



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

XI Commissione Lavoro pubblico
e privato

Camera dei Deputati

13 dicembre 2018



CONFINDUSTRIA

Proposte di Legge Camera dei
Deputati n.479 e n.1158 –
Modifiche al Decreto Legislativo
30 giugno 1994, n. 479,
concernenti l'ordinamento e la
struttura organizzativa dell'Istituto
Nazionale della Previdenza
Sociale e dell'Istituto Nazionale
per l'Assicurazione contro gli
Infortuni sul Lavoro

Premessa

Il modello che attualmente presiede alla governance dei due enti previdenziali riposa sui principi fondamentali indicati dalla legge 9 marzo 1989, n. 88.

In particolare, per l'INPS, rilevano i primi due commi dell'art. 1, secondo i quali l'Istituto, ente pubblico erogatore di servizi e sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero del tesoro, nel quadro della politica economica generale, adempie alle funzioni attribuitegli con criteri di economicità e di imprenditorialità, adeguando autonomamente la propria organizzazione all'esigenza di efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi ed erogazione delle prestazioni. Alle medesime finalità deve conformarsi l'azione di controllo e di vigilanza sull'attività dell'Istituto.

Analogamente, per l'Inail rilevano i primi due commi dell'art. 55, con le peculiarità relative alla gestione del patrimonio mobiliare e immobiliare che deve assicurare un idoneo rendimento finanziario.

Si ritiene che tale impostazione debba restare ferma, ma che occorra intervenire sugli effetti negativi della stratificazione normativa successiva che ha introdotto notevoli elementi di incertezza sul complesso della disciplina che regola l'attività dei due enti previdenziali, anche con riferimento alla governance ed ai ruoli e competenze degli Organi.

A partire dalla legge 30 aprile 1969, n. 153 (che aveva, tra l'altro, delegato il Governo al riordinamento degli organi di amministrazione) e dal conseguente DPR 30 aprile 1970, n. 639 (che prevedeva la presenza delle parti sociali nel Consiglio di amministrazione), si sono succeduti rilevanti interventi di modifica.

Il modello della governance (che prevedeva la presenza delle parti sociali negli organi di gestione) ha visto una profonda modifica per effetto del D.lgs. n. 29/1993, che ha introdotto il modello duale in tutta la pubblica amministrazione.

Per gli enti previdenziali, il principio della distinzione tra organi di indirizzo generale e organi di gestione è stato introdotto con il D.lgs. 24 dicembre 1993 n. 537 ed i conseguenti decreti attuativi 30 giugno 1994, n. 479 e 30 giugno 1994, n. 509. Il D.lgs. 479/1994 ha poi rimesso a decreti presidenziali la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento degli enti previdenziali (per l'INPS, D.P.R. 24 settembre 1997, n. 366 e, per l'INAIL, D.P.R. 24 settembre 1997, n. 367). La disciplina dell'organizzazione è stata successivamente rivista dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (di conversione del D.L. 78/2010, che ha abolito il consiglio di amministrazione).

A questi interventi vanno aggiunti alcuni indirizzi Ministeriali (due direttive, del 29 novembre 2010 e del 28 aprile 2011) con cui sono stati individuati i criteri guida per il corretto funzionamento degli organi istituzionali nel rispetto dei principi generali di correttezza, trasparenza e distinzione dei poteri e delle responsabilità, al fine di definire alcuni aspetti di criticità.

La sovrapposizione normativa ha ingenerato complessità ed incertezze che incidono negativamente sul corretto svolgimento dell'attività dell'Istituto.

L'azione di ridefinizione della governance, nel riordinare natura e competenze degli organi dei due istituti previdenziali, non può non risolvere anche queste criticità, pena il fallimento del progetto, provvedendo a fare chiarezza anche attraverso l'adozione di un provvedimento che contenga tutte le regole della nuova governance ed abroghi espressamente tutte le disposizioni – legislative e regolamentari – che contengono discipline incompatibili, ribadendo l'esclusiva competenza del legislatore ad introdurre modifiche nella governance degli enti.

Il modello vigente e le istanze di riforma

Il complesso modello che caratterizza la governance dei due istituti previdenziali nella normativa attualmente vigente prevede il Presidente (che, oltre alla rappresentanza giuridico/istituzionale dell'Ente, svolge anche i compiti del Consiglio di amministrazione); il Consiglio di indirizzo e vigilanza (che, tra l'altro, definisce i programmi e individua le linee di indirizzo dell'ente, determina gli obiettivi strategici pluriennali, emana le direttive di carattere generale relative all'attività dell'ente); il Direttore generale (che ha la responsabilità dell'attività diretta al conseguimento dei risultati e degli obiettivi, sovrintende al personale e all'organizzazione dei servizi, assicurandone l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo) ed il Collegio dei sindaci (che esercita le funzioni di cui all'art. 2403 e seguenti del codice civile).

Secondo lo schema logico-giuridico seguito dal legislatore, partendo dai principi generali della legge n. 88/1989 e sotto la vigilanza dei Ministeri del lavoro e dell'Economia, gli enti previdenziali dovrebbero essere guidati dalle direttive strategiche del Consiglio di indirizzo e vigilanza, cui dovrebbero conformarsi sia le linee politiche del Presidente (o, ove esistente, del Consiglio di amministrazione) sia i conseguenti atti organizzativi e gestionali del Direttore generale, sotto il controllo di legalità del Collegio dei sindaci.

In realtà, le norme via via introdotte non consentono di individuare con chiarezza i confini tra le differenti competenze e non contengono regole di funzionamento che assicurino il pieno svolgimento dei differenti ruoli. Questo, da un lato, ha creato conflittualità, dall'altro, ha ridotto notevolmente l'efficacia dell'azione dei diversi organi.

Il modello è stato oggetto di una approfondita analisi da parte di un Gruppo di lavoro sulla governance degli Enti previdenziali e assicurativi pubblici (Relazione del 28 giugno 2012), che ha confermato la presenza di ampi spazi di incertezza, sovrapposizione e ambiguità nella disciplina vigente.

Una riforma necessaria (come da ultimo sollecitato anche dalla Corte dei conti nelle Determinazioni del 25 gennaio 2018, n.5 per l'INPS e del 10 maggio 2018, n. 45 per l'INAIL) dovrebbe garantire una governance degli enti equilibrata, collegiale e trasparente, che preveda la compresenza di un organismo di vertice costituito da personalità di comprovata esperienza, autonomia e indipendenza, affiancato da un comitato di indirizzo e vigilanza dai poteri rafforzati, così riportando la stessa ad un assetto più appropriato per un ente pubblico (v. anche la mozione Camera 1-01028 del 9 maggio 2012).

Una esigenza, questa, avvertita anche dalle parti sociali che hanno condiviso un progetto di riforma della Governance (avvisi comuni del 24 giugno 2008 e del 26 giugno 2012).

Una proposta di riforma della governance

Tenuto conto delle criticità evidenziate nel tempo dal modello di governance, via via modificato dal legislatore sia pure seguendo una sostanziale linea di continuità di fondo, si ritiene opportuno articolare alcune linee di riforma, tenendo conto delle specificità dei due enti. Una corretta applicazione del modello duale presuppone:

- l'attribuzione di competenze definite, tali da non ingenerare sovrapposizioni e duplicazioni
- l'individuazione di strumenti giuridici idonei ad assicurare la piena realizzazione delle prerogative dei diversi organi
- la piena attuazione del principio di leale collaborazione tra gli organi.

Il primo profilo resta assicurato dalla chiara distinzione dei compiti tra l'organo di indirizzo politico-amministrativo (o strategico), l'organo di amministrazione e l'organo di gestione. Sebbene non sia organo dell'Istituto, un ruolo essenziale sarà svolto dall'Organismo indipendente di valutazione nel disegno del legislatore, anche in considerazione del fatto che, da un lato, gli obiettivi specifici dell'amministrazione sono programmati dall'Organo

politico-amministrativo e, dall'altro, che lo stesso Organo si avvale dell'OIV per l'esercizio dell'azione di vigilanza.

Anche a questi fini, risulta quindi necessario qualificare espressamente il Consiglio di indirizzo e vigilanza come organo di indirizzo politico-amministrativo (come era fatto in precedenti proposte di legge ma che non viene ripetuto in quelli oggetto dell'audizione): il riferimento a tale natura e funzione compare in numerosi provvedimenti legislativi e, in mancanza di una chiara identificazione di tale ruolo negli enti previdenziali, ingenera continuamente criticità applicative.

Da questo punto di vista, sembra inoltre opportuno che sia affidata al Consiglio di indirizzo e vigilanza l'individuazione dei principali soggetti chiamati ad effettuare forme di controllo sull'Istituto (responsabile della trasparenza, dell'anticorruzione e dell'Organismo indipendente di valutazione), visto anche lo stretto collegamento tra le rispettive azioni di vigilanza.

La chiara distinzione delle competenze comporta la trasparente definizione del ruolo politico-strategico del Consiglio di indirizzo e vigilanza, assicurando la titolarità dell'adozione degli atti di fondo dell'Amministrazione, come sostanzialmente delineati in modo conforme nelle proposte di legge all'attenzione, in sostanziale linea di continuità con l'attuale impostazione normativa.

Oltre alla non chiara distinzione delle competenze, in via generale, ciò che finora ha determinato, in modo unanimemente riconosciuto, il fallimento del modello duale negli enti previdenziali è l'assenza di strumenti giuridici per garantire la esigibilità degli indirizzi politico-amministrativi emanati dal Consiglio di indirizzo e vigilanza.

La previsione del potere di emanare indirizzi strategici e del conseguente dovere di svolgere un'azione di vigilanza secondo i richiamati principi della legge n. 88/1989 resta

priva di senso se alla vigilanza non consegue la possibilità di adottare adeguati interventi correttivi attraverso strumenti giuridici che non si riducano ad una mera segnalazione (interna o esterna) di ordine politico.

Il secondo profilo (individuazione di strumenti giuridici idonei ad assicurare la piena realizzazione delle prerogative del Consiglio di indirizzo e vigilanza) assume quindi una valenza decisiva ai fini di confermare l'impostazione del sistema duale vigente, così garantendo il ruolo politico e di controllo della componente sociale sulla gestione delle risorse secondo le finalità istituzionali dell'Istituto: diversamente, sarebbe da ripensare decisamente il modello, concludendo per la inutilità della presenza dell'Organo politico-amministrativo di indirizzo strategico.

In via esemplificativa, la carenza di strumenti che assicurino l'esigibilità delle decisioni si manifesta sul versante degli indirizzi economico-finanziari (bilanci di previsione e consuntivi) e della tempestività dell'adozione degli atti (es. pianificazione e rendicontazione), sulla adozione di documenti richiesti e previsti per legge (es. criteri e piani di investimento e disinvestimento, piano della performance, piano dell'informatica, politiche di prevenzione e ricerca per l'Inail, etc.) e sulla distribuzione e l'uso delle risorse (ad es. i finanziamenti per la prevenzione, i caratteri e le garanzie degli investimenti immobiliari all'interno dell'Inail).

Con particolare riferimento ai provvedimenti finanziari (bilancio preventivo, consuntivo, assestato, variazioni), va sottolineato che si tratta di atti che assumono una valenza decisiva e particolarmente delicata per l'intero ordinamento. Se, per un verso, si deve confermare in pieno il ruolo dei Ministeri vigilanti, dall'altro occorre introdurre strumenti giuridici a garanzia della esigibilità delle indicazioni del Consiglio di indirizzo e vigilanza, orientati ad evitare, se non in casi estremi, la rimessione del documento contabile alla decisione finale del Ministero del lavoro.

Il terzo profilo (la piena attuazione del principio di leale collaborazione tra gli organi) è funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione, e consente di orientare le relazioni tra gli Organi verso una complessiva gestione (ciascuno secondo il proprio ruolo, di rappresentanza, politico-amministrativo o gestionale) qualificata dalla prevalenza degli obiettivi alti e comuni di matrice costituzionale assicurati dall'art. 97 della Costituzione. In questo senso, potrebbero essere valorizzati, anche sul piano formale, momenti non di codecisione ma di confronto e conoscenza.

Alla luce delle precedenti osservazioni, il modello proposto può essere così articolato. Il Consiglio di indirizzo e vigilanza è l'organo politico-amministrativo e svolge le funzioni di indirizzo strategico e politico, sostanzialmente analoghe alle attuali, con ulteriore competenza a nominare alcune figure centrali nell'azione di controllo negli enti previdenziali in tema di trasparenza ed anticorruzione e l'Organismo indipendente di valutazione, in coerenza con le specifiche previsioni di legge, dalle cui non appare opportuno discostarsi. Vanno precisati gli strumenti giuridici attraverso i quali assicurare l'attuazione degli indirizzi.

Il Consiglio di amministrazione, al quale restano attribuite le competenze tradizionali di traduzione delle linee strategiche in atti generali di alta amministrazione (in linea con il modello confermato nei disegni di legge all'esame) individua al proprio interno la figura del Presidente, che assume esclusivamente una funzione di rappresentanza giuridica dell'Istituto.

Il Collegio dei sindaci mantiene la propria funzione di controllo della legittimità degli atti dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 2403 del codice civile.

Il Direttore generale vede confermato il ruolo di gestire la struttura cui è preposto. Considerato che alla responsabilità della gestione consegue la responsabilità per i risultati dell'azione amministrativa, deve disporre di adeguati poteri ed autonomia rispetto

al Consiglio di amministrazione (ad esempio, attraverso un potere di proposta), restando vincolato evidentemente alle direttive politico-amministrative del Consiglio di strategia e vigilanza e di alta amministrazione del Consiglio di amministrazione, ma autonomo nell'individuare strumenti e linee gestionali per il conseguimento dei risultati posti dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e da quello amministrativo.

Secondo questa costruzione generale, l'indirizzo politico-amministrativo spetta all'Organo composto dai rappresentanti delle parti sociali secondo il peso della rappresentatività, con esclusione di ogni ruolo o potere gestionale; l'amministrazione ad un Consiglio di nomina governativa, tra persone di indiscussa competenza e professionalità; la gestione ad un Direttore generale, di nomina governativa, preferibilmente interno alla struttura; la rappresentanza giuridica dell'Istituto al Presidente.

La significatività ed il ruolo di ciascun organo trovano riflesso anche nella qualità dei componenti, nella composizione e nel riconoscimento economico. Occorre quindi, in una logica di riduzione della spesa pubblica, rivedere l'approccio attuale, riducendo sostanzialmente il numero dei componenti del Consiglio di indirizzo e vigilanza (si propone, in numero non superiore a 10) e del Collegio dei sindaci (5) e contenendo quello del Consiglio di amministrazione (3), sia pure assicurando la funzionalità di ciascun Organo. Occorre poi, da un lato, assicurare l'adeguata professionalità dei componenti degli organi per preparazione ed esperienza (e salvaguardando l'autonomia di determinazione delle parti sociali, vista la funzione di indirizzo, anche rispetto alla previsione dell'appartenenza all'uno o all'altro sesso), e, dall'altro, garantire la ragionevolezza e l'equilibrio nel riconoscimento economico tra gli Organi, comunque nella logica della riduzione della spesa complessiva.

Il livello territoriale

Gli organismi espressione della partecipazione sociale al livello territoriale dovrebbero veder evolvere le proprie funzioni verso aspetti più concretamente incisivi su tematiche di portata locale, ad esempio, assumendo una funzione decisionale nell'ambito Inail, con riferimento a questioni legate ai finanziamenti per prevenzione o al riconoscimento delle oscillazioni del tasso alle aziende del territorio, rafforzando le attuali funzioni consultive.

Considerazioni specifiche sulle proposte di legge all'esame.

Le proposte di legge sono identiche.

Appare rilevante il richiamo iniziale al principio di leale collaborazione, quale spirito al quale animare ogni relazione tra gli organi, nella salvaguardia dell'esercizio reciproco delle funzioni, acquisendo così una congrua e completa conoscenza dei fatti e la possibilità di una considerazione adeguata e proporzionata degli interessi coinvolti nelle rispettive competenze.

L'affermazione del principio di rappresentanza per sesso, pur condivisibile, non sembra poter trovare applicazione almeno per il Consiglio di indirizzo e vigilanza, la cui composizione deriva da indicazioni vincolanti da parte delle organizzazioni di rappresentanza.

Per quanto riguarda i compiti del Consiglio di amministrazione, sono previsti strumenti di intesa e di consultazione del Consiglio strategico e di vigilanza: si tratta di istituti collaborativi, coerenti con il principio di leale collaborazione, nella salvaguardia dell'esercizio reciproco delle funzioni e che trovano nella eventuale mancanza di tale riconoscimento il proprio limite. Occorrerebbe prevedere strumenti di risoluzione di

eventuali conflitti, con prevalenza dell'indirizzo politico-amministrativo. In ogni caso, occorre coordinare tali attribuzioni con le competenze fissate dalle varie leggi.

Ad esempio, l'art. 1, comma 7 della legge 6 novembre 2012, n. 190 prevede che il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza sia nominato dall'organo di indirizzo. Il Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 prevede che l'Organismo indipendente di valutazione sia nominato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo. L'incoerenza tra tali previsioni generali e la differente regolamentazione negli Istituti previdenziali hanno generato in passato contrasti e improprie difformità di comportamenti.

Per quanto riguarda il Consiglio di strategia e vigilanza, si ritiene opportuno che il Presidente, nominato dal medesimo Consiglio al proprio interno, appartenga alternativamente alla compagine dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, in modo da garantire una reale equiparazione di ruoli e funzioni.

Anche per il Consiglio di strategia e vigilanza viene prevista la impossibilità di ulteriori conferme dopo la prima. Al fine di non disperdere la competenza maturata, si ritiene utile di prevedere che tale limite riguardi la sola conferma in un mandato immediatamente successivo al primo, così legittimando espressamente la nomina in mandati successivi.

Ancora sul Consiglio di strategia e vigilanza, non se ne richiama espressamente la natura di organo di indirizzo politico-amministrativo: tale richiamo appare particolarmente rilevante, in quanto risolve alcuni problemi che si sono verificati in passato, nel momento in cui in varie ipotesi il legislatore attribuisce competenze all'Organismo politico-amministrativo.

Per quanto riguarda la figura del Direttore generale, sarebbe opportuno confermare – come avviene per il Consiglio di amministrazione - che tale organo svolge le proprie

funzioni nel rispetto degli indirizzi strategici fissati dal consiglio di strategia e vigilanza. L'azione del Consiglio di strategia e vigilanza, infatti, ha ad oggetto l'indirizzo e la vigilanza sull'attività dell'Istituto, quindi anche sulle attività del Direttore generale.

Con riferimento al comitato scientifico, nella sua composizione non si prevede la presenza di un rappresentante del Consiglio di strategia e vigilanza. Si tratta di una carenza rilevante, in quanto la funzione strategica del Consiglio ben si coordina con una sua partecipazione anche in una sede scientifica che elabora ricerche, valutazioni e considerazioni di rilevante interesse per l'azione strategica dell'organo di indirizzo politico-amministrativo. Sembra quindi opportuno integrarne la composizione con una partecipazione delle due componenti di rappresentanza presenti nel Consiglio di strategia e vigilanza.

Per quanto riguarda le disposizioni finali, si ritiene opportuno un coordinamento con la scadenza attualmente prevista per alcuni Organi dei due Istituti previdenziali.