

### 2.3 *L'attività di vigilanza*

Nel 1998 si tratterà di organizzare il sistema di segnalazioni di vigilanza per avviare, quindi, la vigilanza di stabilità. Nel corso del 1997, la Commissione ha comunque ritenuto di intervenire immediatamente in relazione a vicende di cui veniva direttamente a conoscenza. Tra queste, di maggior rilievo è stata quella relativa al fondo pensione della Sicilcassa.

In seguito all'accertamento di alcune irregolarità amministrative, il Fondo pensione per il personale della Cassa di Risparmio V.E. per le province siciliane è stato sottoposto alla procedura di amministrazione straordinaria con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale in data 8 maggio 1997, su proposta della Commissione.

Con successivo provvedimento della Commissione di vigilanza sui fondi pensione del 9 maggio 1997 sono stati nominati il commissario straordinario e i componenti del comitato di sorveglianza. Le ragioni che hanno determinato l'adozione del provvedimento di amministrazione straordinaria erano connesse con l'esistenza di una persistente conflittualità all'interno degli organi collegiali, tale da comportare le ripetute dimissioni di componenti degli organi stessi ed il conseguente stato di paralisi operativa e di ingovernabilità del Fondo. Tali difficoltà amministrative avevano comportato la mancata approvazione dei rendiconti degli ultimi quattro anni.

In data 15 maggio 1997 il Fondo è stato preso in consegna dagli organi straordinari. Il commissario straordinario, nel periodo trascorso, ha provveduto a ripristinare la normale gestione del Fondo. Nel frattempo la Sicilcassa è stata posta in liquidazione e il Banco di Sicilia è subentrato in parte delle attività.

Il commissario ha presentato istanza per l'ammissione allo stato passivo della Sicilcassa S.p.A. per tutte le obbligazioni su quest'ultima gravanti alla data di apertura della procedura liquidatoria, in forza di legge o di statuto, con riserva di quantificazione del relativo ammontare in esito agli accertamenti in corso.

Vi è, inoltre, da rilevare che la legge n. 449/1997 ha introdotto varie misure, attinenti sia all'entità dei trattamenti erogati dal Fondo sia ai requisiti di accesso ai trattamenti medesimi, che incidono sulla situazione patrimoniale del Fondo.

Da ultimo, in relazione ad alcuni accordi sindacali sottoscritti dal Banco di Sicilia in materia di esodo volontario del personale, accordi tali da produrre aggravi per il fondo, il commissario sta assumendo tutte le iniziative utili per tutelare gli interessi del fondo medesimo.

La Commissione, vista la prossimità della scadenza del periodo annuale di durata della procedura di amministrazione straordinaria e considerata la complessità delle problematiche insorte nel corso della procedura e ancora in fase di risoluzione, ha deliberato di recente di proporre al Ministro del lavoro la proroga della procedura.

## 2.4 *Gli accordi di collaborazione*

La Commissione ha sottoscritto con l'Isvap un accordo di collaborazione dai contenuti più ampi di quelli strettamente riconducibili alle modalità applicative del procedimento d'intesa ai fini dell'autorizzazione all'istituzione di fondi aperti da parte delle società assicuratrici (articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 124/1993).

Le due istituzioni si sono impegnate a collaborare ai fini della definizione del quadro regolamentare relativo ai fondi in regime di prestazione definita, mentre, come già rilevato, si è previsto che l'Isvap fornisca le sue valutazioni in materia di convenzioni dei fondi negoziali (per l'erogazione delle rendite, per le prestazioni di invalidità e premorienza) e di allegati assicurativi dei regolamenti dei fondi aperti. In questa prospettiva più ampia, l'accordo ha trovato i suoi presupposti normativi specifici nell'articolo 17, comma 6, del decreto legislativo 124/1993, laddove si prevede espressamente che accordi di collaborazione possano intervenire tra la Commissione, le autorità preposte alla vigilanza sui gestori e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato al fine di favorire lo scambio di informazioni e di accrescere l'efficacia dell'azione di controllo.

Si tratta di una norma, quella del decreto 124/1993, che non è rimasta isolata nel nostro ordinamento. Basti pensare a quanto previsto dall'articolo 30 del decreto legislativo 415/1996 dove ancora, al fine di agevolare le rispettive funzioni, vengono chiamate a collaborare, anche

mediante lo scambio di informazioni, la Banca d'Italia, la Consob, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, l'Isvap e l'Ufficio italiano cambi; e dove si stabilisce, inoltre, tra le medesime istituzioni la non opponibilità del segreto d'ufficio. Norme, queste ultime, che sono state riproposte dagli articoli 17 e 231 del testo unico in materia di intermediari e mercati finanziari.

Queste disposizioni debbono essere considerate in tutta la loro potenzialità espansiva, che non promana soltanto dall'obiettivo di ricondurre a unità giuridica il pluralismo istituzionale dell'attività pubblica, ma anche dalla necessità di rendere effettivo il controllo sui mercati e sui soggetti, temperando un rigido principio di competenza per materie. E' in questo ambito che si giustifica lo sviluppo di una collaborazione che utilizza anche ampiamente, tra l'altro, strumenti atipici e informali (audizioni, consultazioni, accordi, intese, strutture operative di collegamento, scambi di informazioni). Infine non va sottovalutata la portata specifica di questo indirizzo generale per un'amministrazione nascente come la Commissione di vigilanza sui fondi pensione sotto il profilo dell'efficiente utilizzo delle risorse pubbliche.

L'accordo con l'Isvap consente anche di mobilitare e valorizzare competenze già esistenti nell'amministrazione pubblica, per realizzare più efficacemente nuove funzioni autorizzatorie e di controllo oggi attribuite alla Commissione.

Ancora, in futuro, il ricorso al patrimonio tecnico e di esperienza di altre amministrazioni potrebbe consentire alla Commissione di procedere

più speditamente nel completamento del disegno complessivo della vigilanza sul settore della previdenza complementare.

Su problemi particolari (ad esempio, la valutazione degli immobili, così rilevante per i fondi preesistenti, ma non più attuale nei fondi di nuova istituzione, che non potranno detenerne direttamente: in questo caso, si potrebbero prefigurare collaborazioni, per esempio, con l'osservatorio sul mercato immobiliare), questa collaborazione conserverebbe anche una positiva valenza sul versante del risparmio delle risorse pubbliche, potendosi evitare di assumere e formare personale destinato poi a essere riconvertito.

Infine, la Commissione è impegnata a valorizzare il più possibile la collaborazione con le autorità di vigilanza sui soggetti gestori, con riferimento non solo alle aree di possibile sovrapposizione di competenze (esecuzione delle convenzioni di gestione dei fondi pensione negoziali e gestione *tout court* dei fondi aperti), ma anche in generale per ciò che concerne l'elaborazione dei metodi di analisi a fini di vigilanza, avuto riguardo al fatto che tali autorità sono chiamate a esercitare gli stessi controlli di competenza della Commissione sui fondi interni agli intermediari da esse vigilati.

## 2.5 *Le funzioni di autorganizzazione*

Nel corso del 1997 è continuato il lavoro necessario ad attivare pienamente tutte le funzioni strumentali, lavoro che nel corso del 1996 aveva ampiamente assorbito l'impegno della Commissione.

Sul versante amministrativo contabile, sono state definite procedure standardizzate per lo svolgimento dell'attività propedeutica all'affidamento di incarichi per forniture di beni e servizi attraverso la realizzazione di schemi contrattuali e capitolati per tipologie di prestazioni.

Per quanto riguarda le attività di reperimento e gestione del personale, si è proceduto all'acquisizione di nuove unità, nel quadro della normativa vigente che consentiva, a sistema con le disposizioni regolamentari, di acquisire un massimo di 30 dipendenti da immettere poi in ruolo e, con l'ingresso in ruolo di contrattisti e comandati, a partire dal 1998, di raggiungere progressivamente, compatibilmente con i vincoli di bilancio, le 40 unità complessive (con 10 contrattisti di cui non si sarebbe comunque previsto l'ingresso in ruolo, tra cui il direttore generale).

Alla data del 30 giugno 1997 il personale acquisito era pari a 26 unità (9 assunte con contratto a tempo determinato di diritto privato, oltre al Direttore Generale, e 17 in posizione di comando o distacco). Considerando che due dipendenti avevano in maggio, con diverse motivazioni, rinunciato al comando, si può affermare che un solo comando non aveva avuto seguito nei tempi previsti dal regolamento del

personale per consentire la maturazione del periodo necessario come requisito per l'ingresso in ruolo.

Nei mesi successivi, ulteriori 6 unità di personale hanno ritirato l'assenso al comando, rientrando alle proprie Amministrazioni di appartenenza. Da qui non solo l'esigenza di procedere alla relativa sostituzione, ma anche la necessità di provvedervi in condizioni più difficoltose, stante l'impossibilità di prefigurare per le nuove unità di personale una prospettiva di stabilizzazione. Si riusciva, ciononostante, a deliberare ulteriori due comandi, ma si doveva al contempo rinunciare a una ulteriore unità di personale. Ulteriori passi in direzione del completamento dell'organico sono stati poi sospesi nelle ultime settimane del 1997, essendo in discussione in Parlamento disposizioni normative concernenti direttamente la materia del personale, ed essendo, quindi, più razionale procedere alla ottimizzazione delle scelte alla luce dei nuovi punti di riferimento legislativi in corso di definizione.

La Commissione ha chiuso il 1997 con 22 unità di personale in servizio, di cui 9 assunte con contratto di diritto privato (oltre al Direttore generale), e 13 in posizione di comando.

Le modifiche intervenute con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per l'anno 1998, oltre a prevedere uno stanziamento di spesa maggiore (10 miliardi complessivi a partire dal 1999) per le esigenze di funzionamento della Commissione, hanno introdotto la possibilità di avvalersi, in aggiunta ai venti comandi già in precedenza stabiliti, di venti contratti a tempo determinato di diritto privato (ovvero 10 in più rispetto alla previsione precedente). Con le stesse norme, il legislatore ha anche

regolamentato il successivo ingresso in ruolo del personale in servizio, prevedendo la possibilità di inserimento in ruolo, con concorso interno, del personale in posizione di comando e distacco o assunto con contratto di diritto privato, nel limite massimo di trenta unità e entro il 31 dicembre 1999. Con il richiamo espresso della legge Bassanini e l'eliminazione del vincolo di affinità settoriale, lo strumento del comando è divenuto, infine, di più agevole ed efficace utilizzo.

Il nuovo assetto legislativo consente di disporre, a regime, di trenta unità di personale in ruolo e di venti contrattisti, salva la possibilità di effettuare ulteriori comandi ai sensi della normativa ordinaria e compatibilmente con le risorse disponibili. La compatibilità finanziaria del pieno sfruttamento delle potenzialità in materia di personale è condizionata dalla strutturazione della pianta organica e dall'articolazione per qualifiche del personale assunto con contratto a termine, oltre che, ovviamente, dal livello delle retribuzioni. Al riguardo, si può affermare che, pur tenendo conto del fatto che l'esigenza di attrarre personale qualificato dovrà portare a una correzione della attuale struttura retributiva, le nuove norme hanno reso certamente più coerente la provvista finanziaria e le potenzialità di organico.

All'inizio del 1998, la Commissione, prima di ridefinire il nuovo piano delle acquisizioni del personale, ha ripreso in considerazione gli stessi assetti organizzativi, ritornando su scelte (come quella di non coprire taluni uffici) nate già come transitorie. Sono stati comunque confermati gli indirizzi che avevano portato a concentrare le risorse sul versante operativo, riducendo all'essenziale tutte le attività di supporto o

di *staff* della Commissione stessa e dei suoi uffici. Quella scelta, che, nei fatti, non aveva alternative, ha costituito anche, su un altro piano, un impegno morale a fare a meno di tutto ciò che fa *status* ma non fa buona amministrazione. Anche in questo modo sono state liberate risorse e energie a vantaggio della costruzione e del rafforzamento di un apparato amministrativo pure rimasto sottodimensionato rispetto alle esigenze. In coerenza con il passato, è proseguito lo sforzo di razionalizzazione teso a ridurre al minimo indispensabile il peso delle attività di supporto amministrativo (personale, bilancio) sempre a vantaggio degli uffici di *line* (autorizzazioni, vigilanza, legale).

La modifiche dei regolamenti interni, ivi incluse quelle dovute ai sensi delle nuove normative introdotte con il collegato alla finanziaria per il 1998, sono state sottoposte ai ministeri competenti nel corso del mese di febbraio del 1998 e successivamente rese esecutive. Sono stati poi definiti i profili professionali del personale ancora da acquisire, sia per comando sia per contratto a seguito di avviso pubblico di selezione.

Per quanto riguarda la formazione del personale, è opportuno operare una distinzione tra la formazione derivante da obblighi di legge (legge 626/1994) e le scelte operate discrezionalmente dalla Commissione al fine non solo di aggiornare, ma anche di formare il personale in un settore estremamente nuovo.

Tutti i dipendenti in servizio hanno partecipato al corso di formazione di cui alla legge 626/1994. Sono state inoltre realizzate dieci partecipazioni a corsi di formazione specifici sulle tematiche di attività della Commissione e quattro partecipazioni a convegni. Peraltro, di queste

quattordici partecipazioni solo due riguardano personale ancora in servizio.

Nell'ottica della più ampia diffusione e conoscibilità delle determinazioni della Commissione, nel corso del 1997 si è provveduto ad ogni adempimento strumentale alla istituzione del "Bollettino" previsto dal Regolamento di organizzazione e destinato ad accogliere, alla luce di quanto previsto dalla legge 449/1997, regolamenti e provvedimenti di carattere generale emanati dalla Commissione (d'ora in poi sistematicamente pubblicati anche sulla Gazzetta ufficiale).

La realizzazione del Bollettino della Commissione è stata affidata, con apposita convenzione, all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. Il primo numero del Bollettino è stato pubblicato nel dicembre del 1997.

## 2.6 *L'attività di proposta di modifiche normative e l'evoluzione del quadro legislativo*

Già nella Relazione annuale del marzo 1997, la Commissione aveva avuto modo di sottolineare come il nuovo impianto della previdenza complementare scaturito dalla legge 335/1995 potesse formare oggetto di interventi di completamento coerenti con i principi che avevano ispirato il legislatore della riforma.

Tra le materie individuate, oltre ai procedimenti di autorizzazione all'esercizio dell'attività dei fondi pensione, vi erano i requisiti di partecipazione agli organi collegiali dei fondi e il corredo sanzionatorio. Si segnalavano poi, quali ulteriori elementi meritevoli di considerazione, profili della disciplina legislativa che riguardavano più direttamente le risorse e gli strumenti a disposizione della Commissione.

In corso d'anno, inoltre, avuto riguardo anche agli importanti riflessi sulla organizzazione dell'attività della Commissione, si riteneva di esporre al Ministro del lavoro le ragioni che avrebbero dovuto portare a un intervento normativo urgente in materia di iscrizione all'albo speciale dei fondi preesistenti e dei criteri con cui avviare la vigilanza sugli stessi.

Come già osservato, l'assoggettamento a vigilanza di un universo così ampio e variegato di soggetti a carico di una autorità di nuova istituzione non ha precedenti nei settori protetti da forme di vigilanza prudenziale, non solo per la notevole varietà delle situazioni, ma anche con riferimento al fatto che i soggetti vigilati preesistono, e in molti casi

da lungo tempo, alla stessa autorità di vigilanza. Da qui la necessità che la Commissione, alla luce di una esplicita indicazione normativa, potesse avviare la vigilanza sui fondi preesistenti in maniera progressiva, sulla base di piani di attività che tenessero conto delle risorse disponibili, fatta comunque salva la necessità di mantenere poteri di intervento, nei casi di urgenza, su tutti i soggetti vigilati.

Di riflesso e coerentemente, si riteneva che dovessero essere chiariti i dubbi interpretativi circa la natura del provvedimento di iscrizione (nelle sezioni speciali dell'albo di cui all'articolo 18, comma 6, del decreto legislativo 124/1993) delle forme pensionistiche già operanti, sostenendo si dovesse trattare di un'iscrizione di diritto, salva la verifica della appartenenza della forma pensionistica all'area della previdenza complementare, in coerenza con la previsione di un periodo transitorio nel corso del quale le forme pensionistiche preesistenti devono adeguarsi progressivamente e in parte alla nuova disciplina.

Dal marzo del 1997, quando veniva licenziata la Relazione annuale, si sono poi succeduti la legge 229/1997 che, all'articolo 2, ha fornito un'interpretazione autentica delle disposizioni di cui all'articolo 4, comma 3, lettera c) del decreto legislativo 124/1993 in materia di requisiti di professionalità, e il regolamento del Ministro del lavoro 211/1997, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale l'11 luglio 1997. Si è così addivenuti, in tema di requisiti di professionalità, a un chiarimento importante su uno dei problemi indicati nella Relazione annuale 1996.

Con la pubblicazione del decreto del Ministro del lavoro, si è poi aperta la fase di presentazione delle domande di autorizzazione da parte

dei nuovi fondi e si sono inoltre segnalati i fondi preesistenti rientranti nell'area vigilata dalla Commissione. Si sono così progressivamente cominciati a delineare i contorni del settore sottoposto a vigilanza e, per questa via, si è ulteriormente confermata l'analisi che aveva portato a sollevare i problemi dianzi indicati.

Anche alla luce di questi ulteriori dati, la Commissione si è risolta a sottoporre al Ministro del lavoro, in modo più articolato rispetto a quanto fatto in passato, considerazioni in tema di alcuni possibili interventi di modifica alla disciplina della previdenza complementare. Gli interventi proposti, delineati nel tema e nella direzione delle modifiche, riguardavano:

- a) la semplificazione delle procedure amministrative;
- b) il potenziamento degli strumenti e delle risorse per l'attività di vigilanza;
- c) l'incremento della trasparenza nelle relazioni tra i soggetti protagonisti della previdenza complementare;
- d) il rafforzamento delle garanzie a presidio del carattere strettamente previdenziale del sistema dei fondi pensione.

Le indicazioni fornite sugli ultimi due temi riguardavano, in realtà, specifici aspetti meritevoli di considerazione alla luce di obiettivi normativi che largamente avevano ispirato l'intero impianto del decreto legislativo 124/1993, così come modificato dalla legge 335/1995 e integrato dalla normativa secondaria. Esse non hanno trovato un immediato riscontro in sede governativa e parlamentare. Importanti modifiche sono intervenute, invece, in relazione alle indicazioni fornite

sui primi due ordini di problematiche. Si è già detto dell'intervento operato dal legislatore in materia di autorizzazioni e del potere regolamentare attribuito alla Commissione, al pari di quanto previsto per altri organismi di vigilanza, per contribuire a completare il quadro normativo attraverso disposizioni altrimenti destinate a rimanere di incerta natura.

Sempre sul fronte della semplificazione amministrativa (questa volta dei processi di autorganizzazione), si era ritenuto di segnalare l'opportunità di non sottoporre al visto di esecutività congiunto del Ministro del lavoro e del Ministro del tesoro delibere di carattere organizzativo, concernenti il funzionamento interno, il trattamento del personale o la gestione delle spese. Se i limiti entro i quali si intende attribuire autonomia sono ben fissati, questa attività di controllo intermedio rispetto a quella esercitata dalla Corte dei conti risulta ridondante e foriera di ritardi nell'attuazione di importanti determinazioni concernenti l'autorganizzazione. Da qui l'esigenza di sopprimere i visti di esecutività e di rendere a un tempo più chiari e rigorosi i limiti entro i quali la Commissione potesse procedere in piena autonomia. Tale ulteriore obiettivo, negli intenti della Commissione, avrebbe dovuto realizzarsi, in particolare, precisando l'area di applicazione del decreto legislativo 29/1993 (distinzione tra funzione di indirizzo e amministrazione-gestione) e trovando nei trattamenti retributivi del personale di altre amministrazioni garanti o di settore un punto di riferimento certo, di cui poter tenere conto al fine di realizzare un'efficiente gestione del personale.

Sul versante del potenziamento degli strumenti e delle risorse a disposizione per l'attività di vigilanza, la Commissione ha indicato tre temi suscettibili di interventi normativi. Innanzitutto, nella consapevolezza che la disponibilità di un articolato ed efficace sistema sanzionatorio costituisce elemento essenziale del complessivo assetto istituzionale della vigilanza, si era segnalata l'esigenza di definire una speciale disciplina in materia. La disciplina speciale, in analogia a quanto previsto negli ordinamenti di vigilanza dei settori finanziario e creditizio, potrebbe essere costruita sulla competenza dell'organo di vigilanza di contestare gli addebiti e sul potere dello stesso organo di proporre all'autorità governativa, in questo caso il Ministro del lavoro, l'applicazione delle sanzioni, nonché sulla competenza esclusiva e funzionale in unico grado della Corte d'Appello di Roma a decidere sui reclami contro le sanzioni applicate.

Si è già detto, inoltre, dei problemi connessi all'avvio della vigilanza sui fondi preesistenti e del connesso problema dell'iscrizione all'albo.

L'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 ha recepito le indicazioni che la Commissione ha fornito al Ministro del lavoro, stabilendo al comma 40 che le forme pensionistiche sono iscritte di diritto nelle sezioni speciali dell'albo dei fondi pensione a seguito della comunicazione dovuta alla Commissione.

Il legislatore ha inoltre disposto che le procedure autorizzatorie si applicano anche ai fondi preesistenti che abbiano modificato l'area dei potenziali destinatari, mentre le altre modifiche operate allo statuto del fondo prima dell'iscrizione all'albo non rilevano al fine dell'iscrizione del fondo all'albo speciale.

Infine, è stato consentito che la Commissione avviasse l'attività di vigilanza secondo piani di attività differenziati temporalmente, consentendo in tal modo di programmare e avviare gradualmente e ordinatamente l'attività di vigilanza.

Quanto alle risorse, la Commissione ha segnalato l'esigenza di un incremento della pianta organica da 30 a 60 unità, e, contemporaneamente la necessità di conservare una adeguata riserva di flessibilità attraverso la possibilità di assumere per contratto a tempo determinato senza il vincolo dell'ingresso in ruolo. Si sono, inoltre, individuati una serie di miglioramenti alla formulazione della legge 608/1996; al fine di rendere più spedita l'esecuzione dei provvedimenti di comando. Il governo ha recepito solo in parte queste indicazioni e la pianta organica non è stata ampliata.