

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

Attività di regolamentazione, in funzione ausiliaria o per competenza propria

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

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

Attività di vigilanza in senso stretto

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

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

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

Attività di informativa disposta per legge, anche strumentale alla vigilanza

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

Intervento in procedimenti comminatori di sanzioni

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

sopravvenuta variazione delle condizioni di onorabilità degli esponenti dei fondi.

Altre attività

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

La normativa secondaria

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

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

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

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

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

La collaborazione con altre Autorità di vigilanza

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

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

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

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

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

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

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

PAGINA BIANCA

PARTE SECONDA

L'attività del 1996

PAGINA BIANCA

2.1 I processi di autorganizzazione

2.1.1 L'insediamento e la prima fase di attività

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

a) sono state definite le regole di funzionamento per le riunioni della Commissione;

b) è stata predisposta la normativa regolamentare da sottoporre alla verifica di legittimità delle Amministrazioni competenti (Ministro del lavoro e della previdenza sociale e Ministro del tesoro) per l'adozione del decreto di esecutività;

c) sono state acquisite le prime, assolutamente necessarie, unità di personale, avvalendosi delle specifiche disposizioni emanate al riguardo (decreto-legge 4 dicembre 1995 n.515, successivamente reiterato);

d) è stata individuata una sede idonea ad accogliere le strutture e sono state avviate le procedure necessarie per dotare la sede medesima degli arredi, delle attrezzature e degli strumenti tecnici necessari per lo svolgimento delle attività;

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

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

2.1.2 I regolamenti

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

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

Il regolamento di contabilità

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

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

Il regolamento di organizzazione e funzionamento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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