

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

Ministero del Lavoro della Previdenza Sociale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COMMISSIONE DI VIGILANZA
SUI FONDI PENSIONE

RELAZIONE ANNUALE 1997

PARTE PRIMA

L'emersione della previdenza complementare

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

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

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

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

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

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

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