

orientamenti interpretativi della legislazione vigente ogni qualvolta se ne rivelasse l'utilità per il buon funzionamento del sistema e, più in generale, cercando di svolgere una funzione di ausilio nei confronti dei soggetti promotori e degli operatori, impegnati nell'arduo compito di progettare, in assenza di specifiche esperienze di riferimento, idonei schemi ordinamentali e gestionali.

Nell'anno trascorso, in particolare con riferimento ai fondi negoziali, l'attività di controllo dell'accesso al settore ha continuato a costituire un impegno notevole: in tale ambito, la valutazione dei programmi iniziali di attività pone problematiche nuove e arricchisce con una dimensione economico-gestionale l'attività istruttoria, altrimenti prevalentemente amministrativa, svolta sulle istanze di autorizzazione all'esercizio dell'attività. Sono risultati inoltre molto impegnativi il controllo sulle procedure seguite dai fondi per la scelta dei gestori e l'attività istruttoria relativa all'autorizzazione alla stipula delle convenzioni di gestione.

Contemporaneamente, con avvio dell'operatività di un numero sempre maggiore di fondi negoziali e con il progressivo estendersi dell'area dei fondi preesistenti assoggettati alla vigilanza di stabilità, cresce l'impegno per esercitare in modo efficace l'azione di monitoraggio. Secondo quanto previsto dalla normativa di settore e in coerenza con le modalità di esercizio della vigilanza utilizzate in altri settori, anche sui fondi pensione l'azione di controllo della COVIP si estende, in linea di principio, a tutti gli aspetti dell'attività dei fondi, con una particolare enfasi sull'adeguatezza degli assetti organizzativi adottati. Nel paragrafo successivo si dà conto dello sviluppo di metodologie di vigilanza che siano appunto in grado di coprire in modo sistematico l'intero spettro dell'operatività dei fondi.

Riguardo ai fondi preesistenti, poi, la Commissione risulta tuttora intensamente impegnata nell'attività di approvazione preventiva delle modifiche regolamentari, che in base alla vigente normativa viene svolta su tutti i fondi, a prescindere dalla loro dimensione e dalla tipologia e dalla rilevanza delle modifiche.

La COVIP, quindi, ottempera oggi a tutti i compiti ad essa conferiti dall'ordinamento di settore. Purtuttavia, è in corso una riflessione riguardo a come sia possibile ottimizzare il raccordo tra l'attività di tipo autorizzatorio e di approvazione degli statuti, dei regolamenti e delle convenzioni di gestione e l'attività di vigilanza in senso stretto, focalizzata sull'analisi dell'organizzazione e delle scelte gestionali degli operatori e finalizzata a stimolare una condotta sana e prudente.

Riguardo ai compiti della COVIP, infatti, le attuali previsioni di legge appaiono eccessivamente orientate nel senso di richiedere controlli di tipo preventivo. Questi ultimi da una parte rischiano di sminuire le responsabilità degli organi gestionali dei fondi e dall'altra tendono a porre eccessiva enfasi sui controlli di tipo formale piuttosto che su quelli relativi agli aspetti sostanziali della gestione dei fondi pensione. D'altra parte, a prescindere dagli atti provvedimenti di tipo preventivo, l'Autorità di vigilanza mantiene comunque il proprio potere/dovere di intervento, su profili anche di carattere

ordinamentale, una volta che essa riscontri anomalie in sede di monitoraggio ordinario dell'attività dei fondi.

Il tema dell'ottimizzazione delle prescrizioni normative circa le modalità di esercizio dei poteri di controllo si pone anzitutto sul piano generale e per tutte le tipologie di fondi per quanto concerne le modifiche ordinamentali derivanti da variazioni normative, modifiche che appare comunque incongruo sottoporre a approvazione preventiva da parte dell'Autorità. Il tema si pone inoltre con riferimento alle convenzioni di gestione dei fondi negoziali nonché alle modifiche statutarie dei fondi preesistenti, in relazione ai cosiddetti piani di vigilanza. Con riferimento alle prime, il superamento dell'approvazione preventiva avrebbe l'effetto di valorizzare maggiormente la capacità e la responsabilità degli organi dei fondi, i cui componenti devono oltretutto essere dotati di adeguati requisiti di professionalità, di definire in modo tempestivo modalità di gestione delle risorse conformi alle previsioni normative e all'interesse degli iscritti.

Con riferimento ai fondi preesistenti, un'ipotesi meritevole di considerazione, anche al fine di facilitare la definizione dell'ambito dei controlli da svolgere (cfr. al riguardo il paragrafo successivo), è quella di emendare la previsione legislativa, che conferisce alla COVIP la possibilità di programmare l'attività di vigilanza di stabilità secondo piani differenziati temporalmente e tenendo pertanto conto delle risorse disponibili, nel senso di fare riferimento all'attività di vigilanza senza ulteriori qualificazioni, in modo da poter ricomprendere nella pianificazione dell'attività anche il profilo meramente autorizzativo; ciò oltretutto in linea con gli orientamenti in corso di maturazione in sede di direttiva europea, dove per ragioni di economicità viene riconosciuta la possibilità di prevedere modalità di esercizio della vigilanza semplificate per i fondi pensione di minore dimensione, e dove oltretutto non sono previsti per le Autorità competenti compiti di autorizzazione preventiva, se non nella delicata fase di accesso al mercato, che comunque richiede una penetrante valutazione da parte dell'Autorità competente. Fase, quest'ultima, ovviamente già superata per tutti i fondi preesistenti, che per definizione erano operanti già prima dell'avvento della nuova disciplina di settore.

Nell'attesa di poter rivedere, anche in funzione delle semplificazioni previste nell'ambito del progetto di legge delega, il rapporto tra attività autorizzatoria e attività di controllo sulla gestione, l'azione della COVIP si è in primo luogo orientata al perseguimento dell'obiettivo di monitorare in modo continuativo, attraverso la regolare e ordinata acquisizione di informazioni, il funzionamento e l'operatività delle diverse tipologie di fondi, obiettivo propedeutico rispetto a ogni valutazione di competenza in merito all'osservanza dei principi di trasparenza e di sana e prudente gestione, nonché rispetto ai conseguenti eventuali interventi correttivi che si giudichino di volta in volta necessari.

Le modalità organizzative utilizzate per l'acquisizione e il trattamento delle informazioni sono diverse per ciascuna categoria di fondi. Per i fondi aperti, vista la numerosità dei soggetti ormai attivi, tutti caratterizzati da un assetto abbastanza

standardizzato, si è prioritariamente proceduto alla strutturazione informatica delle segnalazioni; conseguentemente, si è iniziato ad acquisire e analizzare le informazioni in modo automatizzato con riferimento all'intero sistema, predisponendo apposite basi dati e procedure e avviando lo studio di appropriate metodologie di analisi.

Per i fondi negoziali, si è operato principalmente sulla base di incontri con gli amministratori e tramite la richiesta di relazioni inerenti in particolare alle questioni di ordine organizzativo, che rappresentano il profilo critico di tali fondi soprattutto nella fase di avvio. Ampliandosi progressivamente il numero di soggetti da monitorare, sono stati predisposti anche per i fondi negoziali schemi delle segnalazioni di vigilanza analoghi a quelli utilizzati per i fondi aperti. Specifiche relazioni da inoltrare alla COVIP sono inoltre previste in relazione alla fase di scelta dei gestori.

Per i fondi preesistenti, infine, la COVIP procede con cadenza annuale a effettuare per tutti i fondi di propria competenza una rilevazione quantitativo-statistica che, pure se meno dettagliata di quella prevista per i fondi di nuova istituzione, consente di disporre di un quadro completo della loro operatività. Inoltre, sulla base dei piani di vigilanza sopra richiamati la COVIP ha proceduto a individuare, sulla base di criteri oggettivi, un insieme numericamente ristretto ma quantitativamente e qualitativamente molto significativo di fondi su cui concentrare l'attenzione ed esercitare una vigilanza non solo di tipo reattivo, ma che si attivi autonomamente anche in assenza di specifiche segnalazioni di disfunzione. Ciascuno dei fondi è stato quindi sottoposto ad approfondita analisi, opportunamente differenziata in funzione delle peculiarità riscontrate, tramite l'acquisizione e l'esame della necessaria documentazione e la tenuta di incontri con i rappresentanti. A questo insieme di fondi, su alcuni profili che è parso opportuno approfondire (ad es. la gestione del patrimonio immobiliare), sono stati richiesti specifici approfondimenti, in forma di relazione corredata da informazioni di carattere quantitativo.

Gli incontri con gli esponenti dei fondi costituiscono lo strumento principale attraverso il quale viene esercitata l'attività di vigilanza: sia, come descritto, per effettuare interventi di tipo conoscitivo, sia — in conseguenza delle informazioni assunte e delle valutazioni svolte — per esercitare un'azione di prevenzione (e in taluni casi di correzione) riguardo a potenziali irregolarità o disfunzioni gestionali. In effetti, gli incontri risultano in particolare efficaci quali modalità di intervento per stimolare i responsabili dell'amministrazione ad assumere piena consapevolezza delle proprie responsabilità e dei diversi profili di rischio da tenere sotto controllo. Essi costituiscono un impegno rilevante per le unità operative responsabili, considerata la loro frequenza (nel corso di un anno sono effettuati più di cento incontri, ed è in generale prassi che sia effettuato almeno un incontro all'anno per i fondi negoziali di nuova istituzione e per i fondi assoggettati alla vigilanza di stabilità), nonché il lavoro necessario per la loro preparazione e per i necessari successivi adempimenti e riscontri.

Al fine di disporre di un quadro completo delle tendenze in atto nell'insieme del settore della previdenza complementare, la raccolta regolare delle informazioni si è infine estesa ai piani pensionistici individuali realizzati tramite polizze assicurative. Ciò

è avvenuto avvalendosi della collaborazione sia dell'ISVAP sia dell'ANIA, l'associazione tra le compagnie di assicurazione, avendo cura di soddisfare le esigenze informative della COVIP senza determinare costi aggiuntivi per gli operatori.

Riguardo alla rilevazione delle informazioni, sono infine in corso riflessioni circa il rapporto tra vigilanza cartolare e vigilanza ispettiva, e in particolare circa le modalità di utilizzo di quest'ultimo strumento. Sull'argomento, anche in considerazione delle risorse disponibili, appare utile definire modalità di accertamento differenziate, che contemplino solo in casi particolari la conduzione di accertamenti ispettivi di tipo tradizionale, tendenti ad assicurare una verifica profonda e completa di tutti gli aspetti dell'operatività del soggetto ispezionato, ma il cui utilizzo frequente non risulta in concreto praticabile.

Appare pertanto utile definire lo strumento ispettivo in modo da poterlo utilizzare con flessibilità, per tener conto sia delle differenti tipologie di fondi pensione sia di finalità specifiche da assegnare agli accertamenti. La dotazione delle risorse a disposizione della Commissione postula infatti una attenta pianificazione delle ispezioni secondo logiche che rapportino l'acquisizione di elementi informativi aggiuntivi ai benefici attesi per l'efficacia dell'azione di vigilanza. Si tratta pertanto di verifiche che, nel rispetto dell'autonomia dei fondi pensione, vengono condotte prevalentemente per individuare anomalie ed eccezioni rispetto ad un funzionamento fisiologico e per approfondire aspetti non verificabili a distanza.

Secondo la descritta impostazione, lo strumento ispettivo potrà essere utilizzato anche come completamento e supporto dell'analisi cartolare, senza sostanziali soluzioni di continuità rispetto a quest'ultima, effettuando presso la sede dei fondi pensione visite ispettive brevi e mirate, da svolgersi senza particolari formalità. Tale prassi operativa risulta coerente con quella ordinariamente seguita in paesi in cui la previdenza complementare è molto sviluppata e la numerosità dei soggetti da sottoporre a controlli è particolarmente elevata.

Nell'ambito dell'attività di sviluppo complessivo dei metodi di analisi secondo i quali condurre l'attività di vigilanza, attività svolta da un apposito gruppo di lavoro e di cui si dà conto nel successivo paragrafo, sono state anche messe a punto la procedura formale e la metodologia delle ispezioni. Esse sono state sottoposte a un primo *test* in occasione delle verifiche ispettive svolte nel corso dell'anno (cfr. il paragrafo 4.1).

1.4.1 Lo sviluppo dei metodi di analisi

Nel quadro sopra delineato in merito all'impostazione generale della vigilanza, la concreta azione di monitoraggio del sistema deve essere condotta avvalendosi di una metodologia di analisi delle informazioni raccolte adeguata a interpretare correttamente i dati rilevati e a individuare i casi di possibile anomalia. Al riguardo, sulla base dell'esperienza maturata è stato avviato un programma di lavoro mirante all'individuazione e allo sviluppo di un insieme di metodi e procedure, in altri termini di una "Guida" all'attività di vigilanza, che assicuri omogeneità e coerenza complessiva all'azione di controllo nei confronti dei soggetti vigilati.

A tale scopo, risulta particolarmente utile la collaborazione con le altre Autorità di vigilanza. Nell'anno trascorso la COVIP, traendo vantaggio dalla disponibilità dimostrata da queste ultime nell'offrire l'apporto della propria esperienza, anche con il contributo diretto di alti dirigenti, ha pertanto avviato un progetto di sviluppo di metodi e procedure di analisi della situazione tecnico organizzativa dei fondi pensione; oltre che sugli importanti contributi offerti da esperti esterni, il progetto si è basato innanzitutto sui metodi già sviluppati e correntemente utilizzati per l'analisi delle situazioni tecniche dei soggetti vigilati da parte altre Autorità.

Tuttavia, già in una fase preliminare del lavoro è emersa la necessità di differenziare e per taluni versi semplificare ovvero arricchire di nuovi profili le modalità di analisi utilizzate dalle istituzioni di vigilanza competenti nel caso di intermediari finanziari in senso proprio, operanti con finalità di lucro e lontani dal ruolo di cerniera che i fondi pensione svolgono tra mercato finanziario e mondo del lavoro.

In particolare, la classica distinzione tra profilo di trasparenza e profilo di stabilità, che in altri settori è posta alla base della ripartizione di competenze tra diverse Autorità, non appare facilmente tracciabile nel caso dei fondi pensione, tenuto conto della peculiarità degli interessi – di natura previdenziale – cui assicurare un'adeguata tutela.

Anzitutto, con riferimento ai fondi pensione di nuova istituzione lo schema di funzionamento previsto dalla vigente normativa (regime di contribuzione definita con obbligo di conferimento a intermediari specializzati di un mandato alla gestione delle risorse finanziarie) implica da una parte che per il fondo non sussista per definizione il rischio di instabilità dovuto al mero *mis-matching* tra attività e passività; dall'altra, che l'attività ordinaria di gestione finanziaria rimanga estranea dalla sfera del fondo pensione e conseguentemente dai controlli di vigilanza da esercitare su quest'ultimo da parte della COVIP (ovviamente, l'attività di gestione posta in essere dagli intermediari specializzati per conto dei fondi pensione rimane invece soggetta ai controlli – di stabilità e di trasparenza – delle rispettive Autorità competenti).

Tuttavia, non viene per questo meno l'obbligo per la COVIP di monitorare l'intero complesso dell'attività del fondo pensione (la legge precisa che la Commissione esercita il controllo sulla gestione tecnica, finanziaria, patrimoniale, contabile dei fondi

— cfr. art. 17, comma 2, lett. *i* Decreto lgs. 124/1993): ciò al fine di verificare che, sulla base del principio di effettività che permea l'ordinamento, i fondi pensione risultino strumenti adeguati a realizzare la finalità ultima loro assegnata dalla legge, vale a dire quella di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale (art. 1 Decreto lgs. 124/1993).

Sulla base di tale impostazione, risulta evidente che la vigilanza non può disinteressarsi dal verificare che il fondo pensione operi affinché le proprie risorse siano investite in modo tale da evitare che il piano previdenziale dei singoli aderenti (sui quali grava in effetti per intero il rischio di gestione) risulti "instabile", nel senso di non essere adeguato a realizzare le loro aspettative in campo previdenziale. In altri termini, è l'effettività della funzione previdenziale che deve essere posta al centro dell'azione di tutela, e ciò comporta un'attenzione a tutti gli aspetti del funzionamento dei piani previdenziali, ivi comprese le interazioni con le fonti istitutive e con i singoli destinatari del piano. L'ampliamento delle facoltà di scelta riguardo al grado di esposizione al rischio dei piani previdenziale, la definizione e il rispetto di rigorosi criteri di trasparenza della gestione, insieme a iniziative che accrescano la capacità dei singoli di esercitare consapevolmente le proprie scelte, costituiscono requisiti essenziali per favorire lo sviluppo dei fondi pensione.

Per i fondi di nuova istituzione risulta pertanto difficile operare una precisa distinzione tra profili di stabilità e di trasparenza: ma tale distinzione sembra oltretutto di scarsa rilevanza, essendo i due profili intimamente collegati e dovendo la vigilanza della COVIP estendersi comunque all'intera attività del fondo.

Di un qualche rilievo risulta invece essere l'esatta accezione da attribuire al concetto di vigilanza di stabilità con riferimento ai fondi preesistenti. Infatti, come si è già ricordato sopra, per tali fondi la legge conferisce alla COVIP la possibilità di programmare la propria attività secondo piani differenziati temporalmente e tenendo pertanto conto delle risorse disponibili; ciò tuttavia — la legge ha inteso precisare — con riferimento alla vigilanza di stabilità e non alla vigilanza *tout-court*. In tale contesto, al fine di chiarire il più possibile l'ambito delle incombenze di vigilanza che gli interessati possono attendersi dall'Autorità competente, la COVIP ha ritenuto necessario applicare una nozione ampia del concetto di stabilità, considerando pertanto rilevante al riguardo l'insieme delle condizioni operative e gestionali che assicurano, in un'ottica prospettica, la solidità e la vitalità nel tempo di ciascuna iniziativa previdenziale. Con ciò sostanzialmente riportando a unità anche nel caso dei fondi preesistenti il concetto di vigilanza e superando così le ambiguità pure riscontrabili nella definizione proposta dalla legge.

* * *

Nel quadro generale così descritto, si è proceduto a cercare di definire un percorso di analisi adeguato alle peculiarità del settore e che contemperi la necessità di pervenire a una valutazione complessiva di ciascun fondo pensione con quella di procedere secondo un metodo analitico all'esame dei diversi profili.

In particolare, in connessione con gli obiettivi finali enunciati nel Decreto lgs. 124/1993 e sopra ricordati, sono stati individuati i seguenti profili di analisi: l'“autonomia rispetto ai soggetti terzi”, l'“adeguatezza e affidabilità organizzativa”, la “trasparenza e correttezza verso gli iscritti”, l'“efficienza allocativa” e l'“efficienza tecnico-operativa”.

I profili di analisi rappresentano la griglia interpretativa comune che dovrebbe essere utilizzata per rappresentare le problematiche dei diversi tipi di fondi pensione, pur nella loro diversità strutturale. Nel loro insieme essi darebbero luogo al giudizio riassuntivo di vigilanza, che esprime in modo unitario il grado di problematicità dei fondi pensione in relazione ai diversi fattori che ne possono minacciare l'equilibrio.

Diverse possono essere le vicende potenzialmente capaci di incidere sull'equilibrio dei fondi pensione, alcune derivanti da fattori interni ed altre da fattori esterni. I primi potranno essere colti da alcuni profili di analisi (“adeguatezza e affidabilità organizzativa”, “efficienza allocativa” e “efficienza tecnico-operativa”). Altre vicende in grado di incidere sull'equilibrio del fondo non sono invece direttamente incorporabili all'interno dei profili di analisi, perché attribuibili a fattori esterni che il fondo pensione non può governare.

Il profilo di analisi dell'autonomia rispetto ai soggetti terzi riguarderebbe le verifiche che le strutture della Commissione devono effettuare al fine di assicurare che i fondi pensione vengano gestiti unicamente nel primario interesse degli aderenti e per le finalità tipicamente previdenziali. Si tratta di un principio adeguatamente presidiato dalla normativa primaria e secondaria. In tale ambito troverebbe spazio anche la complessa problematica dei conflitti di interesse.

Quello dell'autonomia dovrebbe essere un profilo di analisi descrittivo dei fattori che possono influenzare, in ultima istanza, l'equilibrio del fondo (se il basso grado di indipendenza minaccia la sua sopravvivenza) o il perseguimento degli interessi degli iscritti. Il profilo potrà assumere più spiccate connotazioni valutative soprattutto per i fondi preesistenti a carattere aziendale o di gruppo.

Il profilo di analisi della adeguatezza e affidabilità organizzativa presenta, per le varie tipologie di fondi pensione, alcune marcate differenze.

L'organizzazione di un fondo pensione deve rispondere a necessità funzionali intrinseche all'attività (es. raccolta delle adesioni, raccolta dei contributi, decisioni sugli investimenti, tenuta dei conti individuali degli aderenti, calcolo del valore della quota, erogazione delle prestazioni, etc.). Molte di queste funzioni, che possono essere svolte in proprio o affidate a terzi, devono comunque espletarsi nel rispetto di requisiti fissati dalle normative.

Il fondo negoziale di categoria con pluralità di imprese contribuenti rappresenta il modello organizzativo più articolato, non solo per la presenza di diversi attori il cui operato richiede un efficace coordinamento (società di *service* amministrativo, gestori

finanziari, banca depositaria), ma anche per la complessità del sistema di raccolta delle contribuzioni.

Occorre peraltro tener presenti alcune specificità che riguardano i fondi preesistenti, che andrebbero valutati, oltre che per alcune funzionalità minime comuni a tutti i fondi, anche per le caratteristiche specifiche di ogni tipologia; ad esempio, per i fondi preesistenti a gestione diretta rileva anche la capacità di organizzare la gestione delle risorse finanziarie; per i fondi preesistenti a gestione delegata invece assume importanza la capacità di indirizzare e controllare il gestore mandatario. Il profilo dovrebbe in ogni caso trattare tre specifiche aree di indagine comuni a tutte le tipologie di fondi, quella degli organi amministrativi e di controllo, quella delle funzionalità operative e quella relativa ai sistemi informativi, *reporting* e controlli interni.

L'analisi degli assetti organizzativi dovrà inoltre tener conto dell'esigenza dei fondi pensione di gestire in modo adeguato il *trade-off* tra l'obiettivo di minimizzare i costi di struttura e quello di assicurare un soddisfacente grado di efficienza operativa, con particolare riferimento all'esercizio dei controlli. Tale necessità ha infatti portato i fondi negoziali e alcuni fondi preesistenti ad esternalizzare alcune attività fondamentali presso le società di *service* amministrativo. L'analisi del profilo organizzativo dovrà quindi avere costantemente presente, specie per i fondi di non elevata dimensione, il *trade-off* esistente tra costi di funzionamento ed efficace presenza di tutte le funzioni di un'organizzazione teoricamente adeguata.

Il profilo di analisi della trasparenza e correttezza verso gli iscritti si ricollega alla formulazione dell'art. 16 comma 2 del Decreto lgs. 124/1993. La specificazione "verso gli iscritti" servirebbe, da una parte, per qualificare l'orientamento della funzione di vigilanza alla tutela dei beneficiari del servizio pensione quali "contraenti deboli" e, dall'altra, per meglio distinguere l'aspetto di "correttezza" dagli aspetti dell'organizzazione e dell'autonomia, che verrebbero trattati da altri profili di analisi.

Per diversi elementi di valutazione del profilo di analisi in questione esistono requisiti normativi; si distinguono, principalmente, l'informativa in fase di adesione, le comunicazioni periodiche e i bilanci. Circa gli aspetti diversi dagli obblighi normativi, specifico spazio avrà la rilevanza quantitativa e qualitativa degli esposti sul funzionamento del fondo.

Il profilo della efficienza allocativa mirerà ad esaminare la capacità del fondo pensione di impiegare in modo ottimale le risorse, selezionando le migliori forme di investimento nell'ottica di medio-lungo periodo e realizzando una combinazione rischio-rendimento adeguata alle necessità degli aderenti.

Il profilo di analisi dell'efficienza allocativa dovrebbe richiedere un trattamento differenziato per le diverse tipologie di fondi pensione individuate. Ciò in relazione non solo al regime delle prestazioni (contribuzione definita/prestazione definita) e ai modelli di gestione (diretta/delegata) ma anche al loro essere o meno sottoposte alla concorrenza di altri fondi pensione. Quest'ultimo aspetto risulterà rilevante per: 1) adottare una

significativa *peer group analysis*; 2) assegnare una specifica valenza di vigilanza al giudizio di profilo; 3) stabilire un collegamento tra l'efficienza allocativa e l'equilibrio del fondo pensione.

Il profilo di analisi dell'efficienza allocativa dovrebbe avere la finalità di focalizzare le determinanti della *performance* e di effettuare confronti con gli altri fondi e con l'andamento dei mercati. Esso peraltro dovrà anche fare spazio ad una verifica di tipo prettamente amministrativo su come i fondi pensione assumono le scelte di *asset allocation* e di singoli investimenti nonché sulle valutazioni che essi stessi compiono *ex-post* sulla *performance* e sul comportamento dei gestori a cui sono state affidate le risorse.

Il profilo della efficienza tecnico-operativa dovrebbe invece mirare a verificare la capacità del fondo pensione di organizzare e gestire l'attività consentendo di offrire il prodotto previdenziale al minor costo possibile e comunque a livelli coerenti con le offerte di prodotti simili del settore finanziario ed assicurativo (rapporti costi/organizzazione). Dovrebbero far parte del profilo l'analisi dei costi, amministrativi e finanziari.

I profili di analisi definiti in via generale dovranno essere ovviamente adattati alle varie tipologie di fondi pensione esistenti, non essendovi per fondi preesistenti e nuovi fondi un identico impianto normativo. Gli stessi strumenti di vigilanza regolamentare e informativa applicabili sono in parte diversi mentre la competenza di vigilanza ispettiva è unitaria per tutto il sistema. Pur nel rispetto delle diversità delle preesistenti forme pensionistiche, lo sforzo della Commissione è attualmente rivolto a definire criteri e procedure di vigilanza che assicurino per i fondi in questione sia il rispetto di sostanziali criteri di trasparenza verso gli iscritti sia la loro equilibrata continuità gestionale.

Le azioni di vigilanza saranno connesse al giudizio conclusivo dell'analisi. Logicamente esse dipenderanno dal giudizio complessivo assegnato e dalla sua motivazione. Una volta a regime, gli esiti della procedura di *rating* determineranno l'intensità dell'azione di controllo, con i diversi gradi di priorità, sui singoli fondi tramite i vari strumenti di intervento che la regolamentazione mette attualmente a disposizione della Commissione.

2. I fondi pensione negoziali

2.1 I fondi autorizzati

Nel corso del 2001 sono stati autorizzati 5 fondi negoziali, tutti rivolti a collettività di lavoratori subordinati; uno di questi è un fondo di tipo “preesistente” autorizzato a trasformarsi a fondo operante secondo le regole dei fondi di nuova istituzione. Quindi, a fine 2001, il numero dei fondi destinati ai lavoratori dipendenti è salito a 22, mentre i restanti 5 fondi sono riferiti a settori del lavoro autonomo e della libera professione.

Inoltre, si è registrato il primo scioglimento volontario di una forma pensionistica autorizzata nel 2000, il fondo pensione dei dipendenti del Mediocredito Centrale; contestualmente all’assorbimento dell’Istituto nel gruppo Banca di Roma, si è ritenuto più conveniente prevedere l’adesione della collettività interessata ad un fondo pensione aperto.

I fondi pensione negoziali di nuova istituzione risultano, pertanto, a fine 2001, complessivamente pari a 27.

Alla fine di marzo 2002, il numero complessivo dei fondi negoziali autorizzati all’esercizio dell’attività ha raggiunto le 33 unità, dal momento che, nei primi tre mesi dell’anno in corso, è stata rilasciata l’autorizzazione all’esercizio dell’attività nei confronti di 6 nuovi fondi pensione; uno di questi è destinato a lavoratori autonomi.

Tav. 2.1

Fondi pensione negoziali autorizzati all’esercizio dell’attività.

(dati di fine periodo)

	1998	1999	2000	2001	Marzo 2002
Per lavoratori subordinati	4	5	18	22	27
Per lavoratori autonomi e liberi professionisti	0	1	5	5	6
Totale	4	6	23	27	33

Le nuove forme pensionistiche autorizzate nel 2001, tutte rivolte a collettività di lavoratori subordinati, risultano costituite in forza di specifici contratti collettivi nazionali di lavoro, pertanto sono annoverate nell'insieme dei fondi negoziali di categoria che operano sull'intero territorio nazionale.

Con riguardo al processo istitutivo delle nuove esperienze di previdenza negoziale, risulta confermato un fenomeno rilevato già negli anni scorsi, vale a dire la tendenza delle fonti istitutive legittimate alla costituzione di forme pensionistiche (nel caso, le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e delle imprese) a ricercare dimensioni adeguate alla funzionalità dei fondi, assumendo a riferimento gli elementi di omogeneità presenti nelle specifiche aree produttive e contrattuali.

Tale sforzo è particolarmente evidente con riguardo al fondo pensione PREVIMODA, dove l'intensa attività contrattuale delle fonti istitutive ha portato a far convergere verso un unico fondo pensione tutte le aree contrattuali che insistono nell'ambito del settore tessile, dell'abbigliamento e degli accessori (circa 10 associazioni imprenditoriali che fanno riferimento ad altrettanti settori produttivi per un totale di circa 600.000 addetti); da analoga tendenza risulta caratterizzata l'opera contrattuale che ha portato alla costituzione del fondo pensione FONDAPI (bacino potenziale di 700.000 addetti), dove l'elemento di omogeneità delle collettività coinvolte si rinviene non tanto nel settore produttivo quanto nelle caratteristiche dei datori di lavoro interessati: il comparto delle piccole e medie imprese rappresentate dalla CONFAPI (Confederazione Italiana Piccole e Medie Imprese).

Anche nel caso di FILCOOP, il primo fondo pensione che riguarda il comparto dell'agricoltura e più specificamente i dipendenti delle cooperative agricole, dei consorzi di bonifica e dei lavori forestali, si riscontra la volontà delle relative fonti istitutive di dotare il fondo di un adeguato bacino di potenziali aderenti (circa 160.000); in questo caso, va ricordato che si tratta di un forma pensionistica, istituita prima dell'entrata in vigore del Decreto lgs. 124/1993, interessata da un processo di novazione ai sensi dell'art. 1 del DM Lavoro 211/1996; tale processo ha portato i relativi organi sociali e le fonti istitutive a modificare complessivamente l'assetto gestionale adeguandolo alle norme previste per i fondi di nuova istituzione, anche allo scopo di ampliare l'area dei potenziali aderenti rispetto a quella di riferimento della forma pensionistica preesistente.

Gli altri due fondi autorizzati all'esercizio dell'attività nel corso del 2001 sono: FONTE, rivolto al numerosissimo bacino (pari a 2.000.000 di unità) dei dipendenti occupati nell'ambito dell'altrettanto vasto numero di imprese dei settori del commercio e turismo rappresentate dalla Confcommercio; CONCRETO, per i circa 11.000 addetti dell'industria del cemento, calce e gesso, concentrati, invece, in un numero particolarmente ridotto di imprese.

Anche i fondi pensione autorizzati all'esercizio dell'attività nei primi tre mesi del 2002 riguardano il settore del lavoro subordinato, con l'unica eccezione del fondo PREVIDOC, che si rivolge ai dottori commercialisti ed è stato promosso dalle tre

principali associazioni di rappresentanza della categoria. Si tratta, in particolare, del fondo PREVAER, per i 12.000 lavoratori addetti ai servizi aeroportuali di assistenza a terra, ai quali si sono successivamente aggiunti anche gli oltre 3.000 dipendenti dell'ENAV; il fondo GOMMAPLASTICA, che riguarda i circa 120.000 dipendenti occupati nell'industria della gomma e in quella delle materie plastiche; BYBLOS, il fondo destinato ai dipendenti delle aziende dell'industria cartotecnica e grafica, al quale hanno già aderito alcuni importanti settori affini, quali quello delle imprese industriali di fotolaboratori e delle aziende videofonografiche nonché i dipendenti della SIPRA; il fondo pensione MEDIAFOND, che si rivolge ai circa 3.000 dipendenti delle aziende del gruppo Mediaset; EUROFER, la forma previdenziale destinata a gestire le prestazioni di previdenza complementare dei dipendenti delle imprese del gruppo Ferrovie dello Stato (Ferrovie dello Stato, Trenitalia, RFI, Italferr, Metropolis, TsF, etc.), che interessa 106.000 potenziali aderenti.

Con riguardo alle altre iniziative di previdenza negoziale che potrebbero ottenere il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività entro la fine del 2002, esse possono essere distinte in due gruppi: quello dei fondi pensione autorizzati alla sola raccolta delle adesioni e quello dei fondi per i quali è in corso l'istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività sulla base della nuova disciplina del procedimento di autorizzazione introdotta con delibera della COVIP del 22.05.2001.

Infatti è utile ricordare che, nel maggio del 2001, la Commissione, in forza delle disposizioni della Legge 388/2000, volte a semplificare l'*iter* di avvio dei fondi pensione, ha apportato modifiche significative al regolamento che disciplina le procedure amministrative finalizzate all'adozione del provvedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività dei fondi pensione negoziali. Nello specifico, il precedente *iter* procedimentale articolato in due stadi, il primo in cui il fondo veniva autorizzato a raccogliere le adesioni al fine di conseguire una prefissata soglia minima di aderenti, il secondo in cui, conseguita la predetta soglia, il fondo veniva autorizzato alla piena operatività, è stato concentrato in un'unica fase, al termine della quale, una volta accertate la legittimità delle norme ordinarie interne e l'adeguatezza dell'assetto organizzativo, il fondo ottiene l'autorizzazione all'esercizio (cfr. paragrafo seguente).

Alla data di entrata in vigore delle predette nuove norme, alcuni fondi avevano già ottenuto la prima autorizzazione, quella che consentiva di realizzare la raccolta delle adesioni, altri invece avevano presentato istanza di autorizzazione ai sensi delle previgenti disposizioni, per cui si è trattato di adottare con riguardo alle suddette situazioni norme volte a conseguire il sostanziale adeguamento alle nuove disposizioni, salvaguardando i risultati dell'attività già posta in essere da questo secondo gruppo di fondi.

In particolare, ai fondi già autorizzati alla raccolta delle adesioni è stata data la facoltà di continuare tale raccolta a condizione che, entro il 31.12.2001, fossero conseguite le condizioni operative per la presentazione dell'istanza di autorizzazione all'esercizio, fatta salva la possibilità di proroga del predetto termine in presenza di fondati motivi.

Per i fondi che, alla data di entrata in vigore del nuovo regolamento, si trovavano con istanze in corso di istruttoria, è stato invece previsto l'obbligo di adeguare la documentazione a corredo dell'istanza medesima, in conformità alle nuove norme, sempre entro la predetta scadenza.

Dei 18 fondi pensione che, alla data di entrata in vigore delle nuove norme regolamentari, risultavano ancora autorizzati alla sola raccolta delle adesioni, sette sono stati autorizzati all'esercizio dell'attività entro marzo 2002 come sopra descritto; due di essi — FONDAV (assistenti di volo del gruppo Alitalia) e PRIAMO (autoferrotranvieri) — hanno provveduto a presentare l'istanza di autorizzazione all'esercizio dell'attività ai sensi della nuova procedura; per altri due — PREVICLAV (consulenti del lavoro) e SOCRATE (addetti ai centri di distribuzione e ai servizi logistici) — la Commissione ha deliberato la decadenza dall'autorizzazione alla raccolta delle adesioni; ai restanti sette (EUROGRUZZOLO, FOPADIVA, ARTIFOND, CONFEDORAFI, FONTAN, MARCO POLO e PREVIAGENS) è stata concessa una proroga del termine per la presentazione dell'istanza di autorizzazione all'esercizio dell'attività fino al 31.12.2002.

Con riguardo alle istruttorie in corso alla data di entrata in vigore del citato regolamento, sono stati dichiarati estinti, per mancanza delle necessarie integrazioni documentali, i procedimenti amministrativi di autorizzazione alla raccolta delle adesioni relativi all'associazione FONGIURECO (esperienza rivolta ai professionisti che esercitano la loro attività nei campi giuridico ed economico) e il fondo pensione RAGIONIERI (ragionieri liberi professionisti).

Infine, nell'ambito dei procedimenti istruttori di autorizzazione all'attenzione della Commissione, oltre a quelli già ricordati (FONDAV e PRIAMO), si registrano l'iniziativa di previdenza complementare destinata ai circa 700 mila dipendenti delle imprese edili (PREVEDI) e quella per il personale di terra delle aziende del gruppo Alitalia (MERCURIO).

Con riguardo alle iniziative di previdenza complementare del settore pubblico, alla data di stesura della presente Relazione non sono state ancora presentate formali istanze di autorizzazione. Al riguardo, si ricorda che gli interventi legislativi degli anni passati (in particolare il DPCM del 20.12.1999 ed il DPCM del 02.03.2001) hanno creato le condizioni per l'estensione ai lavoratori dipendenti della pubblica amministrazione dell'istituto del trattamento di fine rapporto così come disciplinato dall'art. 2120 c.c. c, conseguentemente, per il riconoscimento anche ai pubblici dipendenti di una copertura previdenziale complementare, stabilendo contestualmente il sistema di finanziamento del fondo stesso, basato su un meccanismo "virtuale" di accantonamento e rivalutazione di una parte dei versamenti contributivi.

E' intento delle parti concentrare la gestione dei trattamenti di previdenza complementare dei pubblici dipendenti nell'ambito di un numero ridotto di fondi pensione destinati ad operare sull'intero territorio nazionale, evitando così una eccessiva frammentazione che comporterebbe maggiori costi di gestione. Sulla base delle informazioni in possesso, dovrebbero essere istituiti: un fondo destinato ai dipendenti

del settore della scuola (ESPERIA), per il quale già da tempo è stato stipulato il relativo accordo istitutivo; un fondo per gli addetti al comparto sanità ed enti locali; un fondo per i dipendenti dei ministeri e delle aziende autonome, alla quale aggregare anche i dipendenti del parastato; infine, un fondo per il settore università e ricerca. Per i settori del pubblico impiego in cui il rapporto di lavoro non è regolato da atti di contrattazione collettiva (magistrati, forza di polizia, forze armate, etc.) l'istituzione di trattamenti pensionistici complementari è invece demandata alle norme dei rispettivi ordinamenti.

Nell'ambito del lavoro dipendente privato, si registra l'attenzione delle fonti istitutive che svolgono attività contrattuale nel settore agricolo ad accelerare il processo di avvio di iniziative volte ad assicurare un'adeguata copertura pensionistica ai relativi addetti, anche sfruttando le potenzialità amministrative di enti previdenziali e assistenziali che già operano nel settore.

Si rileva, infine, come il mondo del lavoro autonomo e della libera professione, evidentemente maggiormente coinvolto da forme di previdenza complementare di carattere individuale, registri poche esperienze, per lo più relative ad ambiti professionali connotati da un buon livello di coesione associativa (dentisti, dottori commercialisti); risulta ancora prematuro stimare il gradimento delle iniziative poste in essere dalle principali associazioni dei lavoratori artigiani (FONDARTIGIANI) e dalla più rappresentativa associazione dei commercianti (EUROGRUZZOLO).

2.1.1 I programmi iniziali di attività

Il Regolamento della COVIP del 22.05.2001 — come sopra ricordato — ha introdotto, nell'ambito di un complessivo intervento di semplificazione e snellimento delle procedure amministrative, significative innovazioni nell'*iter* di avvio delle iniziative di previdenza complementare a carattere negoziale e, in particolare, una ridefinizione dell'attività istruttoria posta in essere al fine del rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività. Infatti, a seguito delle innovazioni introdotte, i profili di intervento della COVIP sono stati estesi fin dalla fase istruttoria per la concessione dell'autorizzazione a quelli inerenti la complessiva adeguatezza dell'assetto organizzativo del fondo.

In questa prospettiva, sulla base delle predette norme, il fondo è tenuto, già all'atto della formulazione dell'istanza di autorizzazione all'esercizio dell'attività, ad effettuare una valutazione consapevole dei mezzi e dei tempi necessari per raggiungere la piena operatività. I risultati delle suddette valutazioni vengono rappresentati attraverso una relazione che illustra il programma iniziale di attività del fondo e gli schemi previsionali di bilancio relativi ai primi tre esercizi di attività.

In particolare, con riguardo al programma iniziale di attività, gli amministratori del fondo sono tenuti a stimare la dimensione del bacino dei potenziali aderenti, il numero minimo di aderenti per procedere all'insediamento degli organi collegiali ed il numero di aderenti al termine di ognuno dei primi tre anni di attività; devono altresì essere indicati i tempi previsti per il conseguimento della piena operatività, con evidenza degli stadi preliminari (il conseguimento della soglia minima di aderenti, l'individuazione della banca depositaria, della società di revisione contabile, dell'eventuale/i società per la gestione delle attività amministrative e contabili, la selezione dei gestori finanziari) e delle modalità di finanziamento delle spese di avvio.

Gli schemi previsionali devono riportare la stima delle voci maggiormente rappresentative dell'andamento del fondo, con particolare riguardo all'ammontare dei contributi, dell'attivo netto destinato alle prestazioni e delle spese amministrative complessive, con evidenza delle principali componenti (oneri da sostenere per i servizi acquisiti da terzi; spese per il personale; altre spese generali ed amministrative).

Sulla base dei suddetti documenti, oltre che delle integrazioni di informazioni opportunamente acquisite, la COVIP conduce circostanziate valutazioni relativamente alle prospettive del fondo ed all'adeguatezza dell'assetto organizzativo prospettato, sviluppando allo scopo apposite procedure di analisi. Nell'ambito dell'ordinaria, successiva attività di vigilanza, sono poi effettuate puntuali verifiche in ordine al conseguimento degli obiettivi previsti ed al rispetto dei tempi prefissati.

Con riferimento ai programmi di attività relativi ai fondi autorizzati alla fine di marzo 2002 sulla base della descritta procedura, si evidenziano, di seguito, le principali caratteristiche, con particolare riguardo alla dimensione del bacino dei potenziali aderenti, alla stima degli aderenti effettivi e a quella dell'incidenza degli oneri amministrativi riferiti al termine di ognuno dei primi tre anni di attività.

Sotto il profilo delle potenziali dimensioni in termini di iscritti, si va da un minimo di 3.400 unità (MEDIAFOND) ad un massimo di 180.000 unità (BYBLOS), ad eccezione di FONTE, che è invece caratterizzato da un vastissimo bacino di potenziali aderenti (2.000.000 di unità).

Il tasso di adesione dei fondi valutati previsto nel primo triennio di attività risulta, in particolare, abbastanza elevato per quei fondi con platea potenziale di dimensioni minori.

Il *trend* delle adesioni previste in tale periodo si presenta crescente per tutti i fondi analizzati ed evidenzia, per alcuni di essi (in particolare FONTE) ampi margini di crescita.