

determinato (sino ad un massimo di 10), lo squilibrio finanziario si aggraverebbe ulteriormente, forse anche disponendosi del finanziamento integrativo a carico degli stessi fondi pensione (previsto entro un massimo del 50% del finanziamento pubblico). In altri termini, mantenendo l'attuale disponibilità finanziaria, laddove non vi fosse la possibilità di usufruire a pieno della norma sul contributo di vigilanza, la Commissione, lungi dal poter rendere operative le disposizioni legislative in ordine alle 40 risorse umane astrattamente acquisibili, non sarebbe in grado di conservare l'equilibrio di bilancio nemmeno con 30 dipendenti complessivi a partire dal quarto anno di attività (1999), quando cesserà l'efficacia della menzionata disposizione di legislazione speciale.

3.3 Le prospettive

Considerando anche i poteri attribuiti alla Commissione, ricostruibili in chiave di regolazione del settore della previdenza complementare allo "scopo di perseguire la corretta e trasparente amministrazione e gestione dei fondi pensione per la funzionalità del sistema della previdenza complementare" (articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 124/1993, come modificato dalla legge 335/1995), se ne può sostenere l'accostamento alla categoria delle cosiddette "amministrazioni indipendenti", accostamento che, per un verso, trova elementi di conferma anche nei tratti di indipendenza organica e funzionale che contraddistinguono la nuova configurazione della Commissione e, per l'altro, risulta limitato da attenuazioni di tali tratti rispetto a organismi la cui appartenenza alla categoria delle "amministrazioni indipendenti" si considera pacifica. Ciò che più rileva, peraltro, è che se si abbandona la mera ricognizione degli elementi con cui il Legislatore ha inteso definire la collocazione della Commissione nella geografia istituzionale, e si torna alle ragioni di fondo che hanno motivato la creazione di una nuova amministrazione, l'esperienza del primo anno di attività di questa Commissione appare confortare la scelta effettuata dalla

legge 335/1995, la cui impostazione sembra semmai meritevole di essere ulteriormente sviluppata sia negli aspetti di disciplina del settore che in quelli di allestimento della vigilanza.

In effetti, anche dal punto di vista della vigilanza, i fondi pensione pongono problemi del tutto peculiari. Di essi non viene in rilievo solo l'attività di amministrazione delle posizioni contributive e previdenziali e di gestione finanziaria delle risorse raccolte. Trattandosi di soggetti aperti alla partecipazione dei lavoratori e dei datori di lavoro, tendono ad emergere anche profili attinenti alle modalità di funzionamento interno. Come la Commissione ha già avuto modo di constatare, per esempio, le tensioni interne che caratterizzano alcuni fondi non sempre sono ricollegabili a situazioni di difficoltà sul piano finanziario; talvolta prevalgono, piuttosto, questioni connesse alle regole legislative e statutarie che disciplinano l'ordinamento interno (di solito, di carattere associativo) e, in questi casi, esplicite sollecitazioni vengono rivolte alla Commissione per richiederne l'intervento, prospettando motivazioni tratte dalle intrinseche caratteristiche dei fondi come soggetti collettivi che per previsione legislativa consentono la partecipazione degli aderenti ai regimi pensionistici complementari.

E' anche sulla base di questa prima esperienza concreta di vigilanza che appare legittima la scelta che il Legislatore ha effettuato di dar vita se non a una cosiddetta amministrazione indipendente (categoria del resto dai contorni assai frastagliati, di cui la stessa Commissione di vigilanza sui fondi pensione potrebbe ritenersi parte sotto non pochi essenziali profili della disciplina positiva) sicuramente a un'amministrazione specializzata, destinata a misurarsi adeguatamente con un settore e una materia decisamente nuovi e oggetto di un inedito incontro interdisciplinare.

A questa amministrazione, il decreto legislativo 124/1993 (articolo 17, comma 2, lettera l), così come modificato dalla legge 335/1995, ha anche richiesto di formulare proposte di modifiche legislative in materia di previdenza complementare. Pur dovendosi ricordare come la legislazione sulla previdenza complementare non abbia avuto ancora la verifica della piena operatività di nuovi fondi

pensione, alla luce dell'esperienza applicativa fin qui realizzata risulta possibile individuare aree su cui concentrare l'attenzione al fine di verificare l'opportunità di successivi interventi di ulteriore miglioramento del quadro legislativo. Si tratta, in genere, di aree di regolamentazione non toccate dalla legge 335/1995, fra cui in prima approssimazione possono evidenziarsi:

- a) i procedimenti autorizzatori all'esercizio dell'attività dei fondi pensione (occorrerà valutare l'opportunità di misure di semplificazione in vista di un loro più celere espletamento);
- b) i requisiti di partecipazione agli organi collegiali dei fondi (in vista di una più univoca disciplina legislativa anche alla luce del sopravvenuto decreto legislativo 415/1996);
- c) i profili di carattere sanzionatorio (con riferimento a esigenze di più adeguata articolazione degli stessi e di coordinamento con la legislazione in materia di sanzioni amministrative);
- d) l'area concernente la "crisi" dei fondi pensione (valutando l'esigenza di adeguamenti della normativa del settore bancario a oggi estesa ai fondi pensione senza alcun adattamento).

Su queste materie, già nel corso del 1997, la Commissione potrà presentare al Ministro del lavoro proposte di modifica legislativa.

E' anche alla luce di questo importante e ulteriore compito che la relazione sul primo anno di attività e sulle indicazioni prospettiche per l'immediato futuro non può che chiudersi richiamando l'attenzione del Governo e del Parlamento sulla necessità di rendere coerenti le risorse assegnate a questa nuova amministrazione con le responsabilità e le funzioni che il Legislatore ha già ritenuto di attribuirle.

PAGINA BIANCA

**OSSERVAZIONI DEL MINISTRO DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

PAGINA BIANCA

Osservazioni del Ministro del lavoro

La prima Relazione annuale della Commissione di vigilanza sui fondi pensione, insediatasi il primo febbraio del 1996, dopo che con l'approvazione della legge 335 il Parlamento, nell'agosto del 1995, aveva profondamente modificato l'assetto istituzionale del sistema di vigilanza sulle forme pensionistiche integrative, dà conto innanzitutto del forte impulso che la stessa legge 335, di riforma del decreto legislativo 124/1993, ha impresso allo sviluppo della previdenza complementare. Con il decreto legislativo 124/1993, attuativo della delega di cui all'articolo 3 della legge 421/1992, si era già realizzato un intervento ampio di regolamentazione del settore, ma non sufficiente a consentire, nella fase successiva, la nascita di nuovi fondi pensione. Molte sono state, invece, secondo la Relazione annuale, le iniziative portate all'attenzione della Commissione di vigilanza nel 1996 e nei primi mesi del 1997. Nel mondo del lavoro dipendente, numerosi contratti collettivi nazionali e aziendali hanno previsto e regolamentato l'istituzione di appositi fondi. Nell'area del lavoro autonomo, diverse organizzazioni di settore stanno predisponendo gli atti associativi per la realizzazione di iniziative di previdenza complementare collettiva rivolte ai propri associati. I potenziali gestori dei nuovi fondi pensione (banche, imprese di assicurazione, s.i.m., società di gestione di fondi comuni di investimento) stanno approntando i regolamenti per richiedere l'autorizzazione alla costituzione di fondi aperti. In definitiva, la riforma del sistema obbligatorio e le modifiche apportate agli incentivi fiscali hanno creato i primi, effettivi, presupposti per lo sviluppo della previdenza complementare, destinata, del resto, in

prospettiva, a vedere ancora accresciuto il proprio ruolo alla luce delle ulteriori rivisitazioni dell'assetto previdenziale pubblico.

Nel corso del 1996, i dicasteri del lavoro e del tesoro hanno provveduto a elaborare le principali normative secondarie di rispettiva competenza. Sono così state emanate in marzo le direttive generali in materia di vigilanza (articolo 16, comma 1 e 17, comma 2/prima parte del decreto legislativo 124/1993, così come sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 13 e 14 della legge 335/1995), poi il decreto del Ministero del tesoro, dedicato a criteri e limiti d'investimento delle disponibilità dei fondi pensione, nonché alle regole in materia di conflitti di interesse; infine, è stato predisposto il decreto del Ministro del lavoro ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 124/1993, decreto di cui in questi giorni il Consiglio dei ministri ha chiesto la registrazione in virtù dell'intervenuto provvedimento di interpretazione autentica, contenuto nel decreto legge n. 129 del 19 maggio 1997, con il quale si è inteso chiarire il significato delle norme concernenti i requisiti di professionalità degli amministratori dei fondi pensione.

Il graduale completamento della normativa secondaria ha fornito progressivamente alla Commissione di vigilanza i necessari punti di riferimento per affrontare i cospicui oneri di regolamentazione del settore spostati sulla nuova amministrazione dalla legge 335/1995. La Relazione annuale dà ragione del lavoro svolto in questa direzione secondo un ordine di priorità che ha privilegiato gli adempimenti indispensabili per consentire la nascita dei nuovi fondi pensione e la loro immediata capacità di operare. Sono stati, quindi, già approvate le schede informative che l'ultimo dei decreti ministeriali citati prevede siano inviate alla Commissione dai soggetti titolari di forme pensionistiche preesistenti all'entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992 n.421, diverse da quelle di cui all'articolo 18, comma 3, lettera b, del decreto legislativo 124/1993, così come modificato dall'articolo 15, comma 3, della legge

335/1995. Dovrebbero poi essere materia di statuizione definitiva nel corso del 1997 materie come:

- a) i criteri generali per la valutazione degli statuti e dei regolamenti dei fondi pensione ai fini dell'approvazione degli stessi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera b, del decreto legislativo 124/1993, come sostituito dall'articolo 14, comma 1, della legge 335/1995;
- b) le condizioni e procedure di iscrizione nell'albo dei fondi pensione e istituzioni e strutturazioni dell'albo ai sensi degli articoli 4, comma 6, 18, comma 6, del decreto legislativo 124/1993 e 17, comma 2, lettera a, del decreto legislativo 124/1993, così come sostituito dall'articolo 14, comma 1, della legge 335/1995;
- c) i criteri e le disposizioni in materia di valorizzazione delle risorse contabilità e bilanci di cui all'articolo 17, comma 2, lettera g del decreto legislativo 124/1993, come sostituito dall'articolo 14, comma 1, della legge 335/1995;
- d) i criteri e le modalità omogenee per la comunicazione ai fondi dei risultati conseguiti nell'esecuzione delle convenzioni di cui all'articolo 6, comma 4-quater, del decreto legislativo 124/1993, anche con riferimento alla determinazione dei parametri oggettivi e confrontabili per la individuazione del gestore e la verifica dei risultati della gestione di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto del Ministro del tesoro n.703 del 21 novembre 1996;
- e) i principi di trasparenza e le comunicazioni periodiche agli iscritti ai fondi pensione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera h, del decreto legislativo 124/1993, come sostituito dall'articolo 14, comma 1, della legge 335/1995;
- f) i criteri e la strumentazione per l'effettuazione delle verifiche ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera d, del decreto legislativo 124/1993, come sostituito dall'articolo 14, comma 1, della legge 335/1995;

g) gli schemi-tipo di convenzione fondi pensione/gestori ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera e, del decreto legislativo 124/1993, come sostituito dall'articolo 14, comma 1, della legge 335/1995;

Peraltro, con l'emanazione del decreto ministeriale di cui all'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 124/1993, la Commissione dovrà anche fronteggiare la fase delle autorizzazioni, mentre diventerà effettivamente cogente l'obbligo di vigilanza operativa sull'intero universo dei fondi, ivi inclusi quelli preesistenti. E' rispetto a questi ulteriori e gravosi compiti che le considerazioni contenute nella Relazione annuale circa la sproporzione tra risorse e impegni sono meritevoli della massima attenzione, soprattutto laddove si traducono nella richiesta di "modifiche legislative che consentano di potenziare tempestivamente la dotazione organica e finanziaria della Commissione". Pur essendo largamente arbitraria qualsiasi stima sui ritmi e l'intensità di sviluppo della nuova previdenza integrativa, e parimenti difficoltosa la stessa valutazione del numero di fondi di risalente istituzione, non vi è motivo per non condividere le preoccupazioni espresse nella Relazione annuale, alimentate da analisi quantitative sul rapporto impegni/risorse.

La Relazione si chiude con una sintetica indicazione delle aree su cui la Commissione ritiene si possa ulteriormente migliorare la cornice legislativa, rispetto a quanto già fatto con la legge 335/1995. Si tratta, in effetti, di aree di regolamentazione non toccate dalla legge di riforma, come quelle dei procedimenti autorizzatori all'esercizio dell'attività dei fondi pensione, del sistema delle sanzioni e delle fattispecie di "crisi" dei fondi pensione.

Pur dovendosi considerare che interventi più ampi e meditati saranno possibili solo con l'effettivo collaudo del complesso normativo, a seguito di una fase di piena operatività della nuova previdenza complementare, il Ministero del lavoro ritiene che, su alcune almeno di queste materie, si possa elaborare un intervento

legislativo in tempi ravvicinati, coniugando l'esigenza di rispondere alla richiesta di potenziamento, in termini di organico e risorse, che viene dalla Commissione, con l'obiettivo di introdurre ragionevoli aggiustamenti alla disciplina del settore.

Il Ministro

A handwritten signature, likely of the Minister, consisting of several vertical strokes and a horizontal line at the bottom.