo conseguimento delle condizioni necessarie per l'operatività già nel corso del 1998.

Quanto ai fondi preesistenti, segnalatisi all'attenzione della Commissione a mezzo della comunicazione obbligatoria prevista dal decreto ministeriale 211 del 14 gennaio 1997 e dalle disposizioni applicative emanate dalla stessa Commissione, su un totale di 769 forme pensionistiche che si sono manifestate, 607 risultano soggette alla vigilanza della Commissione e 162, interne a banche o assicurazioni, rientrano invece nell'ambito di vigilanza delle rispettive Autorità. La Commissione evidenzia, nella Relazione, la gravosità dell'assoggettamento a vigilanza di un così cospicuo insieme di soggetti già operativi, anche in considerazione della loro eterogeneità strutturale e della

preliminare necessità di acquisire, sull'insieme del comparto e sui singoli fondi, elementi di informazione minimi capaci di consentire l'articolazione di flussi segnaletici significativi e metodologie di analisi adeguate. In questo senso la legge 449 del 27 dicembre 1997 ha opportunamente dato facoltà alla Commissione di avviare l'attività di vigilanza sui fondi preesistenti secondo piani di attività differenziati temporalmente. E' altresì evidente che tale attività, per la quale la Commissione assumerà necessariamente l'esperienza di altre Autorità di vigilanza come importante punto di riferimento, potrà essere esercitata con modalità e caratteristiche compatibili con l'organico a disposizione della Commissione. La Relazione evidenzia, sullo specifico punto, come l'ipotesi di una sistematica attività ispettiva possa essere presa in considerazione solo in una prospettiva di consistente espansione dell'organico, dovendo piuttosto essere privilegiate, nell'attuale situazione di risorse oggettivamente limitate, forme di trasmissione a distanza delle informazioni e analisi delle stesse attraverso procedure automatizzate. Ciò induce probabilmente alla necessità di ulteriori successive riflessioni circa le risorse quantitative e qualitative da porre a disposizione della Commissione soprattutto in funzione degli obiettivi che ne potranno caratterizzare l'attività di vigilanza. Nel frattempo la Commissione ha potuto avere cognizione della complessa realtà da sottoporre a vigilanza anche attraverso i numerosi quesiti ricevuti dalle forme pensionistiche preesistenti in corso d'anno, in ordine ai quali si sono emanati nel corso del 1997 degli "orientamenti interpretativi" finalizzati a fornire chiarimenti sugli aspetti di maggiore problematicità posti all'attenzione della Commissione.

In qualche modo meno complessa, almeno per il primo periodo, si presenta l'attività di vigilanza sui fondi negoziali e sui fondi aperti di nuova istituzione, tenuto conto delle caratteristiche strutturali dei soggetti, tendenzialmente standardizzate in ragione dei precisi requisiti imposti dalla normativa, e del preventivo esame delle singole iniziative che viene effettuato in occasione del rilascio delle autorizzazioni. In questo ambito, piuttosto, l'impegno della Commissione è stato prevalentemente indirizzato da un lato all'emanazione di una serie disposizioni di "orientamento", talora anche non direttamente correlate a specifici poteri di autoregolamentazione, dall'altro all'esame delle singole iniziative sottoposte all'attenzione della Commissione.

Sotto il primo profilo la Commissione ha privilegiato, nella definizione delle priorità operative, l'emanazione di atti e orientamenti strumentali a definire

il quadro di settore e a consentire l'avvio delle prime iniziative di previdenza complementare nel solco del decreto legislativo 124 del 1993. A tal fine la Commissione ha emanato "orientamenti in materia statutaria" per i fondi negoziali e "orientamenti in materia regolamentare" per i fondi aperti, questi ultimi elaborati anche a seguito di un confronto tecnico con le Autorità di vigilanza sui soggetti gestori. Per i fondi aperti si è giunti anche alla diffusione di uno schema tipo di regolamento, predisposto dalle associazioni dei gestori, finalizzato a fornire linee guida entro le quali l'autonomia dei soggetti promotori potesse esplicitarsi in maniera tendenzialmente omogenea. Sono stati inoltre predisposti dalla Commissione, sempre al fine di favorire e facilitare l'effettuazione degli adempimenti previsti dalla legge per il conseguimento delle autorizzazioni, lo schema di scheda informativa per i potenziali aderenti, finalizzata a consentire adesioni fondate su valutazioni e scelte consapevoli, schemi dei verbali delle riunioni degli organi di amministrazione per la verifica dei requisiti di professionalità e di onorabilità degli esponenti dei fondi, nonché schemi di convenzione per la gestione delle risorse dei fondi pensione a contribuzione definita (si tratta di due schemi contrattuali, riferiti alle distinte ipotesi con e senza garanzia di prestazione minima). E' ad uno stadio avanzato di elaborazione anche il documento riguardante i conti annuali dei fondi a contribuzione definita, i criteri di valutazione, le disposizioni in materia di tenuta della contabilità e di libri contabili obbligatori, per il quale - ancora una volta - la Commissione ha ritenuto di seguire il metodo del confronto con gli operatori del settore e gli organismi di rappresentanza degli stessi, diffondendo un documento preliminare frutto del lavoro di analisi ed elaborazione sin qui svolto e aperto ad ulteriori contributi e suggerimenti. La Commissione assume, nella Relazione, di poter pervenire entro il primo semestre alle determinazioni definitive al riguardo, da estendere subito dopo, con le opportune modificazioni, anche ai fondi a prestazione definita. Tra i documenti normativi in corso di predisposizione va anche ricordato lo schema di comunicazione periodica agli iscritti, già in larga misura definito e sulla cui struttura e articolazione la Commissione fornisce nella relazione alcune indicazioni.

Nel corso del 1997 sono state sottoposte alla Commissione le prime istanze di autorizzazione all'esercizio dell'attività da parte dei fondi di origine contrattuale e le prime richieste di autorizzazione per l'istituzione e per l'esercizio di fondi pensione aperti da parte dei soggetti abilitati ai sensi dell'art.9 del decreto legislativo 124 del 1993 (banche, assicurazioni, SIM,

società di gestione di fondi comuni di investimento). Ciò è stato possibile in quanto nel mese di luglio è stato emanato il regolamento del Ministro del lavoro previsto dall'art.4, comma 3, del decreto legislativo 124 del 1993 che ha completato la normativa necessaria per definire i requisiti formali costitutivi e le procedure autorizzative. Su tale base, nel corso del 1997 sono state presentate 93 istanze di autorizzazione, di cui 9 riguardanti fondi negoziali e 84 concernenti fondi aperti.

Le istanze relative ai fondi negoziali sono rivolte a lavori dipendenti del settore privato (5), a lavoratori autonomi (2) e a liberi professionisti (2), mentre non si sono ancora avute istanze per i lavoratori dipendenti da pubbliche amministrazioni, anche se le norme della legge 449 del 1997, che hanno previsto la trasformazione dell'indennità di fine servizio in trattamento di fine rapporto e la destinazione di una quota della vigente contribuzione obbligatoria al finanziamento dei fondi pensione, hanno posto in essere ulteriori presupposti per l'avvio di iniziative di previdenza complementare anche nel comparto pubblico. Nel mese di dicembre è stato autorizzato il primo fondo pensione di origine contrattuale, Fonchim, istituito per i circa 160.000 lavoratori dipendenti del settore chimico-farmaceutico (e settori affini). Detto fondo, che risulta aver già acquisito circa 70.000 adesioni, ha individuato la banca depositaria e la società incaricata di gestire i servizi amministrativi e sta completando la procedura di selezione delle imprese cui affidare la gestione delle risorse. Altre iniziative, quali quelle rivolte ai lavoratori dei settori energia e metalmeccanico e dell'associazione quadri e capi FIAT, sono a un buono stadio di avanzamento e varie altre iniziative, oltre a quelle già sottoposte formalmente all'attenzione della Commissione, stanno gradualmente prendendo forma, ivi comprese quelle aventi carattere territoriale che vedono protagoniste alcune Regioni autonome (Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta).

Quanto alle 84 istanze inerenti ai fondi aperti, la maggior parte (65%) sono state presentate da imprese assicurative, il 25% da società di gestione di fondi comuni di investimento, il 6% da banche e il 4% da società di intermediazione mobiliare. Nella trattazione delle relative pratiche la Commissione dà conto di aver privilegiato la preliminare effettuazione di un'azione di orientamento dei soggetti promotori, concretatasi nell'adozione dei suindicati orientamenti regolamentari e dello schema tipo di regolamento, che, se da un lato può aver determinato un qualche differimento della fase dell'analisi specifica delle singole istanze autorizzative, si è dall'altro tradotta in un evidente

vantaggio sotto il profilo dell'armonizzazione delle regole generali di operatività e, conseguentemente, dei susseguenti tempi tecnici delle singole procedure per l'autorizzazione. La Relazione evidenzia, a tal proposito, come la Commissione abbia dedicato uno spazio significativo alla predetta fase di orientamento, che ha tra l'altro comportato significative integrazioni e sostituzioni da parte degli operatori dei regolamenti inizialmente presentati, in consonanza ai compiti e al ruolo della Commissione in questa fase di avvio della nuova previdenza complementare. In ogni caso nella stessa Relazione è confermato l'impegno, che sta trovando concreti riscontri nelle notizie degli ultimi giorni, a completare l'iter autorizzativo (anche con riferimento alle ulteriori istanze pervenute nei primi tre mesi del 1998) in tempi estremamente ridotti.

Va inoltre sottolineato come proprio il ruolo e i compiti della Commissione in questa fase estremamente delicata di definizione dell'impianto della previdenza complementare abbiano trovato significative specificazioni nell'ambito delle disposizioni del provvedimento collegato alla finanziaria 1998, anche sulla base delle proposte formulate dalla Commissione nel quadro delle competenze ad essa attribuite dalla legge. L'art. 59 della legge 449 del 1997 ha in effetti recepito talune indicazioni fornite in ordine alla semplificazione delle procedure amministrative, con il trasferimento alla Commissione della competenza ad autorizzare l'esercizio dell'attività dei fondi pensione (ferma restando l'intesa con le altre Autorità di vigilanza, nel caso dei fondi pensione aperti) e il riconoscimento alla Commissione stessa, in analogia a quanto previsto per altri Organismi di vigilanza, della potestà di regolamentare le modalità di presentazione delle istanze di autorizzazione e di definire i termini per il rilascio delle autorizzazioni. In attuazione di tale potestà, la Commissione ha provveduto ad emanare nel gennaio del 1998 le disposizioni destinate a ridefinire, in linea con le nuove previsioni di legge, il procedimento di autorizzazione. Nel contempo si è operato un seppur moderato ampliamento delle risorse poste a disposizione della Commissione, recependo solo parzialmente le indicazioni fornite dalla Commissione medesima. Anche sotto questo profilo l'anno 1998 potrà essere fonte di utili indicazioni che, partendo dall'apprezzamento delle dimensioni e caratteristiche del fenomeno previdenza complementare e delle connesse esigenze amministrative e di vigilanza, consentano di valutare con maggiore attendibilità le istanze di potenziamento in termini di organico da parte della Commissione, avuto riguardo alla numerosità dei soggetti vigilati e alla complessità degli adempimenti richiesti.

PAGINA BIANCA

COMMISSIONE DI VIGILANZA
SUI FONDI PENSIONE

RELAZIONE ANNUALE 1997

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

L'emersione della previdenza complementare

Dopo che gli ultimi interventi legislativi di riforma del sistema pensionistico avevano creato le condizioni per lo sviluppo della previdenza complementare, nel 1997, con il completamento degli atti essenziali di normazione secondaria e i relativi provvedimenti amministrativi applicativi, non solo è potuto riemergere il variegato universo delle forme pensionistiche già esistenti alla data di entrata in vigore della legge 421/1992, ma si è cominciato a delineare anche l'insieme dei soggetti impegnati nella promozione di fondi pensione direttamente improntati ai nuovi modelli previsti dalle norme.

Nel mese di luglio, con l'emanazione da parte del Ministro del lavoro del regolamento (decreto ministeriale 14 gennaio 1997, n.211) concernente i requisiti formali costitutivi, gli elementi statutari essenziali, i requisiti di onorabilità e professionalità¹ dei componenti degli organi e le procedure di autorizzazione per i fondi pensione di nuova istituzione, si è

¹ Nella fase di registrazione del decreto, la Corte dei conti aveva ricusato il visto, nel rilievo che, in prima applicazione, i requisiti di professionalità dei componenti gli organi collegiali dei fondi pensione erano stati fissati, per una parte soltanto dei componenti (rappresentanti dei lavoratori), in difformità dall'articolo 3 della legge 1/1991, espressamente richiamato dal decreto legislativo 124/1993. L'Amministrazione ha sostenuto che l'articolo 3 della legge 1/1991 doveva ritenersi abrogato dalla norma di delegificazione di cui all'articolo 66 del decreto legislativo 415/1996. La sezione aveva replicato osservando che l'abrogazione stessa avrebbe avuto decorrenza da un non ancora intervenuto decreto del Ministro del tesoro. Avanzata alla Corte, da parte del Governo, richiesta di registrazione con riserva, interveniva il decreto legge 129/1997 che, con norma di interpretazione autentica chiariva la portata del rinvio ai requisiti della legge 1/1991, nel senso della possibilità di desumerli anche dall'esercizio di funzioni assimilabili presso organismi associativi o abilitati alla istituzione di forme pensionistiche complementari, ovvero presso enti e organismi espletanti attività in materia di previdenza obbligatoria o complementare. Richiamata la propria costante giurisprudenza, secondo cui le sezioni riunite sono chiamate, prima di procedere eventualmente all'apposizione del visto con riserva, a valutare la permanenza delle cause di ricusazione opposte dalla sezione del controllo, le sezioni riunite stesse hanno ordinato la registrazione del decreto senza riserva.

resa possibile la richiesta di autorizzazione all'esercizio dell'attività da parte dei fondi, prevalentemente di origine negoziale, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 124/1993, nonché la richiesta di autorizzazione per l'istituzione e per l'esercizio dei fondi pensione aperti, di cui all'articolo 9 del decreto stesso.

Lo stesso regolamento del Ministro del lavoro ha, inoltre, disciplinato i contenuti generali della comunicazione dovuta alla Commissione di vigilanza da parte dei fondi preesistenti di cui all'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 124/1993: queste ultime disposizioni sono state integrate da un provvedimento della Commissione di vigilanza, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale lo stesso giorno del decreto del Ministro del lavoro, che ha definito le modalità e, più in dettaglio, i contenuti della comunicazione, nonché lo schema di scheda informativo-statistica finalizzato a fornire una prima completa radiografia dell'universo dei fondi preesistenti.

Su tali basi, nel corso del 1997 sono state presentate 93 istanze di autorizzazione, di cui 9 riguardanti fondi ex articolo 3 del decreto legislativo 124/1993 (5 rivolti, a seguito di specifica previsione contrattuale, a lavoratori dipendenti del settore privato, 2 istituiti per lavoratori autonomi e 2 per liberi professionisti) e 84 concernenti fondi aperti.

Per i lavoratori dipendenti della pubblica amministrazione non sono state presentate istanze di autorizzazione di fondi pensione negoziali e non si ha notizia di atti contrattuali in tal senso. Peraltro, le norme della legge 449/1997, che hanno previsto la trasformazione dell'indennità di

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 segnaletesi 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.

2.3 *L'attività di vigilanza*

Nel 1998 si tratterà di organizzare il sistema di segnalazioni di vigilanza per avviare, quindi, la vigilanza di stabilità. Nel corso del 1997, la Commissione ha comunque ritenuto di intervenire immediatamente in relazione a vicende di cui veniva direttamente a conoscenza. Tra queste, di maggior rilievo è stata quella relativa al fondo pensione della Sicilcassa.

In seguito all'accertamento di alcune irregolarità amministrative, il Fondo pensione per il personale della Cassa di Risparmio V.E. per le province siciliane è stato sottoposto alla procedura di amministrazione straordinaria con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale in data 8 maggio 1997, su proposta della Commissione.

Con successivo provvedimento della Commissione di vigilanza sui fondi pensione del 9 maggio 1997 sono stati nominati il commissario straordinario e i componenti del comitato di sorveglianza. Le ragioni che hanno determinato l'adozione del provvedimento di amministrazione straordinaria erano connesse con l'esistenza di una persistente conflittualità all'interno degli organi collegiali, tale da comportare le ripetute dimissioni di componenti degli organi stessi ed il conseguente stato di paralisi operativa e di ingovernabilità del Fondo. Tali difficoltà amministrative avevano comportato la mancata approvazione dei rendiconti degli ultimi quattro anni.

In data 15 maggio 1997 il Fondo è stato preso in consegna dagli organi straordinari. Il commissario straordinario, nel periodo trascorso, ha provveduto a ripristinare la normale gestione del Fondo. Nel frattempo la Sicilcassa è stata posta in liquidazione e il Banco di Sicilia è subentrato in parte delle attività.

Il commissario ha presentato istanza per l'ammissione allo stato passivo della Sicilcassa S.p.A. per tutte le obbligazioni su quest'ultima gravanti alla data di apertura della procedura liquidatoria, in forza di legge o di statuto, con riserva di quantificazione del relativo ammontare in esito agli accertamenti in corso.

Vi è, inoltre, da rilevare che la legge n. 449/1997 ha introdotto varie misure, attinenti sia all'entità dei trattamenti erogati dal Fondo sia ai requisiti di accesso ai trattamenti medesimi, che incidono sulla situazione patrimoniale del Fondo.

Da ultimo, in relazione ad alcuni accordi sindacali sottoscritti dal Banco di Sicilia in materia di esodo volontario del personale, accordi tali da produrre aggravi per il fondo, il commissario sta assumendo tutte le iniziative utili per tutelare gli interessi del fondo medesimo.

La Commissione, vista la prossimità della scadenza del periodo annuale di durata della procedura di amministrazione straordinaria e considerata la complessità delle problematiche insorte nel corso della procedura e ancora in fase di risoluzione, ha deliberato di recente di proporre al Ministro del lavoro la proroga della procedura.

2.4 *Gli accordi di collaborazione*

La Commissione ha sottoscritto con l'Isvap un accordo di collaborazione dai contenuti più ampi di quelli strettamente riconducibili alle modalità applicative del procedimento d'intesa ai fini dell'autorizzazione all'istituzione di fondi aperti da parte delle società assicurative (articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 124/1993).

Le due istituzioni si sono impegnate a collaborare ai fini della definizione del quadro regolamentare relativo ai fondi in regime di prestazione definita, mentre, come già rilevato, si è previsto che l'Isvap fornisca le sue valutazioni in materia di convenzioni dei fondi negoziali (per l'erogazione delle rendite, per le prestazioni di invalidità e premorienza) e di allegati assicurativi dei regolamenti dei fondi aperti. In questa prospettiva più ampia, l'accordo ha trovato i suoi presupposti normativi specifici nell'articolo 17, comma 6, del decreto legislativo 124/1993, laddove si prevede espressamente che accordi di collaborazione possano intervenire tra la Commissione, le autorità preposte alla vigilanza sui gestori e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato al fine di favorire lo scambio di informazioni e di accrescere l'efficacia dell'azione di controllo.

Si tratta di una norma, quella del decreto 124/1993, che non è rimasta isolata nel nostro ordinamento. Basti pensare a quanto previsto dall'articolo 30 del decreto legislativo 415/1996 dove ancora, al fine di agevolare le rispettive funzioni, vengono chiamate a collaborare, anche

mediante lo scambio di informazioni, la Banca d'Italia, la Consob, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, l'Isvap e l'Ufficio italiano cambi; e dove si stabilisce, inoltre, tra le medesime istituzioni la non opponibilità del segreto d'ufficio. Norme, queste ultime, che sono state riproposte dagli articoli 17 e 231 del testo unico in materia di intermediari e mercati finanziari.

Queste disposizioni debbono essere considerate in tutta la loro potenzialità espansiva, che non promana soltanto dall'obiettivo di ricondurre a unità giuridica il pluralismo istituzionale dell'attività pubblica, ma anche dalla necessità di rendere effettivo il controllo sui mercati e sui soggetti, temperando un rigido principio di competenza per materie. E' in questo ambito che si giustifica lo sviluppo di una collaborazione che utilizza anche ampiamente, tra l'altro, strumenti atipici e informali (audizioni, consultazioni, accordi, intese, strutture operative di collegamento, scambi di informazioni). Infine non va sottovalutata la portata specifica di questo indirizzo generale per un'amministrazione nascente come la Commissione di vigilanza sui fondi pensione sotto il profilo dell'efficiente utilizzo delle risorse pubbliche.

L'accordo con l'Isvap consente anche di mobilitare e valorizzare competenze già esistenti nell'amministrazione pubblica, per realizzare più efficacemente nuove funzioni autorizzatorie e di controllo oggi attribuite alla Commissione.

Ancora, in futuro, il ricorso al patrimonio tecnico e di esperienza di altre amministrazioni potrebbe consentire alla Commissione di procedere

più speditamente nel completamento del disegno complessivo della vigilanza sul settore della previdenza complementare.

Su problemi particolari (ad esempio, la valutazione degli immobili, così rilevante per i fondi preesistenti, ma non più attuale nei fondi di nuova istituzione, che non potranno detenerne direttamente: in questo caso, si potrebbero prefigurare collaborazioni, per esempio, con l'osservatorio sul mercato immobiliare), questa collaborazione conserverebbe anche una positiva valenza sul versante del risparmio delle risorse pubbliche, potendosi evitare di assumere e formare personale destinato poi a essere riconvertito.

Infine, la Commissione è impegnata a valorizzare il più possibile la collaborazione con le autorità di vigilanza sui soggetti gestori, con riferimento non solo alle aree di possibile sovrapposizione di competenze (esecuzione delle convenzioni di gestione dei fondi pensione negoziali e gestione *tout court* dei fondi aperti), ma anche in generale per ciò che concerne l'elaborazione dei metodi di analisi a fini di vigilanza, avuto riguardo al fatto che tali autorità sono chiamate a esercitare gli stessi controlli di competenza della Commissione sui fondi interni agli intermediari da esse vigilati.

2.5 *Le funzioni di autorganizzazione*

Nel corso del 1997 è continuato il lavoro necessario ad attivare pienamente tutte le funzioni strumentali, lavoro che nel corso del 1996 aveva ampiamente assorbito l'impegno della Commissione.

Sul versante amministrativo contabile, sono state definite procedure standardizzate per lo svolgimento dell'attività propedeutica all'affidamento di incarichi per forniture di beni e servizi attraverso la realizzazione di schemi contrattuali e capitolati per tipologie di prestazioni.

Per quanto riguarda le attività di reperimento e gestione del personale, si è proceduto all'acquisizione di nuove unità, nel quadro della normativa vigente che consentiva, a sistema con le disposizioni regolamentari, di acquisire un massimo di 30 dipendenti da immettere poi in ruolo e, con l'ingresso in ruolo di contrattisti e comandati, a partire dal 1998, di raggiungere progressivamente, compatibilmente con i vincoli di bilancio, le 40 unità complessive (con 10 contrattisti di cui non si sarebbe comunque previsto l'ingresso in ruolo, tra cui il direttore generale).

Alla data del 30 giugno 1997 il personale acquisito era pari a 26 unità (9 assunte con contratto a tempo determinato di diritto privato, oltre al Direttore Generale, e 17 in posizione di comando o distacco). Considerando che due dipendenti avevano in maggio, con diverse motivazioni, rinunciato al comando, si può affermare che un solo comando non aveva avuto seguito nei tempi previsti dal regolamento del

personale per consentire la maturazione del periodo necessario come requisito per l'ingresso in ruolo.

Nei mesi successivi, ulteriori 6 unità di personale hanno ritirato l'assenso al comando, rientrando alle proprie Amministrazioni di appartenenza. Da qui non solo l'esigenza di procedere alla relativa sostituzione, ma anche la necessità di provvedervi in condizioni più difficoltose, stante l'impossibilità di prefigurare per le nuove unità di personale una prospettiva di stabilizzazione. Si riusciva, ciononostante, a deliberare ulteriori due comandi, ma si doveva al contempo rinunciare a una ulteriore unità di personale. Ulteriori passi in direzione del completamento dell'organico sono stati poi sospesi nelle ultime settimane del 1997, essendo in discussione in Parlamento disposizioni normative concernenti direttamente la materia del personale, ed essendo, quindi, più razionale procedere alla ottimizzazione delle scelte alla luce dei nuovi punti di riferimento legislativi in corso di definizione.

La Commissione ha chiuso il 1997 con 22 unità di personale in servizio, di cui 9 assunte con contratto di diritto privato (oltre al Direttore generale), e 13 in posizione di comando.

Le modifiche intervenute con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per l'anno 1998, oltre a prevedere uno stanziamento di spesa maggiore (10 miliardi complessivi a partire dal 1999) per le esigenze di funzionamento della Commissione, hanno introdotto la possibilità di avvalersi, in aggiunta ai venti comandi già in precedenza stabiliti, di venti contratti a tempo determinato di diritto privato (ovvero 10 in più rispetto alla previsione precedente). Con le stesse norme, il legislatore ha anche

regolamentato il successivo ingresso in ruolo del personale in servizio, prevedendo la possibilità di inserimento in ruolo, con concorso interno, del personale in posizione di comando e distacco o assunto con contratto di diritto privato, nel limite massimo di trenta unità e entro il 31 dicembre 1999. Con il richiamo espresso della legge Bassanini e l'eliminazione del vincolo di affinità settoriale, lo strumento del comando è divenuto, infine, di più agevole ed efficace utilizzo.

Il nuovo assetto legislativo consente di disporre, a regime, di trenta unità di personale in ruolo e di venti contrattisti, salva la possibilità di effettuare ulteriori comandi ai sensi della normativa ordinaria e compatibilmente con le risorse disponibili. La compatibilità finanziaria del pieno sfruttamento delle potenzialità in materia di personale è condizionata dalla strutturazione della pianta organica e dall'articolazione per qualifiche del personale assunto con contratto a termine, oltre che, ovviamente, dal livello delle retribuzioni. Al riguardo, si può affermare che, pur tenendo conto del fatto che l'esigenza di attrarre personale qualificato dovrà portare a una correzione della attuale struttura retributiva, le nuove norme hanno reso certamente più coerente la provvista finanziaria e le potenzialità di organico.

All'inizio del 1998, la Commissione, prima di ridefinire il nuovo piano delle acquisizioni del personale, ha ripreso in considerazione gli stessi assetti organizzativi, ritornando su scelte (come quella di non coprire taluni uffici) nate già come transitorie. Sono stati comunque confermati gli indirizzi che avevano portato a concentrare le risorse sul versante operativo, riducendo all'essenziale tutte le attività di supporto o

di *staff* della Commissione stessa e dei suoi uffici. Quella scelta, che, nei fatti, non aveva alternative, ha costituito anche, su un altro piano, un impegno morale a fare a meno di tutto ciò che fa *status* ma non fa buona amministrazione. Anche in questo modo sono state liberate risorse e energie a vantaggio della costruzione e del rafforzamento di un apparato amministrativo pure rimasto sottodimensionato rispetto alle esigenze. In coerenza con il passato, è proseguito lo sforzo di razionalizzazione teso a ridurre al minimo indispensabile il peso delle attività di supporto amministrativo (personale, bilancio) sempre a vantaggio degli uffici di *line* (autorizzazioni, vigilanza, legale).

La modifiche dei regolamenti interni, ivi incluse quelle dovute ai sensi delle nuove normative introdotte con il collegato alla finanziaria per il 1998, sono state sottoposte ai ministeri competenti nel corso del mese di febbraio del 1998 e successivamente rese esecutive. Sono stati poi definiti i profili professionali del personale ancora da acquisire, sia per comando sia per contratto a seguito di avviso pubblico di selezione.

Per quanto riguarda la formazione del personale, è opportuno operare una distinzione tra la formazione derivante da obblighi di legge (legge 626/1994) e le scelte operate discrezionalmente dalla Commissione al fine non solo di aggiornare, ma anche di formare il personale in un settore estremamente nuovo.

Tutti i dipendenti in servizio hanno partecipato al corso di formazione di cui alla legge 626/1994. Sono state inoltre realizzate dieci partecipazioni a corsi di formazione specifici sulle tematiche di attività della Commissione e quattro partecipazioni a convegni. Peraltro, di queste

quattordici partecipazioni solo due riguardano personale ancora in servizio.

Nell'ottica della più ampia diffusione e conoscibilità delle determinazioni della Commissione, nel corso del 1997 si è provveduto ad ogni adempimento strumentale alla istituzione del "Bollettino" previsto dal Regolamento di organizzazione e destinato ad accogliere, alla luce di quanto previsto dalla legge 449/1997, regolamenti e provvedimenti di carattere generale emanati dalla Commissione (d'ora in poi sistematicamente pubblicati anche sulla Gazzetta ufficiale).

La realizzazione del Bollettino della Commissione è stata affidata, con apposita convenzione, all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. Il primo numero del Bollettino è stato pubblicato nel dicembre del 1997.

2.6 *L'attività di proposta di modifiche normative e l'evoluzione del quadro legislativo*

Già nella Relazione annuale del marzo 1997, la Commissione aveva avuto modo di sottolineare come il nuovo impianto della previdenza complementare scaturito dalla legge 335/1995 potesse formare oggetto di interventi di completamento coerenti con i principi che avevano ispirato il legislatore della riforma.

Tra le materie individuate, oltre ai procedimenti di autorizzazione all'esercizio dell'attività dei fondi pensione, vi erano i requisiti di partecipazione agli organi collegiali dei fondi e il corredo sanzionatorio. Si segnalavano poi, quali ulteriori elementi meritevoli di riconsiderazione, profili della disciplina legislativa che riguardavano più direttamente le risorse e gli strumenti a disposizione della Commissione.

In corso d'anno, inoltre, avuto riguardo anche agli importanti riflessi sulla organizzazione dell'attività della Commissione, si riteneva di esporre al Ministro del lavoro le ragioni che avrebbero dovuto portare a un intervento normativo urgente in materia di iscrizione all'albo speciale dei fondi preesistenti e dei criteri con cui avviare la vigilanza sugli stessi.

Come già osservato, l'assoggettamento a vigilanza di un universo così ampio e variegato di soggetti a carico di una autorità di nuova istituzione non ha precedenti nei settori protetti da forme di vigilanza prudenziale, non solo per la notevole varietà delle situazioni, ma anche con riferimento al fatto che i soggetti vigilati preesistono, e in molti casi

da lungo tempo, alla stessa autorità di vigilanza. Da qui la necessità che la Commissione, alla luce di una esplicita indicazione normativa, potesse avviare la vigilanza sui fondi preesistenti in maniera progressiva, sulla base di piani di attività che tenessero conto delle risorse disponibili, fatta comunque salva la necessità di mantenere poteri di intervento, nei casi di urgenza, su tutti i soggetti vigilati.

Di riflesso e coerentemente, si riteneva che dovessero essere chiariti i dubbi interpretativi circa la natura del provvedimento di iscrizione (nelle sezioni speciali dell'albo di cui all'articolo 18, comma 6, del decreto legislativo 124/1993) delle forme pensionistiche già operanti, sostenendo si dovesse trattare di un'iscrizione di diritto, salva la verifica della appartenenza della forma pensionistica all'area della previdenza complementare, in coerenza con la previsione di un periodo transitorio nel corso del quale le forme pensionistiche preesistenti devono adeguarsi progressivamente e in parte alla nuova disciplina.

Dal marzo del 1997, quando veniva licenziata la Relazione annuale, si sono poi succeduti la legge 229/1997 che, all'articolo 2, ha fornito un'interpretazione autentica delle disposizioni di cui all'articolo 4, comma 3, lettera c) del decreto legislativo 124/1993 in materia di requisiti di professionalità, e il regolamento del Ministro del lavoro 211/1997, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale l'11 luglio 1997. Si è così addivenuti, in tema di requisiti di professionalità, a un chiarimento importante su uno dei problemi indicati nella Relazione annuale 1996.

Con la pubblicazione del decreto del Ministro del lavoro, si è poi aperta la fase di presentazione delle domande di autorizzazione da parte

dei nuovi fondi e si sono inoltre segnalati i fondi preesistenti rientranti nell'area vigilata dalla Commissione. Si sono così progressivamente cominciati a delineare i contorni del settore sottoposto a vigilanza e, per questa via, si è ulteriormente confermata l'analisi che aveva portato a sollevare i problemi dianzi indicati.

Anche alla luce di questi ulteriori dati, la Commissione si è risolta a sottoporre al Ministro del lavoro, in modo più articolato rispetto a quanto fatto in passato, considerazioni in tema di alcuni possibili interventi di modifica alla disciplina della previdenza complementare. Gli interventi proposti, delineati nel tema e nella direzione delle modifiche, riguardavano:

- a) la semplificazione delle procedure amministrative;
- b) il potenziamento degli strumenti e delle risorse per l'attività di vigilanza;
- c) l'incremento della trasparenza nelle relazioni tra i soggetti protagonisti della previdenza complementare;
- d) il rafforzamento delle garanzie a presidio del carattere strettamente previdenziale del sistema dei fondi pensione.

Le indicazioni fornite sugli ultimi due temi riguardavano, in realtà, specifici aspetti meritevoli di considerazione alla luce di obiettivi normativi che largamente avevano ispirato l'intero impianto del decreto legislativo 124/1993, così come modificato dalla legge 335/1995 e integrato dalla normativa secondaria. Esse non hanno trovato un immediato riscontro in sede governativa e parlamentare. Importanti modifiche sono intervenute, invece, in relazione alle indicazioni fornite

sui primi due ordini di problematiche. Si è già detto dell'intervento operato dal legislatore in materia di autorizzazioni e del potere regolamentare attribuito alla Commissione, al pari di quanto previsto per altri organismi di vigilanza, per contribuire a completare il quadro normativo attraverso disposizioni altrimenti destinate a rimanere di incerta natura.

Sempre sul fronte della semplificazione amministrativa (questa volta dei processi di autorganizzazione), si era ritenuto di segnalare l'opportunità di non sottoporre al visto di esecutività congiunto del Ministro del lavoro e del Ministro del tesoro delibere di carattere organizzativo, concernenti il funzionamento interno, il trattamento del personale o la gestione delle spese. Se i limiti entro i quali si intende attribuire autonomia sono ben fissati, questa attività di controllo intermedio rispetto a quella esercitata dalla Corte dei conti risulta ridondante e foriera di ritardi nell'attuazione di importanti determinazioni concernenti l'autorganizzazione. Da qui l'esigenza di sopprimere i visti di esecutività e di rendere a un tempo più chiari e rigorosi i limiti entro i quali la Commissione potesse procedere in piena autonomia. Tale ulteriore obiettivo, negli intenti della Commissione, avrebbe dovuto realizzarsi, in particolare, precisando l'area di applicazione del decreto legislativo 29/1993 (distinzione tra funzione di indirizzo e amministrazione-gestione) e trovando nei trattamenti retributivi del personale di altre amministrazioni garanti o di settore un punto di riferimento certo, di cui poter tenere conto al fine di realizzare un'efficiente gestione del personale.

Sul versante del potenziamento degli strumenti e delle risorse a disposizione per l'attività di vigilanza, la Commissione ha indicato tre temi suscettibili di interventi normativi. Innanzitutto, nella consapevolezza che la disponibilità di un articolato ed efficace sistema sanzionatorio costituisce elemento essenziale del complessivo assetto istituzionale della vigilanza, si era segnalata l'esigenza di definire una speciale disciplina in materia. La disciplina speciale, in analogia a quanto previsto negli ordinamenti di vigilanza dei settori finanziario e creditizio, potrebbe essere costruita sulla competenza dell'organo di vigilanza di contestare gli addebiti e sul potere dello stesso organo di proporre all'autorità governativa, in questo caso il Ministro del lavoro, l'applicazione delle sanzioni, nonché sulla competenza esclusiva e funzionale in unico grado della Corte d'Appello di Roma a decidere sui reclami contro le sanzioni applicate.

Si è già detto, inoltre, dei problemi connessi all'avvio della vigilanza sui fondi preesistenti e del connesso problema dell'iscrizione all'albo.

L'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 ha recepito le indicazioni che la Commissione ha fornito al Ministro del lavoro, stabilendo al comma 40 che le forme pensionistiche sono iscritte di diritto nelle sezioni speciali dell'albo dei fondi pensione a seguito della comunicazione dovuta alla Commissione.

Il legislatore ha inoltre disposto che le procedure autorizzatorie si applicano anche ai fondi preesistenti che abbiano modificato l'area dei potenziali destinatari, mentre le altre modifiche operate allo statuto del fondo prima dell'iscrizione all'albo non rilevano al fine dell'iscrizione del fondo all'albo speciale.

Infine, è stato consentito che la Commissione avviasse l'attività di vigilanza secondo piani di attività differenziati temporalmente, consentendo in tal modo di programmare e avviare gradualmente e ordinatamente l'attività di vigilanza.

Quanto alle risorse, la Commissione ha segnalato l'esigenza di un incremento della pianta organica da 30 a 60 unità, e, contemporaneamente la necessità di conservare una adeguata riserva di flessibilità attraverso la possibilità di assumere per contratto a tempo determinato senza il vincolo dell'ingresso in ruolo. Si sono, inoltre, individuati una serie di miglioramenti alla formulazione della legge 608/1996; al fine di rendere più spedita l'esecuzione dei provvedimenti di comando. Il governo ha recepito solo in parte queste indicazioni e la pianta organica non è stata ampliata.

PARTE TERZA

I programmi per il 1998

Entro l'anno dovrà essere completato il piano di acquisizione del personale, nei limiti della dotazione consentita dalla vigente normativa, raggiungendo il numero di venti unità disponibili attraverso comando o distacco da altri enti pubblici e provvedendo all'assunzione, con contratti di lavoro a tempo determinato, di almeno altre dieci unità.

In relazione all'incremento del numero dei dipendenti si procederà a una revisione dell'assetto logistico, sia attraverso un più razionale utilizzo degli spazi attualmente disponibili, sia attraverso l'acquisizione di nuovi locali da reperire preferibilmente nell'ambito del medesimo stabile attualmente occupato.

Sul versante amministrativo si attenderà inoltre al completamento del piano di informatizzazione da tempo avviato, essendo peraltro già oggi le procedure contabili pressoché completamente automatizzate con un significativo risparmio sui tempi tecnici di lavoro ed un estremo contenimento delle risorse umane dedicate. Si renderà poi necessaria una revisione dell'attuale regolamento di amministrazione e contabilità, tenuto conto dell'esperienza sin qui maturata e delle recenti modifiche apportate al corrispondente regolamento della Consob ai cui principi devono ispirarsi le regole e le procedure amministrativo-contabili della Commissione, secondo quanto disposto dalla legge istitutiva.

Per quanto attiene ai rapporti con la Corte dei Conti, si continuerà a procedere secondo la linea seguita — d'intesa con l'Organo di controllo —

nel corso del 1997, consistente nel periodico invio, al di là dei puntuali adempimenti regolamentari, degli atti di maggiore rilevanza via via adottati dalla Commissione, modalità che si ritiene la più idonea a consentire alla Corte il corretto svolgimento della prescritta attività di controllo generale sull'attività della Commissione.

Entro il mese di giugno, potranno essere approvate, in attuazione della legge 241/1990, le misure organizzative per assicurare l'esercizio del diritto di accesso e la dovuta informazione sul procedimento relativo, nonché il regolamento per la individuazione delle categorie di documenti sottratti all'accesso.

La Commissione intende ricondurre nell'ordinario l'attività di autorizzazione dei nuovi fondi già nel corso del 1998, esaurendo lo stock di istanze accumulate nella fase di avvio. Sempre entro il primo semestre del 1998 potranno completarsi, inoltre, profili importanti della disciplina regolamentare rimessa alla Commissione, segnatamente quelli inerenti le disposizioni in materia di tenuta della contabilità, bilanci e comunicazione agli iscritti. Queste stesse disposizioni dovranno poi essere adeguate anche al caso dei fondi a prestazione definita, in relazione ai quali dovrà essere definito lo schema di convenzione per la gestione delle risorse.

In corso d'anno saranno pure definiti i prospetti informativi per l'adesione ai fondi pensione aperti. I criteri e le modalità per la comunicazione ai fondi dei risultati conseguiti da parte dei soggetti gestori, nonché le indicazioni in materia di parametri oggettivi di riferimento per la valutazione dei risultati di gestione costituiscono gli

ulteriori adempimenti su cui lo stato avanzato dell'attività istruttoria consentirà di assumere, sempre entro i 1998, determinazioni definitive.

Ancora, entro la fine dell'anno, non appena terminata l'attività di ricognizione dei fondi preesistenti, effettuato il controllo degli elementi anagrafici essenziali e individuate le forme pensionistiche interne a banche e imprese assicurative, si procederà alla formale iscrizione all'albo dei fondi preesistenti medesimi.

Si tratterà, infine, di impostare e avviare l'attività di vigilanza su basi più sistematiche.

La Commissione é titolare di compiti e di poteri attinenti sia alla gestione dei fondi sul piano della stabilità, sia alla correttezza e trasparenza di comportamento nei confronti degli iscritti, sia infine al funzionamento generale del sistema della previdenza complementare.

Per fare fronte a questi compiti, la Commissione dispone di poteri comparabili per varietà, se non per completezza, a quelli attribuiti alle altre autorità di vigilanza di settore⁴.

Le finalità e la strumentazione dell'attività di vigilanza sono i medesimi per le tre grandi categorie di soggetti sui quali essa viene esercitata: i fondi "negoziali", i fondi "aperti", i fondi "preesistenti". Tuttavia, le modalità di esercizio della vigilanza debbono in parte differenziarsi. La vigilanza sui fondi negoziali e sui fondi aperti è semplificata sia dalle caratteristiche strutturali dei soggetti, tendenzialmente standardizzate in ragione dei precisi requisiti imposti

⁴ Incompleta, per esempio, può risultare la disciplina delle sanzioni, visto che, secondo la lettera della norma, le sanzioni amministrative pecuniarie possono essere irrogate solo con riferimento alla non ottemperanza a "richieste" specifiche da parte della Commissione.

dalla normativa, sia dal preventivo esame delle singole iniziative che ha luogo in occasione dell'attività autorizzatoria.

La vigilanza sui fondi preesistenti è resa più complessa sia dalla eterogeneità strutturale, essendosi essi sviluppati nell'assenza di una normativa di settore, sia dalla necessità di acquisire, sull'insieme del comparto e sui singoli fondi, gli elementi informativi minimi in base ai quali strutturare flussi segnaletici non privi di significatività, metodi di analisi dotati di capacità interpretativa, piani di intervento efficaci.

In ogni caso, per taluni aspetti, l'esperienza delle altre autorità di vigilanza sarà un importante punto di riferimento. Innanzitutto, per la gradualità con la quale ciascuna di esse ha progressivamente sviluppato la concreta azione di vigilanza e, conseguentemente, la compagine del personale.

Questa esperienza fornisce poi utili indicazioni anche con riguardo al dosaggio di strumenti più opportuno per svolgere l'attività di vigilanza. Essa, per esempio, dà modo di rilevare che esiste un chiaro *trade-off* tra il grado di informatizzazione dell'attività di vigilanza e l'affinamento dei metodi di analisi basati sulle segnalazioni di vigilanza, da un lato, e l'utilizzo dello strumento ispettivo, dall'altro; che quest'ultimo è di gran lunga lo strumento più dispendioso in termini di risorse; che le ispezioni sono essenziali per valutare aspetti relativi alla correttezza di comportamento nei confronti dei clienti e alla qualità di portafogli composti di attività prive di valore di mercato (come i crediti bancari), ma in generale meno utili per valutazioni relative alla performance di portafogli composti di attività quotate. Ciò detto, permane una non

discutibile necessità dello strumento ispettivo per valutare l'efficienza organizzativa e quella del rapporto di agenzia tra mandante Fondo e mandatario gestore autorizzato. Inoltre, in una realtà caratterizzata da una assenza di normativa organica, quale quella dei fondi preesistenti, lo strumento ispettivo risulta indispensabile per poter valutare la veridicità dei dati forniti alla autorità di vigilanza.

Già queste indicazioni suggeriscono l'opportunità di integrare l'analisi delle segnalazioni di vigilanza con l'utilizzo dello strumento degli incontri periodici con gli amministratori, particolarmente utili, tra l'altro, per sensibilizzare i responsabili dei fondi a sviluppare le capacità di "autocontrollo", certamente il migliore presidio a garanzia della sana gestione dei soggetti vigilati.

L'ipotesi di un'attività ispettiva più sistematica potrebbe essere presa in considerazione solo in una prospettiva di consistente espansione dell'organico. Nel frattempo, le modalità di esercizio della vigilanza debbono essere considerate come una variabile endogena rispetto alle risorse a disposizione. In presenza di risorse oggettivamente limitate, appare ragionevole privilegiare la trasmissione a distanza delle informazioni e l'analisi delle stesse attraverso procedure automatizzate, pur non sottovalutando l'efficacia persuasiva dell'utilizzo potenziale dello strumento ispettivo, in particolare al fine di garantire la qualità delle informazioni trasmesse alla Commissione.

E' anche e soprattutto in relazione agli obiettivi che caratterizzano l'attività di vigilanza che il problema degli strumenti e delle risorse

qualitative e quantitative a disposizione della Commissione potrà essere ripreso in considerazione.

L'esperienza delle altre autorità induce a sottolineare l'importanza di prestare grande attenzione non solo alla quantità, ma anche alla qualità delle risorse umane impiegate nell'attività di vigilanza, già nella fase di avvio. Infatti, è in questa fase che vengono impostate le metodologie di analisi dei diversi profili tecnici (patrimoniale, economico, organizzativo), con un'attività che per sua natura richiede competenze specialistiche. Anche riguardo a tale attività, in linea di principio realizzabile con l'ausilio di esperti esterni (consulenti, esponenti di altre autorità), si pone l'esigenza di disporre di una minima massa critica interna di personale, che sia in grado di dialogare con gli esperti esterni e di assorbirne i contributi per acquisirli come patrimonio dell'Amministrazione.

L'esigenza di personale di elevata qualità permane anche quando l'attività raggiunge uno stato di sviluppo "a regime", visti il continuo processo di innovazione che caratterizza ogni settore dell'intermediazione finanziaria e la necessità di convalidare con il "giudizio" dell'analista di vigilanza qualsiasi indicatore che sia generato da metodologie automatiche di valutazione.

Nell'esperienza delle altre autorità di vigilanza, la descritta esigenza viene soddisfatta, oltre che tramite la formazione e il tirocinio interno, soprattutto attraverso la regolare acquisizione dall'esterno di personale accuratamente selezionato, inquadrato nei gradi iniziali della carriera direttiva, ma con livelli retributivi molto competitivi.

Il problema di una correzione degli attuali livelli retributivi, soprattutto quelli relativi ai livelli intermedi, è stato già segnalato dalla Commissione. Alla luce della limitatezza delle risorse e dell'esigenza di salvaguardare comunque i margini di autonomia nella gestione del personale, esso potrebbe fronteggiarsi anche senza un meccanico rinvio normativo alle politiche del personale tarate sulle esigenze di autorità amministrative più ricche di risorse e in una fase diversa del loro ciclo di vita. I trattamenti correnti presso altre autorità potrebbero così costituire solo un punto massimo di riferimento, lasciando alla Commissione la possibilità di avvicinare quelle retribuzioni solo nei casi in cui ciò è, per ragioni di mercato, realmente indispensabile, e realizzando significative economie in altri casi in cui comunque si definirebbero delle retribuzioni congrue. Naturalmente, debbono comunque sussistere ed essere indicate con chiarezza le condizioni che definiscono in generale l'autonomia operativa e gestionale della Commissione. Se, quindi, appare superabile l'attuale previsione di un visto di esecutività dei Ministeri del lavoro e del tesoro sui regolamenti interni della Commissione, possono considerarsi, invece, opportune, per stabilire criteri e limiti massimi, indicazioni normative che, alla stregua di quanto disposto per le amministrazioni di settore di recente istituzione, definiscano punti di riferimento da rispettare proprio in tema di retribuzioni dei dipendenti.

Quanto al numero dei dipendenti, la possibilità di apprezzare direttamente le dimensioni del fenomeno previdenza complementare e di programmare, a seguito dell'esaurimento della prima fase di elaborazione di normative, l'attività amministrativa e di vigilanza a regime, consente

oggi di stimare con maggiore attendibilità le necessità di organico della struttura amministrativa.

Anche per questo aspetto, l'esperienza delle altre autorità di vigilanza è indispensabile punto di riferimento, pur dovendosi rilevare un ampio campo di variazione in merito alle risorse impiegate nell'attività di vigilanza, quand'anche le si volesse ponderare per la numerosità e l'importanza degli intermediari vigilati. Le differenze rilevate sono in parte riconducibili a ragioni storiche. Apparati di dimensioni più ampie, e consistenti nuclei ispettivi, si giustificano, per esempio, anche in relazione a un periodo in cui l'assenza di tecnologie di trasmissione dei dati rendeva necessario effettuare i controlli *in situ*. Si può comunque affermare che è necessaria una minima "massa critica" per avviare una qualsivoglia azione efficace. Nel caso della Commissione, si può ritenere che tale massa critica sarà raggiunta una volta realizzato quel raddoppio dell'organico più volte segnalato come adeguato se accompagnato da una riserva di flessibilità sul versante dei rapporti a tempo determinato o *part-time*.