

## **PARTE PRIMA**

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

PAGINA BIANCA

## **1.1 La previdenza complementare nel quadro della riforma pensionistica**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **1.2 I primi effetti della riforma**

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

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

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

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

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

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

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

### **1.3 La Commissione di vigilanza sui fondi pensione**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) fino al 31 dicembre 1998, la Commissione può avvalersi, fino ad un limite di venti unità, di dipendenti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di amministrazioni dello Stato o enti pubblici che svolgano la propria attività nelle materie di pertinenza della Commissione<sup>1</sup>; detti dipendenti sono collocati in posizione di comando o distacco e gli oneri relativi al trattamento economico previsto dagli ordinamenti di appartenenza restano a carico delle amministrazioni di provenienza, unitamente a quelli dei componenti della precedente commissione di vigilanza, già collocati fuori ruolo, che assumono la qualifica di esperti ai sensi e per gli effetti dell'articolo 14 della legge 335/1995<sup>2</sup>;
- b) la Commissione può altresì effettuare, con contratti a tempo determinato, assunzioni dirette disciplinate dalle norme di diritto privato, in misura non superiore a dieci unità.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **1.4 Le competenze istituzionali della Commissione**

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

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

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