

# *Appendice*

**alla Relazione annuale per l'anno 1998**

## 1. La durata dei procedimenti di autorizzazione

Per i fondi negoziali, il procedimento complessivo di autorizzazione si articola in due provvedimenti amministrativi distinti: con il primo, si rilascia l'autorizzazione alla raccolta delle adesioni al fondo già costituito, con il secondo, successivo, si autorizza il fondo ad esercitare l'attività<sup>1</sup>. Per i fondi aperti, un unico provvedimento, che autorizza anche la costituzione, consente l'esercizio dell'attività.

Nel corso del 1998, la Commissione ha autorizzato 12 fondi negoziali alla raccolta delle adesioni e 3 all'esercizio dell'attività, mentre sono stati 71 i fondi aperti autorizzati alla costituzione e all'esercizio dell'attività. Alla data del 15 marzo 1999, sono divenuti 4 i fondi negoziali autorizzati all'esercizio dell'attività, cui si aggiungono 17 fondi negoziali autorizzati ancora soltanto alla raccolta delle adesioni, mentre sono saliti a 75 i fondi aperti autorizzati alla costituzione e all'esercizio dell'attività.

Alla data del 15 marzo 1999, la Commissione ha pertanto rilasciato complessivamente 100 provvedimenti di autorizzazione, dei quali 25 relativi a fondi negoziali e 75 a fondi aperti.

Fondi pensione negoziali: Provvedimenti di autorizzazione				
	1997	1998	1/1/99-15/3/99	al 15/3/99
Raccolta adesioni	4	12	5	21
Esercizio attività	1	3	0	4
Totale provvedimenti	5	15	5	25

Fondi pensione aperti: Provvedimenti di autorizzazione			
	1998	1/1/99-15/3/99	al 15/3/99
Esercizio attività	71	4	75
Istanze rigettate	8	-	8
Istanze ritirate	4	-	4

Le modalità e i tempi massimi per i procedimenti di autorizzazione all'esercizio dell'attività da parte dei fondi negoziali e aperti sono fissati dal decreto del Ministro del lavoro 211/1997 e dal regolamento adottato dalla Commissione il 27 gennaio 1998.

<sup>1</sup> L'istituzionalizzazione del provvedimento di autorizzazione alla raccolta delle adesioni scaturisce dalla necessità di salvaguardare l'applicazione del criterio elettivo per la scelta degli amministratori dei fondi (articolo 5, del decreto legislativo 124/1993) già a partire dal momento di autorizzazione dell'attività. Il fondo pensione, una volta istituito, risulta retto da organi nominati dai soggetti sottoscrittori delle fonti in sede di atto costitutivo e, in questa configurazione organizzativa, viene autorizzato ad effettuare la raccolta delle adesioni e le operazioni direttamente connesse. Successivamente, conseguita la base associativa ed eletti gli organi di amministrazione e controllo, viene autorizzato a esercitare tutte le operazioni in cui si articola la sua attività.

Le disposizioni in oggetto prevedono i seguenti tempi massimi:

- autorizzazione raccolta adesioni fondi negoziali : 90 giorni;
- autorizzazione esercizio dell'attività fondi negoziali: 60 giorni;
- autorizzazione esercizio dell'attività fondi aperti: 90 giorni.

Detti tempi possono essere prorogati, qualora particolari evenienze o esigenze istruttorie lo richiedano, fino a un massimo di ulteriori 180 giorni.

Avuto riguardo al tempo decorso dalla presentazione dell'istanza<sup>2</sup> fino al provvedimento finale, al netto dei tempi occorsi ai soggetti istanti per provvedere a modificare o completare gli atti, si è rilevata la durata dei due procedimenti relativi ai fondi negoziali e del procedimento di autorizzazione relativo ai fondi aperti.

Sotto il profilo giuridico formale i tempi del procedimento amministrativo si sospendono a seguito della formulazione di rilievi da parte della Commissione per riprendere a decorrere dal momento in cui il soggetto ripropone l'istanza che di quei rilievi dovrebbe tenere conto.

Sempre dal punto di vista giuridico formale, la sostituzione di atti (che la Commissione ha comunque consentito di operare senza che si provvedesse a presentare una nuova istanza), a seguito di una iniziativa spontanea del soggetto, stabilisce, invece, un nuovo inizio per la decorrenza dei termini. Nell'analisi presentata nel seguito, peraltro, considerando che molte riformulazioni spontanee degli atti sono condizionate da esigenze di adeguamento alla normativa (percepite in un momento successivo alla presentazione dell'istanza originaria), si è convenuto di prescindere dal dato formale, considerando che tali eventualità non interrompessero il trascorrere dei termini. La durata del procedimento così calcolata è più vicina ai tempi effettivamente trascorsi dalla presentazione dell'istanza, anche se non è più confrontabile, se non per disporre di un riferimento di massima, con i tempi formalmente a disposizione dell'amministrazione, decisamente più ampi.

Prima di prendere in considerazione i dati relativi alla durata dei procedimenti, si fa rilevare come la predisposizione e diffusione dei criteri utilizzati dalla Commissione per l'esame e l'interpretazione degli ordinamenti statuari ("orientamenti in materia statutaria", deliberati il 18 giugno 1997), oltre a conferire celerità e uniformità all'attività di valutazione della Commissione, abbia agevolato i soggetti legittimati alla promozione dei fondi nella redazione degli statuti. Si consideri, inoltre, che, nel marzo 1998, la Commissione ha fornito alcuni chiarimenti in merito all'articolazione della fonte istitutiva dei fondi per i lavoratori autonomi, sulla base dei quali due fondi hanno inteso riformulare gli atti istitutivi: in questi casi il calcolo dei tempi complessivi del procedimento è stato effettuato a partire dalla data in cui sono stati acquisiti gli atti riformulati.

In tabella sono riportati, per ogni fondo negoziale, i tempi dei relativi procedimenti istruttori, distinti a seconda che si tratti di autorizzazione alla raccolta delle adesioni ovvero all'esercizio dell'attività.

---

<sup>2</sup> Allo scopo di conferire celerità ai procedimenti amministrativi, la Commissione ha operato in modo che, pur in mancanza di taluni documenti a corredo dell'istanza – peraltro immediatamente richiesti – fosse comunque avviato l'esame degli atti sostanziali (statuto, regolamento, fonti istitutive, scheda informativa).

FONDI PENSIONE NEGOZIALI  
TEMPI DEI PROCEDIMENTI ISTRUTTORI  
(i dati sono espressi in giorni)

FONDI	Autorizzazione alla:	
	raccolta adesioni	esercizio attività
FONCHIM	18	82
FONDODENTISTI	71	-
SOCRATE	133	-
FONDENERGIA	51	43
FONDO QUADRI FIAT	64	49
COMETA	5	25
FONSER	221	-
PREVIVOLO	121	-
FUNDUM	46	-
FONDO DIP TRENTO	54	-
ARCO	16	-
ALIFOND	59	-
FONDAPI	153	-
FON.TE.	76	-
PREVICOOPER	46	-
PREVIDOC	83	-
FONLIGURE	171	-
PREVIAMBIENTE	87	-
COOPERLAVORO	124	-
PREVICLAV	148	-
FONCER	157	-
<b>MEDIA</b>	<b>91</b>	<b>50</b>

La durata media dei procedimenti di autorizzazione alla raccolta delle adesioni è stata di circa 90 giorni. Per un gruppo di 8 fondi negoziali i tempi sono stati inferiori ai 60 giorni, per un secondo gruppo di 6 fondi l'approvazione della scheda informativa si è conseguita in un intervallo tra i 60 e i 130 giorni, per i restanti 7 fondi si sono superati i 130 giorni, e solo in un caso i 200 giorni.

Per il procedimento successivo, di autorizzazione all'esercizio, semplificato dall'esame preliminare dello statuto effettuato dalla Commissione in sede di approvazione della scheda informativa, la durata media è stata pari a 50 giorni.

Anche in relazione ai fondi pensione aperti, la Commissione aveva adottato e diffuso i criteri utilizzati nell'esame dei regolamenti dei fondi ("orientamenti in materia regolamentare", deliberati il 22 ottobre 1997). Peraltro, anche alla luce della diversa natura delle società promotrici dei fondi aperti (banche, compagnie di assicurazione, società finanziarie), le principali associazioni degli operatori (ABI, ANIA, ASSOGESTIONI) hanno avvertito l'esigenza di predisporre uno schema di regolamento al quale tutte le società, malgrado le differenti normative di settore, potessero fare riferimento. Detto schema di regolamento è stato portato all'attenzione della Commissione, che il 20 novembre 1997 lo ha ritenuto conforme alle previsioni legislative. A seguito della diffusione degli orientamenti in materia regolamentare e del suddetto schema di regolamento, pressoché tutte le società che avevano

presentato istanza di autorizzazione hanno provveduto a modificare interamente il regolamento del fondo, sottoponendolo all'approvazione della Commissione nella nuova versione: la durata del procedimento cui ci si riferisce nel seguito è stata naturalmente calcolata a partire dalla data di acquisizione del regolamento riformulato.

Si ricorda, ancora, che, sempre allo scopo di snellire l'iter del procedimento istruttorio, la Commissione, nel febbraio 1998, ha stipulato un apposito accordo di collaborazione con l'Isvap per l'esame delle norme assicurative dei regolamenti dei fondi aperti, accordo dal quale è successivamente scaturita anche la predisposizione di schemi generali per le norme di natura assicurativa.

FONDI PENSIONE APERTI  
TEMPI DEI PROCEDIMENTI ISTRUTTORI  
(i dati sono espressi in giorni)

FONDI	Autorizzazione all'esercizio di attività
Paschi Prev. F.P.A.	175
Prewidenza - F.P.A. Winterthur	164
Fondo Pensione Aureo	301
F.P.A Swiss Life (Italia)	121
F.P.A. Sai Investimenti	117
DB Omnifund F.P.A.	176
F.P.A. Previgest Mediolanum	138
F.P.A. Universo	65
F.P.A. Po Vita	72
F.P.A. Previgest Fund Mediolanum	185
F.P.A. Innovazione Vita	123
F.P.A. Sai	123
Cariparma & Piacenza F.P.A.	183
F.P.A. Previd-System	178
F.P.A. Futuro	191
F.P.A. Parvest Pensione	191
Maestrale F.P.A.	191
Fondo Pensione Fideuram F.P.A.	222
F.P.A. Progetto Sim Cogef	232
Previras F.P.A.	213
F.P.A. Ina Contributi Definiti	137
Risparmio Pensione F.P.A.	123
F.P.A. Open Fund Nuova Tirrena	102
F.P.A. Teseo	184
F.P.A. Unipol Prev.	173
Azur Prev. F.P.A.	153
F.P.A. Bipiemme Arti E Mestieri	216
San Paolo Prev.	173
Toro Prev. F.P.A.	102
F.P.A. Pensione Piu' Romagest	120
segue:	

Roma Vita Prev. F.P.A.	97
Arca Prev. F.P.A.	129
Previgen Valore F.P.A.	214
Previgen Valore Garantito	214
F.P.A. Vittoria Formula Lavoro	98
F.P.A. Fondiaria Previdente	206
F.P.A. Drop Personale	177
L. A. Prev. F.P.A.	192
F.P.A. B.N.L. Investire Prev.	272
F.P.A. Cattolica Gestione Prev.	249
F.P.A. Risparmio & Prev.	192
F.P.A. Axa	211
Pensione e Prev. Bpv-Bsgsp F.P.A.	130
Bpb Prev. Mercato E Progresso F.P.A.	129
Bpb Prev. Impresa E Lavoro F.P.A.	130
Diadema-Acquamarina F.P.A.	204
Kaleido-Prisma F.P.A.	191
F.P.A. Prime Pension Plan	223
Centrale Prev. Attiva F.P.A.	120
Kaleido-Tetraedro F.P.A.	191
Diadema-Topazio F.P.A.	191
Almeglio F.P.A. Alleanza A C.D.	193
F.P.A. Novara Vita	82
F.P.A. Carime Prev.	135
Aci F.P.A.	153
F.P.A. Unipol Futuro	189
F.P.A. Carige	146
F.P.A. Novaprevidenza	285
F.P.A. Seconda Pensione	335
F.P.A. Zurich Contribution	243
F.P.A. Previ R+R	243
F.P.A. Brianza Prev.	196
Previcredit F.P.A.	201
F.P.A. Perseo Futuro	195
F.P.A. Itas	153
F.P.A. Astese	219
F.P.A. Carinord Prev.	184
Eurorisparmio Prev. Compl. Fpa	169
F.P.A. Previmaster	154
F.P.A. Arturo	71
Cdo Prev. F.P.A.	133
F.P.A. Aedifico	85
F.P.A. Euganeo Prev.	77
F.P.A. Giustiniano	134
Fondersel Prev. Fpa	91
Media	169

Come illustrato in tabella, la durata media dei procedimenti istruttori di autorizzazione è stata per i fondi aperti di circa 170 giorni. Un gruppo di 9 fondi ha visto chiudersi il procedimento in meno di 100 giorni. Per 31 fondi l'autorizzazione è

stata ottenuta in un intervallo tra 100 e 180 giorni. Per un terzo gruppo di 16 fondi la durata del procedimento è risultata compresa tra i 180 e i 200 giorni, termine che è stato superato nei restanti 19 casi.

La maggiore durata dei procedimenti, rispetto a quanto registrato per i fondi negoziali, ha indubbiamente risentito del fatto che, in molti casi, le società promotrici hanno riformulato, talora più di una volta, l'ordinamento regolamentare del fondo.

E', infine, opportuno ricordare che, nel caso dei fondi aperti, il procedimento è indubbiamente più complesso, prevedendo l'intervento anche di altre Autorità.

## **2. L'organizzazione interna e la gestione del personale della COVIP nel primo triennio di attività**

Disposizioni di legge intervenute a più riprese nel corso del primo triennio di operatività della Commissione di vigilanza sui fondi pensione hanno portato il personale teoricamente acquisibile a 50 unità. Alla iniziale e tuttora vigente pianta organica, fissata dalla legge istitutiva, per il primo triennio, in 30 unità di ruolo, si aggiungono, infatti, a regime, 20 contratti di diritto privato a tempo determinato.

Con il decreto legge 515/1995 (più volte reiterato) e con il decreto legge 510/1996, convertito con la legge 608/1996, era stata prevista la possibilità per la Commissione di avvalersi fino a un numero di 20 comandi o distacchi da altre amministrazioni (con onere economico a carico di queste ultime fino al 31 dicembre 1997) e di effettuare contratti di diritto privato a tempo determinato nel limite di 10 unità.

Successivamente, con la legge 449/1997 (articolo 59, comma 38) si è consentito alla Commissione di continuare ad avvalersi di personale in posizione di comando, anche da amministrazioni che non svolgessero la propria attività nelle materie di competenza della stessa, aumentando il periodo nel quale l'onere economico doveva essere sostenuto dall'amministrazione di provenienza (sino al 31 dicembre 1998) e imponendo alle amministrazioni di adottare il provvedimento di comando richiesto dalla Commissione, in applicazione di quanto previsto dall'articolo 17, comma 14, della legge 127/1997.

La stessa norma ha, inoltre, elevato il numero massimo di unità di personale che potevano assumersi con contratti di diritto privato a tempo determinato (da 10 a 20) e ha previsto la possibilità, in via transitoria e eccezionale, di effettuare concorsi interni per l'immissione in ruolo di personale a comando o a contratto con almeno 12 mesi di permanenza in servizio presso la Commissione, da bandire, nei limiti della pianta organica, entro il 31 dicembre 1999.

Nell'avviare il reclutamento del personale, si è dovuto tenere conto in via prioritaria dell'esigenza di disporre di professionalità talvolta spiccatamente specialistiche e, comunque, di personale della carriera direttiva e dei primi livelli di quella operativa di notevole preparazione e di matura esperienza. Al contempo, si è

dovuta considerare la necessità di poter disporre del personale in questione in tempi rapidi.

L'eventuale indizione di concorsi pubblici non avrebbe potuto rappresentare una soluzione efficace, sia in considerazione della mancanza di una struttura interna idonea a gestirli, sia in considerazione dei necessari tempi di espletamento.

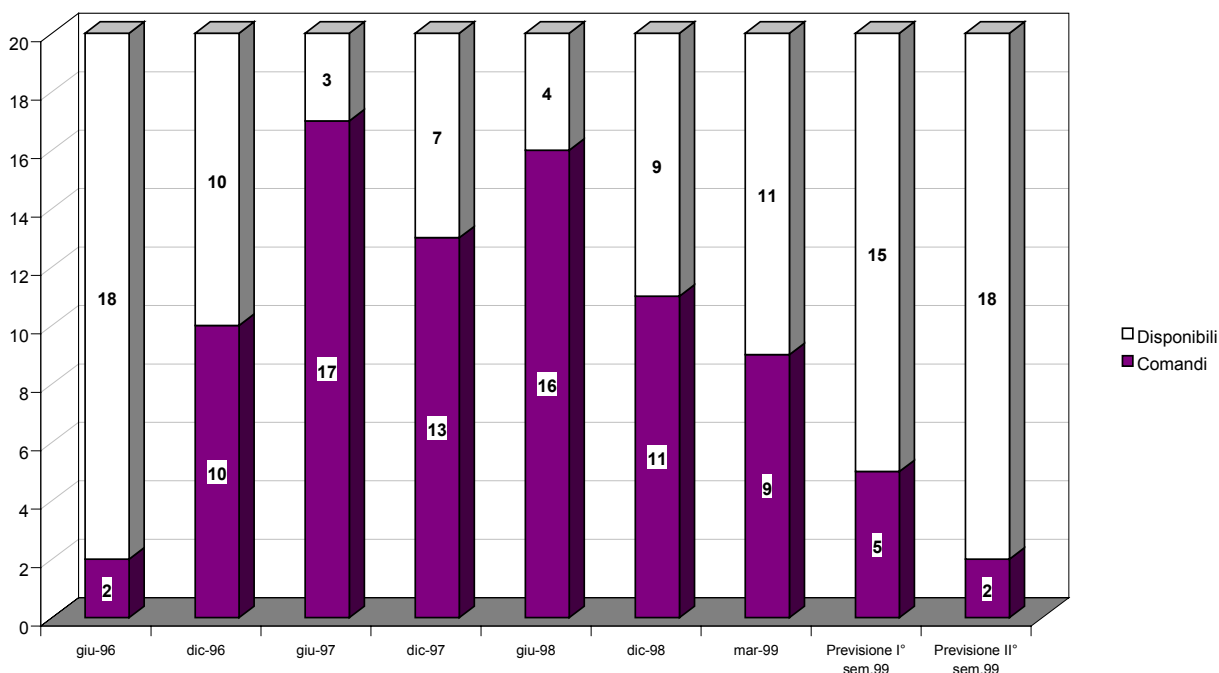
La Commissione ha, quindi, cercato di utilizzare sempre pienamente le possibilità aperte dalla successione dei menzionati interventi legislativi, avvalendosi in via prioritaria di comandi e contratti a tempo determinato. Del resto, lo stesso legislatore (legge 449/1997), prevedendo in via eccezionale la possibilità di bandire entro il 31 dicembre 1999 concorsi interni cui possono accedere i dipendenti in posizione di comando o assunti direttamente a contratto con un periodo di permanenza in servizio di almeno 12 mesi, confermava l'amministrazione nella scelta effettuata.

Anche per questa via, peraltro, si sono incontrate notevoli difficoltà, non arrivando tuttora ad attingere il tetto teorico stabilito dalla legge.

La richiesta, rivolta a diverse amministrazioni pubbliche, di rendere note ai propri dipendenti le esigenze di personale della Commissione, si è rivelata, di regola, poco produttiva, o perché disattesa o perché ha dato luogo a candidature poi giudicate non adeguate. Altre candidature sono state avanzate spontaneamente da dipendenti di altre pubbliche amministrazioni.

Nel triennio sono pervenute alla Commissione 126 domande, sono stati effettuati 78 colloqui di selezione, e in 39 casi si è proceduto alla richiesta di comando. Peraltro, solo 30 procedimenti si sono conclusi positivamente e, per effetto di 13 rinunce intervenute, a fine 1998 i comandi ancora in corso erano pari a 11, mentre 6 comandi avevano potuto accedere al ruolo.

### Comandi

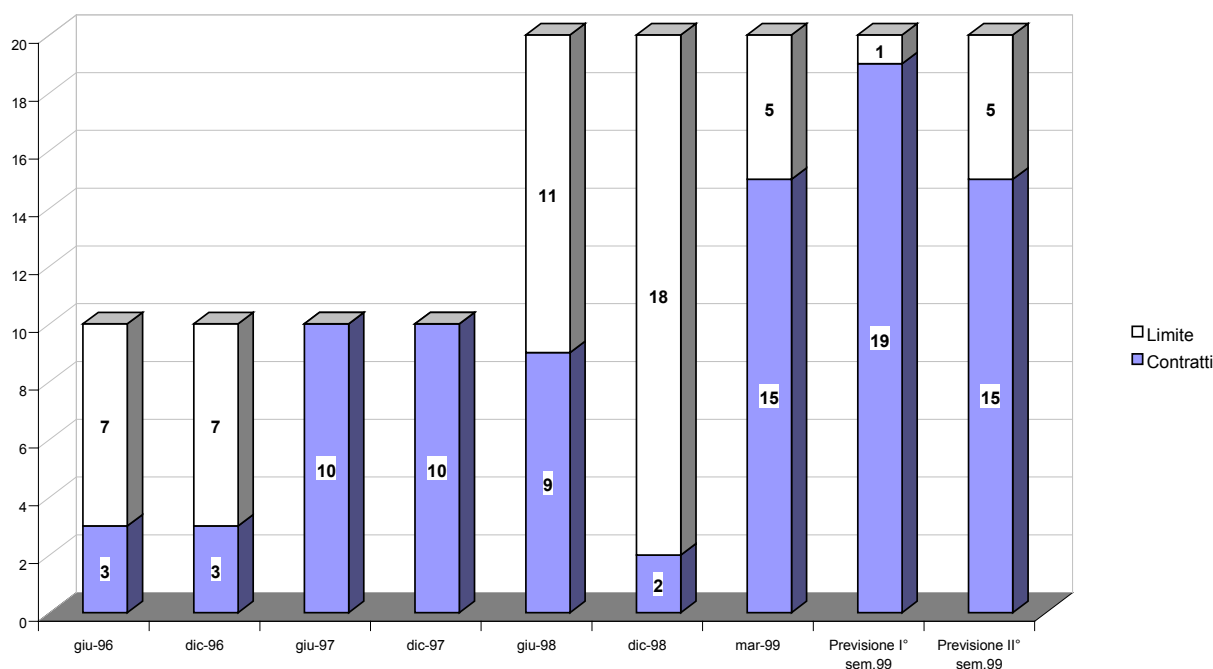




Nel caso dei contratti di diritto privato, dopo aver definito i profili professionali, la Commissione ne ha dato diffusione attraverso avviso pubblico, affidando la selezione a una specifica commissione di valutazione caratterizzata dalla presenza di componenti esterni scelti tra alti dirigenti dello Stato e magistrati amministrativi.

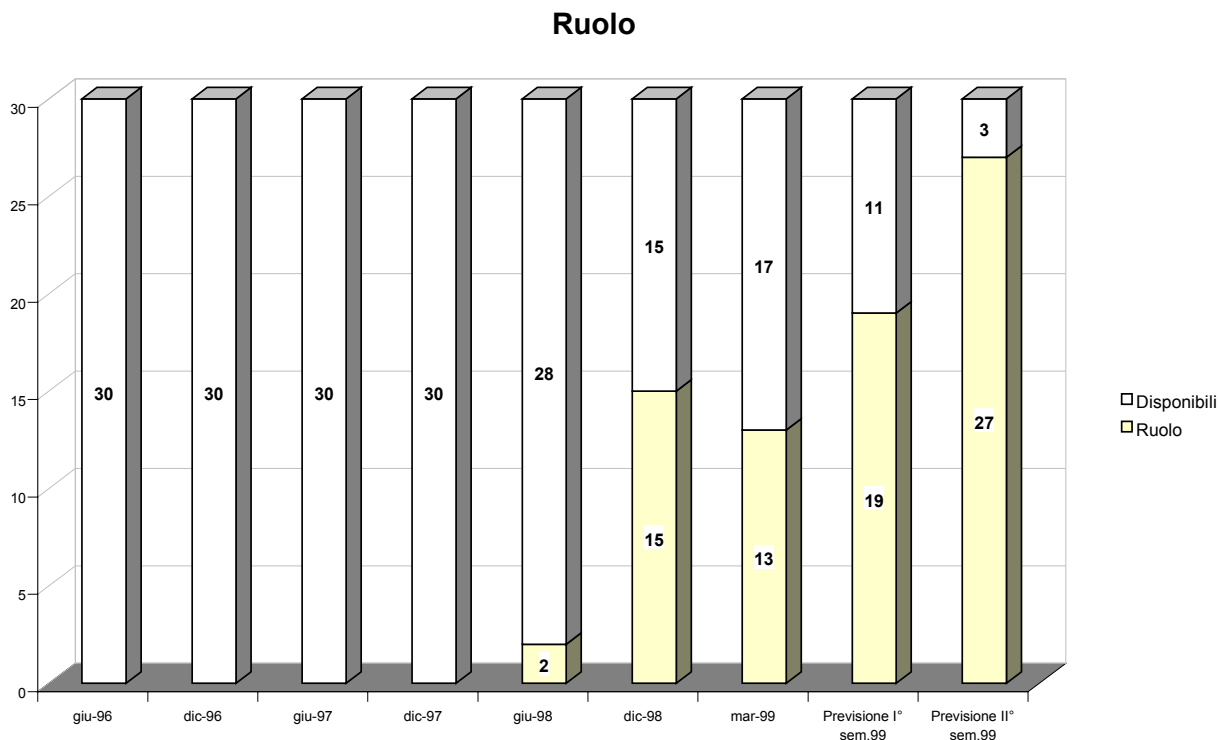
Nel primo triennio sono state effettuate tre fasi di selezione. Nel corso del 1998 è stata avviata e conclusa la selezione riferita a 9 profili professionali. La commissione di valutazione ha esaminato 626 domande, convocando per il colloquio 95 candidati. Su queste basi, sono state assunte, a partire dall'inizio del 1999, 13 unità di personale, pur dovendosi prendere atto della rinuncia di diversi candidati risultati idonei.

### Contratti



L'anno 1996 si è concluso con 13 dipendenti in servizio (10 in posizione di comando e 3 con contratto di diritto privato, incluso il Direttore Generale); l'anno 1997, con 23 dipendenti in servizio (13 in posizione di comando e 10 con contratto di diritto privato); l'anno 1998 con 28 dipendenti in servizio (15 unità di ruolo, 11 unità in comando e 2 unità a contratto).

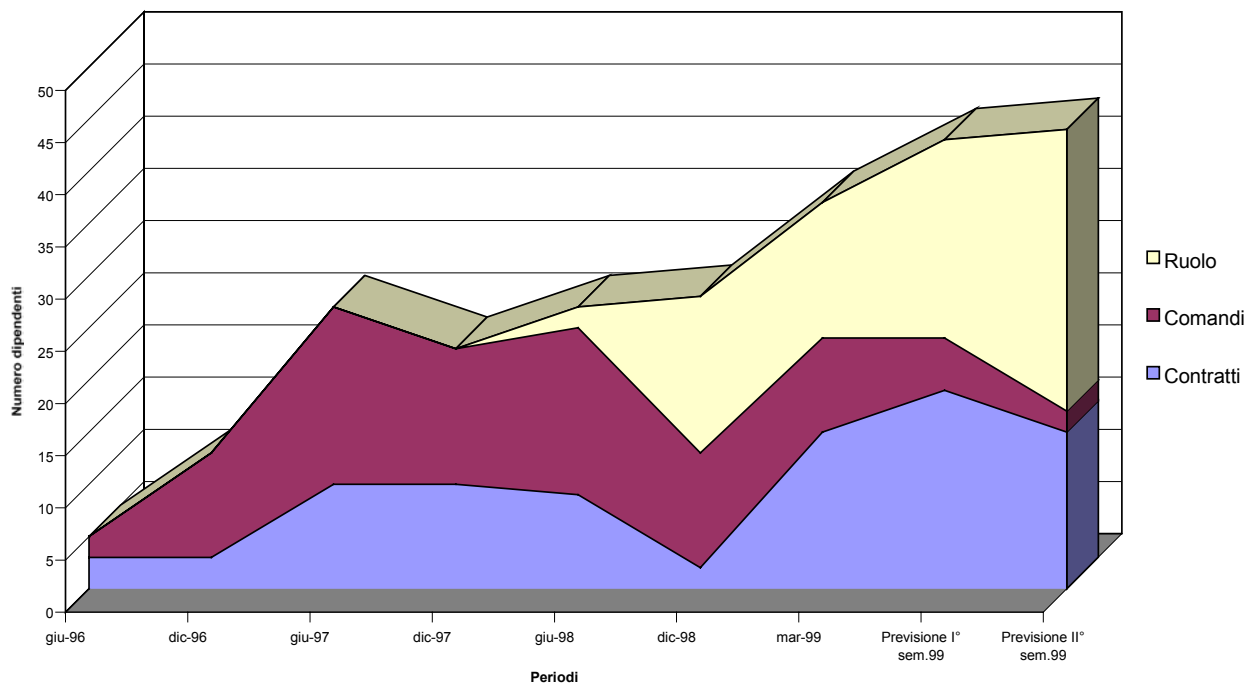
L'andamento del personale in servizio ha risentito delle rinunce intervenute a più riprese. Solo nel giugno del 1997, con 29 unità, si è avvicinato il tetto teorico acquisibile (allora di 30 unità). Ma alla fine del 1997 si era di nuovo a un livello nettamente inferiore, sebbene il massimo teorico fosse divenuto di 50 unità, e intorno ai 30 dipendenti si è tornati solo alla fine del 1998.



La crescita delle unità di personale è ora condizionata anche dal ritmo degli ingressi in ruolo in base alle normative speciali. I contrattisti assunti in tempo utile ipotecano posti in ruolo che non possono essere coperti per concorso, sicché occorrerà attendere ancora alcuni mesi per avvicinare il tetto massimo teorico delle 50 unità. Attualmente sono in forza alla Commissione 38 dipendenti, così dislocati tra le unità organizzative: Direzione generale, 8 unità (comprendenti il personale che assolve a compiti di segreteria per l'intera struttura); Direzione amministrazione, personale e informatica, 7 unità (di cui due informatici); Direzione studi: una unità; Direzione legale, 3 unità; Direzione autorizzazioni, 8 unità; Direzione Vigilanza, 11 unità. Potranno raggiungersi le 43 unità entro il primo semestre del 1999, avviando tempestivamente la selezione dei contrattisti, ammesso che non si registrino ulteriori defezioni del personale comandato connesse a un ormai constatato disallineamento retributivo con le altre amministrazioni pubbliche.

Le ultime defezioni hanno riguardato soprattutto il personale comandato da altre amministrazioni pubbliche, in relazione al quale il trattamento economico per il personale di ruolo della Commissione è divenuto svantaggioso.

Distribuzione tipologie di impiego



Le difficoltà di attrarre personale dal mercato e la stessa impossibilità di conservare il personale già acquisito per comando, hanno convinto, alla scadenza del primo biennio di validità del Regolamento del personale, approvato nel mese di ottobre 1996, a rivedere gli assetti retributivi, apportando correzioni significative ai trattamenti di specifiche qualifiche (impiegati e funzionari), adeguando semplicemente gli altri. Verificatane la compatibilità finanziaria, prevedendosi a regime un costo complessivo per retribuzioni e oneri riflessi di circa 5,7 miliardi per 50 unità di personale, in data 25 novembre 1998, si è così approvato un nuovo testo regolamentare, poi sottoposto al Ministro del lavoro per il previsto decreto di esecutività. A seguito delle perplessità e dei rilievi formulati dal Dicastero vigilante, soprattutto in relazione al trattamento economico, il Regolamento non è, alla data del 31 marzo 1999, divenuto esecutivo.

Le modeste disponibilità effettive di personale, inferiori, come si è visto, anche ai tetti teorici attingibili, hanno inevitabilmente condizionato anche le scelte organizzative.

La struttura organizzativa interna della Commissione è stata oggetto di continue modifiche e adeguamenti, anche in relazione all'esigenza di mobilitare le scarse risorse a disposizione sulle attività di volta in volta prioritarie. Talune di queste modifiche hanno investito lo stesso impianto definito nel primo Regolamento di organizzazione e funzionamento (approvato dalla Commissione a metà del 1996), modificato all'inizio del 1998 (deliberazione del 28 gennaio), e, ancora, a inizio del 1999.

Con le modifiche apportate nel mese di gennaio 1998, è stata semplificata la struttura organizzativa, articolandola in "Direzioni" e non più in Servizi e Uffici ed eliminando le unità i cui compiti potevano essere assolti attraverso un'attività di supervisione (così per le attività di segreteria, delegate direttamente alla Direzione Generale e non più incardinate in una specifica struttura). Sempre in direzione di una razionalizzazione, che ha consentito di economizzare risorse, si sono accorpati in una unica direzione l'Ufficio Amministrazione e bilancio e l'Ufficio Personale (la cui distinta e specializzata attività aveva permesso di affrontare in tempi rapidi la difficile fase dell'autorganizzazione). A questa direzione, si è attribuita più tardi la responsabilità di coordinare lo sviluppo del sistema informatico, nel quadro delle scelte organizzative, delle esigenze prospettate dalle altre Direzioni e delle indicazioni generali che saranno definite dalla Commissione.

Quanto al dimensionamento delle unità organizzative, nella prima fase di avvio operativo si è tenuto conto della necessità di consolidare l'apparato amministrativo, sicché il personale in servizio nelle strutture di supporto (amministrazione, segreteria e personale) rappresentava al termine del primo anno circa il 45 per cento del personale complessivo. Tale percentuale si è ridotta a un terzo alla fine del 1998 e si prevede diminuisca ulteriormente nel corso del corrente anno fino a raggiungere circa il 25% del personale in servizio. Corrispondentemente, il personale in forza alle unità organizzative con compiti spiccatamente tecnici (autorizzazioni, vigilanza, legale e studi) è destinato a incrementarsi progressivamente fino a raggiungere il 75% della forza lavoro complessiva.

**Evoluzione della ripartizione delle risorse nel tempo**

