Sulla base delle informazioni derivanti dalla comunicazione effettuata dai fondi e dei successivi approfondimenti eseguiti nel corso delle istruttorie circa le loro caratteristiche, la struttura dell'Albo, con riguardo ai fondi di risalente istituzione, è stata articolata in tre sezioni speciali: le prime due destinate ai fondi vigilati da COVIP (la prima per le forme dotate di soggettività giuridica e la seconda per quelle prive di tale soggettività) e la terza destinata ai fondi vigilati da altre Autorità (Banca d'Italia e ISVAP).

Le comunicazioni pervenute alla COVIP ai sensi dell'art. 18, comma 6, del Decreto lgs. 124/1993 sono risultate complessivamente 799. Di queste 625 sono rientrate nella sfera operativa della COVIP, mentre le restanti 174, in quanto forme pensionistiche interne a banche o a compagnie di assicurazione (come patrimonio di destinazione *ex* art. 2117 c.c. o come mera evidenza di bilancio), sono sottoposte al controllo degli organismi di vigilanza in materia di esercizio della funzione creditizia e assicurativa.

Delle 625 forme pensionistiche di competenza della COVIP, 206 non sono state iscritte all'Albo in quanto o non appartenenti all'area della previdenza complementare ovvero interessate, in un momento successivo alla comunicazione, da operazioni di trasferimento integrale delle posizioni dei propri iscritti in altri fondi (con conseguente scioglimento), nonché da operazioni di concentrazione (fusioni ed incorporazioni). I restanti 417 fondi preesistenti sono stati iscritti nella prima (398) e nella seconda (19) sezione speciale dell'Albo.

L'attività istruttoria finalizzata all'adozione dei provvedimenti di iscrizione all'Albo ha messo in evidenza anche un costante fenomeno di razionalizzazione del settore della previdenza complementare preesistente, divenuto particolarmente intenso nel biennio 1999-2000.

Ciò risulta testimoniato dal fatto che nell'insieme delle forme pensionistiche non iscritte all'Albo, comprendente anche una serie di situazioni a vario titolo peculiarmente caratterizzate (ad esempio i fondi interni agli enti della Legge 70/1975 non ricompresi nell'area della previdenza complementare anche per l'effetto soppressivo dell'art. 64, comma 1, della Legge 144/1999), sono presenti 162 fondi interessati, successivamente alle comunicazioni a suo tempo inviate, da processi di liquidazione o confluenza in altre realtà organizzative.

Di questi, 39 fondi sono stati incorporati da altri fondi preesistenti, 2 fondi, a seguito di operazione di fusione con altro fondo preesistente, sono stati iscritti sotto altra denominazione, ed infine 121 fondi sono stati interessati da operazioni di scioglimento condotte attraverso due differenti modalità: in 87 casi si è proceduto al trasferimento delle posizioni individuali ad altro fondo pensione a conclusione del quale è stato deliberato il formale scioglimento, mentre negli altri 34 casi si è attivata una formale procedura di liquidazione.

Il fenomeno appena descritto ha riguardato soprattutto i fondi dimensionalmente più piccoli che in questo modo hanno cercato di ovviare alle difficoltà incontrate nel processo di adeguamento ai nuovi *standard* organizzativi e gestionali.

Con riguardo invece ai 174 fondi pensione "interni" a banche e a compagnie di assicurazione, modalità operative specifiche sono state adottate dalla COVIP per la relativa iscrizione all'Albo. Si è ritenuto, infatti, sulla base delle disposizioni di legge in materia di forme di collaborazione fra le Autorità di vigilanza che consentono lo scambio delle informazioni ed agevolano le rispettive funzioni, di concordare modalità operative per confrontare i dati anagrafici sui fondi interni e per poter procedere all'iscrizione dei fondi in questione sulla base delle verifiche effettuate direttamente da Banca d'Italia e ISVAP.

Sulla base di tale attività di raccordo, la COVIP ne ha iscritti 160 alla terza sezione speciale dell'Albo dei fondi pensione. I restanti 14, che avevano inviato la prevista segnalazione, sono stati interessati da processi di fusione, esternalizzazione o scioglimento. Conseguentemente non si è dato luogo alla loro iscrizione.

Il numero di questi fondi interni si è ridotto negli anni per effetto della cessazione dell'attività degli stessi, ovvero in relazione ad operazioni di esternalizzazione (incentivate anche dalla nuova disciplina fiscale definita con il Decreto lgs. 47/2000) realizzate sia attraverso la prosecuzione del piano previdenziale sotto forma di adesione collettiva a fondi pensione aperti, sia mediante l'assunzione della soggettività giuridica da parte dell'originario regime previdenziale con il conseguente passaggio nel novero dei fondi vigilati dalla COVIP. Peraltro, in taluni casi la forma pensionistica è dovuta comunque rimanere iscritta all'Albo in quanto è rimasto vivo l'impegno della banca, da registrarsi in bilancio, ad erogare le rendite nei confronti dei pensionati.

Quindi, conclusasi sostanzialmente la fase di iscrizione all'Albo dei fondi preesistenti con il contestuale assoggettamento alla vigilanza di stabilità di un primo gruppo di 25 fondi, la COVIP ha successivamente provveduto a dare seguito ai piani di vigilanza, in linea con quanto previsto nella propria Deliberazione del 13 luglio 1999, arrivando ad assoggettare un insieme composto nella sua massima ampiezza (già dall'aprile 2003) da 65 forme pensionistiche rappresentanti, rispetto all'intero settore preesistente, circa l'85 per cento degli iscritti e l'80 per cento dell'attivo netto destinato alle prestazioni.

L'ulteriore gruppo di fondi è stato identificato secondo i criteri già definiti nella predetta Deliberazione e pertanto dando continuità al criterio dimensionale (anche al di sotto della soglia dei 5.000 iscritti), ovvero sulla base di elementi informativi a vario titolo raccolti (ad esempio attraverso gli esposti e le segnalazioni di squilibrio ai sensi dell'art. 11, comma 4, del Decreto lgs. 124/1993) che evidenziavano l'esistenza di profili di criticità, ovvero, ancora, a seguito dell'attività istruttoria condotta in occasione dell'esame delle modifiche statutarie connesse in particolare ad operazioni di trasformazione, fusione o esternalizzazione, la cui complessità rendeva opportuno uno stretto monitoraggio sull'avvio delle nuove strutture organizzative.

L'attività svolta su questo insieme di fondi preesistenti è stata sin dall'inizio incentrata sull'acquisizione di un costante flusso di informazioni anche mediante incontri periodici con i rappresentanti dei singoli fondi al fine di meglio esaminare la situazione complessiva e le eventuali problematiche in essere. Detti incontri hanno anche consentito di verificare il grado di consapevolezza degli organi dei fondi circa il proprio ruolo di garanti della sana e prudente gestione e comunque di impostare il rapporto con l'Autorità di vigilanza in un ottica di trasparenza e di collaborazione.

Va peraltro detto che sin dal 1999 la COVIP, al fine di disporre sistematicamente di un quadro completo dell'operatività di tutti i fondi preesistenti, ha provveduto a strutturare apposite rilevazioni statistico-quantitative.

Al progressivo esaurirsi dell'impegno istituzionale connesso alla ricognizione della previdenza complementare di risalente istituzione ha corrisposto una crescente attività provvedimentale della COVIP sul versante dell'approvazione delle modifiche statutarie. Nel periodo 1999-2004 la COVIP ha adottato, a fronte delle 287 istanze pervenute, 238 provvedimenti di approvazione, provvedendo negli altri casi a formulare rilievi su specifici aspetti delle modifiche proposte.

Dette modifiche, originate prevalentemente da un generico obiettivo di creare assetti conformi alle nuove disposizioni di settore, si sono tradotte in interventi di portata variamente caratterizzata: dal mero adeguamento alle sopravvenute previsioni normative, alla riconsiderazione dell'intera struttura statutaria in quanto contenente norme distribuite in modo non appropriato tra statuto e regolamento di attuazione, sino alle più complesse operazioni di trasformazione del regime previdenziale.

L'analisi degli statuti condotta in sede istruttoria per l'approvazione delle relative modifiche, specie in occasione dei più ampi e complessivi interventi di ristrutturazione, unitamente all'esame del corrente funzionamento dei fondi avuto particolare riferimento all'insieme di quelli assoggettati a vigilanza di stabilità, ha costituito certamente un valido strumento di valutazione del progressivo adeguamento degli ordinamenti interni alla specifica normativa di settore, e allo stesso tempo un veicolo di informazioni indispensabili per perfezionare i metodi e le procedure di vigilanza nei confronti di un segmento della previdenza complementare caratterizzato da significativi elementi di eterogeneità.

L'oggetto degli interventi di revisione statutaria è risultato assai diversificato, a conferma della notevole varietà di situazioni caratterizzanti la previdenza complementare di risalente istituzione.

Una prima serie di interventi ha riguardato quelle materie per le quali già l'art. 18 del Decreto lgs. 124/1993 imponeva alle forme di cui si tratta una serie di adeguamenti. Dette modifiche hanno perciò interessato le norme statutarie in materia di composizione degli organi di amministrazione e controllo, con particolare riguardo al criterio della partecipazione paritetica di rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro (art. 5 del Decreto), al possesso dei requisiti di onorabilità e professionalità in capo ai componenti

di detti organi, all'adozione di un organismo di sorveglianza a composizione ripartita nei fondi cosiddetti interni (art. 4, comma 2, del Decreto).

Altre modifiche hanno riguardato la disciplina delle anticipazioni in relazione, in particolare, alle novità introdotte con la Legge 144/1999.

Molti statuti hanno pertanto riconosciuto la facoltà di chiedere l'anticipazione, nei casi previsti dalla vigente normativa, oltre che ai "nuovi" iscritti (per i quali la disciplina di legge trova automatica applicazione), anche ai "vecchi" iscritti, per i quali la relativa disciplina è invece in linea di principio rimessa all'autonomia privata. Su tale aspetto si è pertanto realizzata, conformemente alle indicazioni fornite dalla COVIP con gli Orientamenti del settembre 2000 e del febbraio 2001, una tendenziale convergenza verso il modello dei fondi di più recente istituzione, sia da parte delle forme che per i "vecchi" iscritti non prevedevano anticipazioni o prevedevano condizioni o misure più restrittive, sia anche da parte di quelle forme che, applicando regole più ampie nei confronti di questi stessi soggetti, in virtù della predetta autonomia, hanno raccolto l'indicazione della COVIP (già espressa con gli Orientamenti del 1997) di disciplinare tale istituto secondo criteri più coerenti con la finalità previdenziale.

È stata riscontrata una sostanziale convergenza verso il modello dei fondi di nuova istituzione anche per quel che riguarda la disciplina dei riscatti e dei trasferimenti. A ciò hanno sicuramente contribuito le indicazioni fornite sul tema dalla COVIP nei menzionati Orientamenti del febbraio 2001 nei quali, tra l'altro, tenendo anche conto dell'esistenza di regimi integrativi caratterizzati da elementi tipicamente solidaristici (con conseguente difficoltà a stabilire una diretta correlazione tra contributi versati e posizione individuale costituita tempo per tempo), sono state ancora una volta valorizzate le valutazioni dei competenti organi dei fondi circa il contemperamento del principio della portabilità della posizione individuale con la salvaguardia dell'assetto equilibrato del fondo.

Successivamente poi all'adozione del Decreto lgs. 47/2000 (recante disposizioni concernenti il nuovo regime fiscale della previdenza complementare), negli statuti dei fondi è stata introdotta la possibilità di trasferire la posizione individuale anche presso le forme pensionistiche individuali attuate mediante fondi aperti o mediante contratti di assicurazione sulla vita, e la facoltà per i "nuovi" iscritti di optare per la liquidazione in capitale dell'intera posizione individuale nell'ipotesi in cui la misura annua della corrispondente rendita vitalizia risulti inferiore a quella dell'assegno sociale.

Un numero consistente di interventi sull'assetto ordinamentale dei fondi preesistenti è risultato strettamente connesso anche a quel fenomeno di razionalizzazione e riorganizzazione che ha interessato la previdenza complementare di risalente istituzione sin dall'avvio del nuovo sistema. Detto fenomeno ha portato, tra l'altro, all'attenzione della COVIP diverse operazioni di fusione, incorporazione e scorporo di forme pensionistiche preesistenti, le quali hanno presentato profili di particolare complessità e delicatezza soprattutto in riferimento all'esigenza di garantire

che i confini dell'area dei destinatari di tali forme risultino coerenti con il dettato normativo.

La questione dell'area dei destinatari è risultata essere una diretta conseguenza della modalità seguita dal Legislatore del 1993 nell'impostazione del nuovo sistema di previdenza complementare: infatti, dopo aver definito procedure e condizioni specifiche per l'accessibilità al nuovo sistema da parte delle forme costituite al fine di dotare di una copertura previdenziale di secondo pilastro le collettività sprovviste di tale copertura alla data di entrata in vigore del Decreto lgs. 124/1993, il Legislatore ha provveduto a circoscrivere, attraverso la definizione di uno specifico regime (in parte derogatorio rispetto a quello dei fondi nuovi), l'insieme di tutte quelle esperienze già operative sul versante delle coperture previdenziali integrative dell'assicurazione generale obbligatoria (AGO).

Sul tema la COVIP è intervenuta nel tempo con diversi Orientamenti, da ultimo con quelli del 26 gennaio 2001 (che hanno riassorbito i precedenti del 26 novembre 1997 e del 6 maggio 1999), i quali hanno via via chiarito la legittimità di operazioni di fusione, incorporazione e scorporo che, riguardando soggetti già interessati da forme di previdenza complementare, non si risolvevano in un ampliamento della complessiva area dei destinatari dei fondi pensione preesistenti.

Detti Orientamenti hanno inoltre prefigurato una linea di apertura all'ammissibilità di operazioni di trasformazione di fondi aziendali in fondi di gruppo, senza perdita del connotato di fondo preesistente, in ragione dell'esigenza di mantenere omogeneità nei trattamenti pensionistici complementari di lavoratori appartenenti ad un medesimo gruppo di imprese, anche e soprattutto in considerazione della comune radice contrattuale del rapporto di lavoro e della ampia mobilità dei lavoratori riscontrabile all'interno di un'articolata compagine societaria.

Sono stati pertanto individuati alcuni principali elementi di valutazione di una siffatta operazione di trasformazione: la circostanza che essa avvenga nell'ambito di un progetto di riordino societario (ristrutturazione del gruppo, operazioni di scorporo, acquisizione, fusione, ecc.), una certa continuità (anche dal punto di vista dimensionale) circa l'ambito effettivo dei soggetti destinatari, la circostanza che per i soggetti destinatari dell'estensione non sussistano nuove iniziative di previdenza complementare a carattere negoziale cui possano aderire (ad esempio il settore bancario e assicurativo).

Tali Orientamenti hanno pertanto costituito il perimetro regolamentare all'interno del quale sono stati realizzati, anche per il perseguimento di più elevati livelli di efficienza e competitività, i numerosi interventi di riconfigurazione e riorganizzazione di fondi preesistenti, molti dei quali hanno interessato forme pensionistiche di natura bancaria e assicurativa, come diretta conseguenza delle operazioni di riassetto societario poste in essere in tali settori.

Nella maggior parte delle esperienze portate all'attenzione dell'Autorità di vigilanza è stata seguita la via della fusione per incorporazione, mentre al momento

unica rimane l'esperienza della fusione propria seguita, a cavallo tra 2000 e 2001, dai due maggiori fondi interaziendali costituiti nell'ambito del settore bancario, PREVIBANK e PREVIFONDO. Detta operazione ha portato alla costituzione di un nuovo soggetto, peraltro anch'esso denominato PREVIBANK, il quale, ponendosi in linea di assoluta continuità con i due fondi originari, è risultato qualificabile "preesistente" ai fini dell'applicazione della disciplina speciale.

Di contro, la modifica delle fonti istitutive comportante un ampliamento dell'area dei potenziali aderenti ha costituto l'unica ipotesi prefigurata dalla normativa di settore (in particolare l'art. 1 del DM Lavoro 211/1997) in cui una forma pensionistica preesistente viene a perdere tale qualificazione, rientrando conseguentemente nel campo di applicazione delle regole predisposte per la previdenza integrativa di nuova istituzione. Tale processo di "novazione", posto in essere anche per dare maggiori sbocchi all'originario programma previdenziale, ha interessato sinora solamente due forme pensionistiche: SOLIDARIETÀ VENETO, fondo pensione a carattere regionale rivolto ai lavoratori dipendenti di imprese industriali dislocate nel territorio del Veneto e FILCOOP, fondo pensione del comparto dell'agricoltura rivolto più specificamente ai dipendenti delle cooperative agricole, dei consorzi di bonifica e dei lavori forestali.

La COVIP, per tali ipotesi di innovazione delle fonti istitutive con conseguenti modifiche all'assetto ordinamentale del fondo, ha definito le procedure autorizzative, ponendo particolare attenzione alla salvaguardia delle posizioni degli iscritti, in un contesto di necessario adeguamento a tutte le disposizioni recate dalla normativa di settore per i fondi di nuova istituzione, ivi comprese quelle relative ai modelli gestionali. Inoltre, è stata ritenuta prioritaria l'esigenza di assicurare una informativa piena agli iscritti al fine di consentire l'esercizio di tutte le prerogative ad essi riconosciute, ivi compreso il diritto al trasferimento della posizione individuale ad altro fondo pensione.

La componente più rilevante della complessiva attività provvedimentale della COVIP in materia di approvazione delle modifiche statutarie ha riguardato l'insieme delle operazioni di trasformazione che hanno interessato, a partire dalla riforma del settore, i risalenti regimi previdenziali a prestazione definita sia nella loro configurazione di soggetti dotati di autonomia giuridica, sia nella configurazione di fondi interni. In talune circostanze, peraltro, dette operazioni hanno costituito il presupposto per far fronte a considerevoli squilibri tecnico-attuariali, ereditati da un'operatività pluridecennale e in prospettiva non altrimenti sanabili.

Tale processo è stato incentivato dal Legislatore mediante una forte limitazione dell'ambito di operatività di tali forme pensionistiche attuato innanzitutto attraverso la "cristallizzazione" della platea degli iscritti a quelli antecedenti l'entrata in vigore del Decreto lgs. 124/1993, conseguente al divieto sancito dall'art. 18, comma 8 di prevedere per i lavoratori dipendenti iscritti successivamente a tale data prestazioni definite con riferimento al livello del reddito ovvero a quello del trattamento pensionistico obbligatorio.

Il Legislatore è successivamente intervenuto sulla materia limitando ulteriormente l'operatività di tali fondi preesistenti, anche in relazione allo specifico fine di correggere la situazione di squilibrio tecnico-attuariale di alcune esperienze del settore bancario, con l'art. 59 della Legge 449/1997.

In particolare, il comma 2, in un ottica di riequilibrio finanziario, ha imposto anche ai regimi pensionistici integrativi, per i trattamenti da liquidarsi a decorrere dal 1° gennaio 1998, il divieto di trasformare quote di pensione in forma di capitale. Su tale questione la COVIP, anche sulla base delle indicazioni scaturite dall'interlocuzione intrattenuta con i Ministeri del lavoro e del tesoro, ha fornito alcune precisazioni mettendo in evidenza l'applicabilità di tale divieto in particolare proprio ai fondi a prestazione definita in quanto caratterizzati da una assenza di corrispettività tra contribuzione versata e prestazioni erogate.

Allo stesso tempo, il comma 3 della medesima disposizione normativa ha recato, tra l'altro, norme di favore per la trasformazione dei regimi a prestazione definita in regimi a contribuzione definita, consentendo che questa si realizzi sulla base di accordi tra i datori di lavoro e le organizzazioni sindacali.

Gran parte delle più rilevanti operazioni di trasformazione del regime previdenziale, portate all'attenzione della COVIP, ha interessato fondi di grandi dimensioni relativi al settore bancario. Peraltro, alcune di queste operazioni sono state accomunate dalla finalità di porre le basi per il superamento di situazioni di squilibrio tecnico-attuariale, aggravate, al di là delle diverse e più specifiche vicende relative ai singoli fondi, dalla chiusura delle forme a prestazione definita a nuove adesioni ai sensi del predetto art. 18, comma 8, del Decreto lgs. 124/1993.

Il passaggio alla contribuzione definita è stato realizzato seguendo modalità di ristrutturazione diversificate: in alcuni casi il superamento dell'originario regime di prestazione definita è stato pressoché totale (FONDO PENSIONI PER IL PERSONALE DELLA BANCA COMMERCIALE ITALIANA, FONDO PENSIONI PER IL PERSONALE CARIPLO, FONDO PENSIONI PER IL PERSONALE DELLA BANCA NAZIONALE DEL LAVORO), in altri invece (FONDO PENSIONI PER IL PERSONALE DELLA BANCA DI ROMA) è stato mantenuto per la quota di prestazione maturata dagli iscritti alla data di decorrenza degli effetti dell'operazione (c.d. "cristallizzazione" delle prestazioni), con la conseguenza che il nuovo regime, facente capo ad una nuova sezione del fondo, ha riguardato solamente la quota di prestazione in maturazione nel periodo successivo.

In ogni caso, sono state salvaguardate le posizioni degli iscritti in quiescenza, per i quali le prestazioni hanno continuato ad essere calcolate sulla base delle regole previgenti che in taluni casi sono state applicate anche ad altre particolari classi di iscritti comunque solitamente piuttosto limitate sotto il profilo della numerosità (ad esempio i cc.dd. "differiti").

Conseguentemente, laddove l'operazione, per la sua configurazione (passaggio totale degli attivi al nuovo regime di contribuzione definita), ha richiesto la ripartizione

del patrimonio facente capo al previgente regime, si è in genere considerato patrimonio "disponibile" per il finanziamento delle sezioni a contribuzione definita la quota parte non destinata all'adempimento degli impegni assunti nei confronti del personale in quiescenza, come risultanti da apposite valutazioni attuariali (riserva matematica dei pensionati), e si è quindi proceduto alla suddivisione di quest'ultima nelle posizioni individuali iniziali per gli iscritti in attività (cc.dd. zainetti), sulla base di criteri volti in genere ad attribuire un maggior peso alle posizioni degli iscritti più anziani, in ragione della loro prossimità al pensionamento.

Inoltre, in alcune operazioni (FONDO DI PREVIDENZA COMPLEMENTARE PER IL PERSONALE DEL BANCO DI NAPOLI, FONDO PENSIONI PER IL PERSONALE DELLA BANCA NAZIONALE DEL LAVORO) nell'ottica del definitivo superamento del regime a prestazione definita, anche al fine del contenimento della relativa crescente onerosità connessa alle dinamiche sia di natura finanziaria che demografica, è stata offerta ai pensionati in essere l'opzione per la capitalizzazione delle prestazioni in corso di erogazione. Ciò ha peraltro configurato un elemento essenziale delle operazioni di trasformazione dei regimi previdenziali dei fondi preesistenti, anche in considerazione delle premesse di consenso che tale previsione è risultata idonea a costituire tra i soggetti interessati.

In tali circostanze di carattere straordinario, la COVIP ha chiarito di ritenere non applicabile il divieto imposto dall'art. 59, comma 2, della Legge 449/1997 alla capitalizzazione di quote di pensione da parte dei fondi operanti in regime di prestazione definita. Ciò, ovviamente, a condizione che la posizione del soggetto, già percettore del trattamento complementare, venga adeguatamente salvaguardata, prevedendosi che la capitalizzazione sia in ogni caso subordinata ad una espressa manifestazione di consenso dell'interessato, sicché la liquidazione in capitale del flusso delle prestazioni future venga ad integrare una sorta di soluzione transattiva tra il fondo ed il soggetto pensionato.

Soltanto nell'operazione condotta dal FONDO PENSIONI PER IL PERSONALE DELLA BANCA NAZIONALE DEL LAVORO l'offerta della predetta opzione di capitalizzazione ha anche costituito la premessa per procedere alla completa esternalizzazione della fase di erogazione delle rendite residue (con il conseguente trasferimento della gestione dei rischi di natura demografica) attraverso la stipula di apposite convenzioni assicurative.

In diverse circostanze la trasformazione dell'originario regime previdenziale è avvenuta nell'ambito di operazioni di esternalizzazione di fondi interni bancari la cui gestione è stata resa meno conveniente rispetto al passato dalla nuova disciplina fiscale definita dal Decreto lgs. 47/2000, soprattutto a seguito dell'introduzione di specifici requisiti per la deducibilità della relativa contribuzione da parte del datore di lavoro (configurazione quale patrimonio separato ai sensi dell'art. 2117 c.c. e articolazione in posizioni individuali).

Tra le varie operazioni portate all'attenzione della COVIP, particolarmente rilevante è risultata quella realizzata dal FONDO DI PREVIDENZA COMPLEMENTARE PER IL

PERSONALE DEL BANCO DI NAPOLI proprio per le caratteristiche peculiari dell'originario regime previdenziale, che ha operato sino al 31 dicembre 1990 come forma esclusiva dell'AGO, è stato chiuso a nuove adesioni dal Decreto lgs. 357/1990 con decorrenza 1° gennaio 1991 e da ultimo è stato interessato dalle speciali disposizioni dettate dall'art. 59, comma 32, della Legge 449/1997 per i fondi integrativi di cui al citato Decreto lgs. 357/1990 istituiti da aziende di credito connotate da particolari situazioni di difficoltà gestionale (valutate secondo gli indicatori specificati nella medesima Legge), con la conseguente "cristallizzazione" delle prestazioni spettanti agli iscritti al 31 dicembre 1997 sulla base dei parametri di anzianità e retribuzione relativi a tale data.

In alcuni casi (FONDO PENSIONE PER I DIPENDENTI DEL GRUPPO CREDITO VALTELLINESE, FONDO PENSIONI PER IL PERSONALE DELLA BANCA POPOLARE DI ANCONA E DELLE SOCIETÀ CONTROLLATE) l'esternalizzazione ha costituito l'occasione per procedere ad una razionalizzazione delle diverse forme pensionistiche interne operanti in società appartenenti al medesimo gruppo bancario attraverso la costituzione di un unico veicolo in grado di assicurare il medesimo trattamento di previdenza complementare ai dipendenti dei soggetti promotori, nonché delle altre realtà aziendali del gruppo sulla base di appositi accordi.

Talvolta si è anche proceduto a ricomprendere nell'ambito dei potenziali aderenti società per le quali al momento della trasformazione non operavano forme di previdenza complementare. Siffatto intervento, nelle specifiche situazioni esaminate, è stato ritenuto da parte della COVIP coerente con gli Orientamenti del 26 gennaio 2001 alla luce della sostanziale invarianza della risultante area dei destinatari rispetto a quella dei fondi interessati dalla concentrazione.

Le richiamate operazioni di esternalizzazione, interessando fondi interni bancari assoggettati alla vigilanza della Banca d'Italia ai sensi dell'art. 18, comma 3, del Decreto lgs. 124/1993, hanno reso necessario un coordinamento di attività e uno scambio di informazioni tra la competente Autorità e la COVIP, al fine di consentire l'avvio dell'attività di vigilanza sul fondo esterno da parte di quest'ultima.

Nell'insieme degli interventi di trasformazione approvati dalla COVIP hanno avuto particolare rilievo anche quelli riguardanti il FONDO DI PREVIDENZA PER I DIRIGENTI DI AZIENDE COMMERCIALI E DI SPEDIZIONE E TRASPORTO "MARIO NEGRI" e il FONDO PREVIDENZA DIRIGENTI GIORNALI QUOTIDIANI, che rappresentano, insieme al FONDO NAZIONALE DI PREVIDENZA PER I LAVORATORI DEI GIORNALI QUOTIDIANI "FIORENZO CASELLA", le tre forme complementari ammesse al regime di deroga disciplinato dall'art. 18, comma 8-*bis*, del Decreto lgs. 124/1993; regime che, in un'ottica di riequilibrio finanziario, ha in particolare consentito di iscrivere transitoriamente per un periodo di otto anni (sino al 14 gennaio 2005) nuovi soggetti anche dopo il 28 aprile 1993, in deroga appunto al divieto, imposto dal comma 8 dello stesso art. 18, di riconoscere prestazioni definite ai lavoratori dipendenti che aderiscano a fondi preesistenti successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo Decreto.

Queste operazioni di trasformazione, pur connotate da propri elementi di specificità, sono state accomunate non solo dal passaggio alla contribuzione definita con l'obiettivo ultimo di creare i presupposti per l'iscrizione di nuovi lavoratori anche successivamente all'esaurirsi del menzionato periodo di deroga di otto anni, ma più in generale dalla volontà di avviare, anticipatamente rispetto a tale termine ultimo, un percorso di avvicinamento al sistema previdenziale complementare complessivamente delineato dal Legislatore a partire dal 1993.

In particolare, il FONDO DI PREVIDENZA PER I DIRIGENTI DI AZIENDE COMMERCIALI E DI SPEDIZIONE E TRASPORTO "MARIO NEGRI" ha realizzato il completo superamento dell'originario regime, mentre il FONDO PREVIDENZA DIRIGENTI GIORNALI QUOTIDIANI, replicando sostanzialmente l'analoga trasformazione operata nel 1995 dall'altro fondo di categoria destinato ai dipendenti non dirigenti (il FONDO NAZIONALE DI PREVIDENZA PER I LAVORATORI DEI GIORNALI QUOTIDIANI "FIORENZO CASELLA"), mediante la costituzione di una apposita sezione a contribuzione definita non ha realizzato il definitivo superamento del regime a prestazione definita, ma piuttosto la relativa "cristallizzazione".

Deve peraltro rilevarsi che, da ultimo, la Legge 350/2003 (Legge finanziaria 2004) ha eliminato il riferimento al periodo transitorio di otto anni, consentendo quindi di iscrivere nuovi soggetti in deroga alle disposizioni degli artt. 7 e 8 del Decreto lgs. 124/1993 anche oltre la scadenza dell'originario periodo.

Nelle operazioni di trasformazione precedentemente richiamate, l'adozione in termini più o meno ampi del modello delle forme complementari a contribuzione definita ha comportato un significativo adeguamento agli schemi di funzionamento propri dei fondi di nuova istituzione. Ciò con particolare riguardo all'adozione del sistema finanziario della capitalizzazione individuale, alla portabilità della posizione previdenziale, alle conseguenti ed opportune valutazioni in ordine alle modalità di investimento delle risorse, unitamente alla scelta di ricorrere, per l'impiego di tutte o parte delle stesse, alla gestione da parte di intermediari specializzati e all'adozione della banca depositaria. Tali ultimi profili gestionali sono stati anche riscontrati in quelle forme preesistenti che hanno introdotto negli ultimi anni gestioni finanziarie multicomparto (talvolta affiancando la gestione assicurativa già in essere), per tener conto delle recenti dinamiche dei mercati finanziari e della differente propensione al rischio dei singoli aderenti.

La complessiva esperienza maturata nell'ambito dell'attività istruttoria connessa all'approvazione delle modifiche statutarie dei fondi preesistenti, di cui si sono in precedenza descritte le caratteristiche salienti, ha fornito un significativo supporto alle valutazioni condotte circa l'opportunità di procedere ad una ridefinizione dell'originaria impostazione dei piani di vigilanza.

Ciò è avvenuto all'interno di una più ampia riflessione, avviata già nel corso del 2001, sulla complessiva attività di vigilanza il cui elemento cardine è stato individuato

nel monitoraggio dell'effettività della promessa previdenziale, intesa come prestazione pensionistica di livello adeguato.

A tal fine, l'attività dell'Autorità di vigilanza è risultata sempre più attenta ai profili sostanziali e quindi ai fattori di rischio caratterizzanti l'operatività dei fondi pensione, riducendosi conseguentemente la rilevanza degli strumenti di tipo autorizzativo finalizzati in primo luogo a controlli di legittimità e non di merito. In altri termini, all'evoluzione dell'attività di vigilanza è corrisposto l'avvio di un processo di semplificazione amministrativa.

In questo nuovo contesto, avuto riguardo specificatamente ai fondi pensione preesistenti è emersa l'esigenza di superare l'originaria impostazione dei piani di vigilanza (Delibera COVIP del 13 luglio 1999) centrata sulla rigida distinzione tra fondi assoggettati e fondi non assoggettati a vigilanza di stabilità: i primi, individuati principalmente secondo un criterio dimensionale, sottoposti a tutti i controlli, ivi compresi quelli di natura ordinamentale, i secondi soggetti solo a questi ultimi.

Peraltro, l'esperienza maturata sul versante dell'approvazione preventiva delle modifiche statutarie aveva messo in evidenza la tendenza a focalizzare l'attenzione su aspetti di dettaglio specifici dei singoli fondi, distogliendo risorse dall'analisi degli altri profili cruciali per la tutela degli iscritti (organizzazione, controlli interni, informativa agli iscritti attraverso i diversi possibili canali, ecc.) che, per loro natura, solo incidentalmente potevano essere affrontati utilmente attraverso lo strumento dell'approvazione di modifiche statutarie.

Inoltre, i procedimenti di approvazione per come erano stati configurati non prevedevano una sufficiente assunzione di responsabilità da parte dell'organo di amministrazione dei fondi in relazione alla congruenza delle modifiche proposte con la situazione complessiva del fondo e con la normativa vigente.

Nel caso dei fondi preesistenti, pertanto, il processo di semplificazione dell'attività amministrativa si è coniugato con la ridefinizione dei piani di vigilanza nel senso di superare la distinzione tra quelli assoggettati o meno a vigilanza di stabilità, ritenendo opportuno non esentare in linea di principio alcun fondo dall'immediato esercizio dei poteri di vigilanza, pur tuttavia attraverso una modulazione dell'intensità dei controlli in funzione dei fattori di rischio che vengono rilevati per ciascun fondo.

Il criterio dimensionale, precedentemente posto a base della sottoposizione a vigilanza di stabilità, è divenuto così il fulcro della semplificazione amministrativa concernente l'approvazione delle modifiche statutarie dei fondi preesistenti realizzata attraverso il Regolamento adottato dalla COVIP il 4 dicembre 2003.

Pertanto, per i fondi di maggiori dimensioni (fondi con più di 5.000 iscritti) e per quelli costituiti come soggetti dotati di personalità giuridica, si è conservata la procedura di approvazione preventiva delle modifiche statutarie, introducendo lo strumento del silenzio assenso, ad esclusione di quelle effettuate in adeguamento a

norme di legge, regolamentari o istruzioni COVIP (per le quali è prevista, in analogia ai fondi di nuova istituzione, una mera comunicazione).

Per tutti gli altri fondi, le modifiche statutarie formano solo oggetto di una comunicazione e risultano pertanto immediatamente efficaci senza esigenza di un provvedimento (esplicito o implicito) di approvazione.

Con riguardo ad entrambe le fattispecie individuate, la semplificazione operata ha inteso superare anche il predetto profilo della non sufficiente responsabilizzazione degli organi di amministrazione dei fondi per i quali è stata prevista la redazione, in accompagnamento alle istanze/comunicazioni, di apposite relazioni sulle motivazioni sottostanti le modifiche proposte.

Quanto alla fase applicativa del predetto Regolamento, la situazione alla fine dell'anno 2004 è sinteticamente rappresentata nella tabella seguente:

Tav. 6.8

Fondi pensione preesistenti. Modifiche statutarie nel 2004.

	Numero
Procedimenti in essere al 31 dicembre 2003:	**58**
- rientranti nel campo di applicazione dell'art. 1 del Regolamento COVIP del 4 dicembre 2004 (regime di approvazione preventiva)	15
- rientranti nel campo di applicazione dell'art. 3 del Regolamento COVIP del 4 dicembre 2004 (regime di comunicazione)	28
- in attesa di riscontro di comunicazioni già inviate (nella vigenza del precedente Regolamento) relativamente a modifiche statutarie rientranti nel campo di applicazione dell'art. 3 del Regolamento COVIP del 4 dicembre 2004	15
- per formulazione di rilievi	*11*
- per richiesta di integrazione	*4*
Art. 1 del Regolamento COVIP del 4 dicembre 2003	
Procedimenti avviati nel 2004	13
Procedimenti conclusi nel 2004	24
Procedimenti in corso di istruttoria al 31 dicembre 2004	4
Art. 3 del Regolamento COVIP del 4 dicembre 2003	
Comunicazioni pervenute nel 2004	42
In attesa di riscontro di comunicazioni già inviate (nella vigenza del precedente Regolamento) relativamente a modifiche statutarie rientranti nel campo di applicazione dell'art. 3 del Regolamento COVIP del 4 dicembre 2004	7
- per formulazione di rilievi	*3*
- per richiesta di integrazione	*4*

Anche nell'anno trascorso le modifiche statutarie portate all'attenzione della COVIP hanno interessato gran parte delle aree di intervento riscontrate negli anni più recenti, avuto riguardo alla complessiva attività provvedimentale posta in essere dall'Autorità di vigilanza.

In particolare, si sono registrati interventi di ridefinizione dell'area dei destinatari conseguenti sia ad operazioni di riassetto societario, sia a quel fenomeno di razionalizzazione delle forme pensionistiche che ha interessato la previdenza complementare di risalente istituzione sin dall'avvio del nuovo sistema. Peraltro, in un caso l'intervento sulla platea dei destinatari ha riguardato l'apertura della forma pensionistica (di natura aziendale) ai soggetti fiscalmente a carico degli iscritti, anche al fine di consentire la massima utilizzazione del *plafond* di deducibilità fiscale.

È emersa inoltre una particolare attenzione ai temi della *governance* dei fondi con numerosi interventi concernenti la complessiva disciplina degli organi, in un costante processo di progressivo avvicinamento alle migliori pratiche di settore, talvolta anche nell'ottica del superamento di talune difficoltà contingenti riscontrate nell'operatività quotidiana. Sull'argomento si segnalano anche le modifiche volte a disciplinare la funzione dei controlli contabili alla luce delle indicazioni fornite dalla COVIP il 30 settembre 2004 sulla riforma del diritto societario attuata con il Decreto lgs. 6/2003 ed il successivo Decreto correttivo 37/2004.

Il complesso degli interventi realizzati dai fondi pensione preesistenti ha messo in evidenza una certa tendenza alla riduzione della portata degli stessi, che può lasciar supporre come il settore della previdenza complementare di risalente istituzione sia in attesa dei necessari adeguamenti da apportare agli assetti ordinamentali conseguentemente all'adozione del Regolamento in materia di investimenti (da parte del Ministero dell'economia, d'intesa con la COVIP, ai sensi dell'art. 18, comma 2, del Decreto lgs. 124/1993), nonché dei Decreti attuativi della Legge delega 243/2004.

Al riguardo si ricorda che, sulla base dell'attività svolta dal gruppo di lavoro costituito tra Ministero dell'economia e COVIP, è stata predisposta una bozza di Regolamento in materia di investimenti dei fondi pensione preesistenti su cui è intervenuto, nella seconda metà dell'anno trascorso, il parere da parte del Consiglio di Stato (*cfr. supra paragrafo 2.2; paragrafo 1.6* della Relazione COVIP 2003). Tale bozza di provvedimento prevede un sostanziale adeguamento alle linee della regolamentazione già in essere per i fondi di nuova istituzione (fatta eccezione per talune limitate possibilità di scostamento, come quelle connesse all'investimento diretto in immobili o alla concessione di prestiti). Va peraltro detto che tale adeguamento potrebbe di fatto risultare assorbito in quello di portata più ampia previsto nell'ambito dello schema di decreto legislativo in corso di predisposizione sulla base della Legge delega in materia previdenziale (*cfr. supra paragrafo 2.2).*

Sotto altro profilo, occorre evidenziare come nell'ambito del descritto processo evolutivo dell'attività di vigilanza sia stata prestata particolare attenzione anche al rapporto tra la vigilanza cartolare e quella ispettiva, per la quale si è giunti a individuare

come prevalente campo d'azione l'individuazione di anomalie e eccezioni rispetto ad un funzionamento fisiologico e l'approfondimento di aspetti non verificabili "a distanza", e solo in via residuale l'analisi dettagliata e completa di tutti gli aspetti dell'operatività del soggetto ispezionato. Ciò nell'ottica di massimizzare, tenuto conto delle limitate risorse a disposizione, l'efficacia della complessiva attività di controllo.

L'impiego dello strumento ispettivo, a cui la COVIP aveva già fatto ricorso nel 2000 e nel 2001 per affrontare due singole situazioni in cui l'ordinaria azione di vigilanza cartolare non era risultata sufficiente, è stato intensificato negli anni più recenti interessando soggetti per i quali a vario titolo erano emersi profili di criticità. Peraltro, in un caso tali criticità, confermate in sede ispettiva, hanno successivamente condotto la COVIP a proporre al Ministero del lavoro, ai sensi dell'art. 11, comma 5, del Decreto lgs. 124/1993, prima l'adozione di un provvedimento di amministrazione straordinaria (seconda esperienza di procedura straordinaria dopo quella avviata nel 1997 nei confronti di un importante fondo pensione di natura bancaria) e successivamente, in assenza delle condizioni per ripristinare l'ordinaria operatività, di un provvedimento di liquidazione coatta amministrativa tuttora in corso.

Con riguardo poi alla fase applicativa della strategia volta al rafforzamento dell'attività di controllo sugli aspetti sostanziali della gestione, la COVIP ha provveduto, nel marzo dell'anno in corso, ad inviare a tutti i fondi preesistenti sottoposti alla propria vigilanza una comunicazione concernente la richiesta di trasmissione puntuale di tutta la documentazione essenziale per l'analisi della gestione finanziaria, amministrativa e contabile (ad esempio le convenzioni di gestione di tipo finanziario o assicurativo, la convenzione di banca depositaria, etc.).

Nell'ambito dei controlli di tipo sostanziale sui fondi preesistenti, il campo su cui la COVIP intende soffermare la maggiore attenzione è quello della vigilanza di stabilità sulle residue forme pensionistiche a prestazione definita e sui fondi che gestiscono direttamente la fase di erogazione delle prestazioni, accollandosi rischi di carattere attuariale.

In particolare, è necessario accertarsi che le operazioni di trasformazione dei fondi già effettuate in passato ovvero ancora in corso, e finalizzate al superamento dei regimi di prestazione definita, abbiano luogo in modo ordinato e tenendo adeguatamente conto degli interessi di tutte le parti coinvolte. Non sempre è infatti possibile realizzare tali trasformazioni senza incorrere in situazioni problematiche.

E' significativo, in tal senso, il caso del FONDO PENSIONI PER IL PERSONALE DELLA BANCA COMMERCIALE ITALIANA. Sul finire dello scorso decennio il fondo era stato profondamente ristrutturato, sulla base di un accordo tra le fonti istitutive che aveva previsto l'abbandono del regime della prestazione definita. In particolare, furono definite la riserva matematica necessaria per il pagamento delle pensioni in essere e le attività da considerare impegnate a fronte di tale riserva; le residue attività furono ripartite tra gli iscritti attivi, costituendo a loro favore posizioni individuali (i cosiddetti zainetti) in proporzione delle attese che ciascuno di essi aveva maturato in relazione alle

future prestazioni; a partire da allora i nuovi flussi contributivi furono versati in una separata sezione del fondo.

L'operazione, approvata dalla COVIP nel dicembre del 2000, consentì il risanamento del fondo e l'eliminazione di un disavanzo nell'ordine degli 800 miliardi di lire, con un sacrificio che fu immediatamente sostenuto quasi esclusivamente dagli iscritti attivi. Le pensioni in pagamento non vennero modificate, se non per quanto concerne i meccanismi di perequazione e le percentuali di reversibilità; le ipotesi sulle quali furono determinate le riserve tecniche non erano fuori linea rispetto a quelle allora prevalenti circa l'evoluzione dei rendimenti e dei valori delle attività finanziarie e immobiliari.

Il passaggio al regime della contribuzione definita rendeva necessario procedere alla rapida, progressiva dismissione di buona parte del patrimonio immobiliare. La prospettiva era peraltro che il fondo proseguisse a operare nel tempo, e che quindi la riconversione del patrimonio dovesse essere condotta con il vincolo di massimizzarne il valore. Tuttavia, con il passare del tempo, valutazioni di ordine gestionale relative all'azienda bancaria hanno mutato tale prospettiva originaria: in un breve periodo, il fondo ha dovuto fare fronte alla liquidazione di una ingente compagine di personale in esubero; le fonti istitutive si sono progressivamente orientate per la razionalizzazione degli schemi previdenziali esistenti all'interno del gruppo bancario nel quale la Banca Commerciale Italiana è confluita. L'andamento fortemente sfavorevole dei mercati finanziari nel periodo successivo alla ristrutturazione del fondo ha contribuito a rendere problematica la situazione, facendo emergere, soprattutto in prospettiva, possibili squilibri di natura attuariale le cui dimensioni sono peraltro tuttora oggetto di accertamento, in primo luogo da parte degli stessi organi del fondo.

Le fonti istitutive del fondo ne hanno pertanto deciso la liquidazione; la decisione è stata ratificata dal consiglio di amministrazione. La COVIP sta monitorando costantemente e con la massima attenzione la situazione, affinché la liquidazione abbia luogo contemperando in modo adeguato tutti gli interessi in causa.

Il caso descritto risulta paradigmatico per sottolineare l'importanza di una riflessione circa il rapporto che intercorre tra le fonti istitutive dei fondi pensione e i loro organi di amministrazione, e circa i rischi che una non chiara definizione dei ruoli possa rendere problematica la buona *governance* del fondo e comprometterne la sana e prudente gestione.

6.4 I bilanci

Nell'ambito dell'ordinaria attività di vigilanza svolta nel corso dell'anno 2004, ravvisata la necessità di avviare una maggiore sistematizzazione dell'analisi dei bilanci redatti dai fondi preesistenti, è stato effettuato un approfondito esame di tipo principalmente qualitativo dei bilanci e dei documenti allegati trasmessi alla COVIP.

Le verifiche hanno riguardato la documentazione fornita dai suddetti fondi relativamente all'esercizio 2003: le relazioni degli amministratori sulla gestione, le relazioni del collegio sindacale, le eventuali certificazioni rilasciate dalle società di revisione, la struttura complessiva dei bilanci, i criteri di valutazione adottati nella redazione degli stessi, l'indicazione dei rendimenti e la lista dei titoli detenuti in portafoglio.

L'analisi è stata condotta con l'obiettivo, da un lato, di valutare il grado di completezza informativa del bilancio e della documentazione allegata e, quindi, la capacità di fornire un quadro chiaro e comprensibile della situazione economica, finanziaria e patrimoniale del fondo, dall'altro, di individuare prassi contabili comuni e, laddove coerente con la struttura, l'eventuale allineamento alle disposizioni emanate dalla COVIP in materia di bilancio per i fondi di nuova istituzione, sebbene non cogenti per i fondi preesistenti.

Più in particolare, sono stati sottoposti ad esame 33 fondi preesistenti. Si tratta di quelli di maggiori dimensioni ovvero con più di 5.000 iscritti.

Dall'analisi del contenuto informativo delle relazioni sulla gestione che accompagnano i bilanci dei suddetti fondi è emerso che le stesse sono in linea generale sufficientemente complete, in quanto di solito descrivono la politica di gestione che è stata seguita durante l'esercizio, la *performance* ottenuta, la gestione previdenziale, anche se alcune non si soffermano su quegli aspetti che sono idonei a dare indicazioni più complete sull'evoluzione prevedibile della gestione.

In un'ottica di trasparenza principalmente nei confronti degli iscritti attuali e potenziali, 26 fondi di quelli esaminati indicano il rendimento ottenuto nel corso dell'esercizio e 22 forniscono il dettaglio dei titoli nei quali sono investite le risorse finanziarie.

In merito ai criteri di valutazione adottati, laddove esplicitati (in 24 fondi), è emersa la tendenza a contabilizzare i titoli mobiliari e il patrimonio immobiliare (eventualmente presente) al valore di mercato.

L'analisi dei documenti allegati al bilancio ha messo in evidenza che 8 fondi si sono sottoposti volontariamente a certificazione, senza peraltro ricevere rilievi negativi.