

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI  
ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE  
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**12.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 15 DICEMBRE 2005**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO MARIA AMORUSO**

**INDICE**

	PAG.
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA EFFICIENZA ORGANIZZATIVA E FINANZIARIA DEL SISTEMA PREVIDENZIALE PUBBLICO E PRIVATO</b>	
<b>Comunicazioni del presidente:</b>	
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i> .....	3
<b>ALLEGATO: Documentazione trasmessa alla Commissione</b> .....	5

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
FRANCESCO MARIA AMORUSO

**La seduta comincia alle 9,15.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

#### **Comunicazioni del presidente.**

PRESIDENTE. Comunico che, in relazione all'indagine conoscitiva sull'efficienza organizzativa e finanziaria del sistema previdenziale pubblico e privato, avevo richiesto, con espressa lettera, contributi scritti sul funzionamento del sistema duale ai seguenti soggetti: con lettera del 12 maggio 2005, ai presidenti dei CIV dell'INPS, dell'INPDAP, dell'INAIL, dell'ENPALS, dell'IPOST, dell'IPSEMA ed al vicedirettore generale dell'ENPAM; con lettera del 19 maggio 2005, al direttore generale per le politiche previdenziali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al vicesegretario generale della UGL, al presidente della Confindustria; con lettera del 12 luglio 2005, ai segretari confederali di CGIL e CISL, al segretario generale aggiunto di UIL, al presidente di Confitarma; con lettera del 4 ottobre 2005, ai presidenti di Confesercenti, Confagricoltura, Coldiretti, Confartigianato, Confcooperative, Confapi, CIA (Confederazione italiana agricoltori), Federpesca, Fedarlinea, AIC (Associazione italiana calciatori), Lega nazionale professionisti,

Lega professionisti serie C, AGIS, ANICA, CIU (Confederazione professioni intellettuali), FRT (Federazione radio televisioni), ANMIL (Invalidi e mutilati del lavoro), nonché ai segretari generali di CONFISAL (Confederazione sindacati autonomi lavoratori) e CISAL.

Al riguardo preciso che, alla data odierna, sono pervenuti i contributi scritti da parte dei seguenti soggetti: Confindustria, Confcommercio, CIV dell'INAIL, dell'INPS, dell'INPDAP, dell'ENPALS, dell'IPOST, dell'IPSEMA, di Fedarlinea, della CONFAPI, dell'AIC, della CISAL e della Federpesca.

Per quanto concerne i segretari confederali di CGIL, CISL, UIL ed il vicesegretario generale della UGL, ricordo che si è proceduto ad un'apposita audizione in data 27 settembre 2005.

Nel ricordare che tale documentazione trasmessa è a disposizione dei commissari che volessero consultarla, ne dispongo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico dell'odierna seduta.

Dichiaro conclusa la seduta.

**La seduta termina alle 9,25.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa  
il 13 gennaio 2006.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

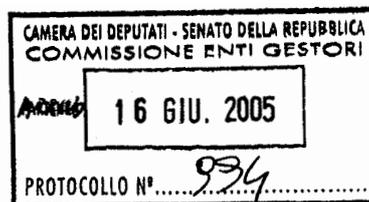
PAGINA BIANCA

**INDICE****ALLEGATO**

In relazione all'indagine conoscitiva sulla efficienza organizzativa e finanziaria del sistema previdenziale pubblico e privato sono state trasmesse note di documentazione da parte dei seguenti soggetti:

- CONFCOMMERCIO ..... lettera del Presidente
- CONFINDUSTRIA ..... lettera del Vice Presidente
- CIV INAIL ..... lettera del Presidente
- CIV INPS ..... lettera del Presidente
- CIV INPDAP ..... lettera del Presidente
- CIV ENPALS ..... lettera del Presidente
- CIV IPOST ..... lettera del Presidente
- CIV IPSEMA ..... lettera del Presidente
- FEDARLINEA ..... lettera del Presidente
- CONFAPI ..... lettera del Presidente
- AIC ..... lettera del Presidente
- CISAL ..... lettera del Segretario Generale
- FEDERPESCA ..... lettera del Presidente

PAGINA BIANCA



Confederazione Generale Italiana del Commercio, del Turismo, dei Servizi,  
delle Professioni e delle Piccole e Medie Imprese

Il Presidente

Roma 14 GIU. 2005

*Caro Presidente,*

*La ringrazio dell'opportunità offerta a Confcommercio di poter esprimere alcune considerazioni sull'attuale sistema di governance degli Enti previdenziali. Si tratta, infatti, di un tema di grande attualità nel dibattito sulla revisione del nostro sistema di Welfare.*

*Del resto, è evidente che le Parti sociali hanno particolare interesse per il buon funzionamento degli Enti stessi, nell'ambito dei quali svolgono un ruolo strategico, in quanto rappresentano aziende e lavoratori e cioè "gli azionisti di riferimento".*

*Le invio, pertanto, alcune riflessioni che spero possano favorire l'individuazione di alcune direttrici d'intervento utili ad individuare le linee di un eventuale cambiamento.*

*Con i migliori saluti*

Sergio Billé

All. 1

-----  
*On. Francesco Maria Amoruso  
Presidente  
Commissione parlamentare di controllo  
sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie  
di previdenza e assistenza sociale*

ROMA

CONFCOMMERCIO

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI  
CONTROLLO SULLE ATTIVITA' DEGLI ENTI  
GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE DI  
PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GOVERNANCE  
DEGLI ENTI PREVIDENZIALI PUBBLICI**

**OSSERVAZIONI CONFCOMMERCIO**

A distanza di dieci anni dall'introduzione del modello ordinamentale e gestionale degli Enti previdenziali pubblici, basato sul cosiddetto sistema duale, è possibile trarre un bilancio sui risultati conseguiti, che, alla luce del dibattito in corso sulla delega previdenziale, assume particolare significato e può fornire alcuni spunti di riflessione, in chiave propositiva.

La storia è nota. Quando, nel 1994, il decreto legislativo 479 fissò le regole per il riordino degli Enti previdenziali pubblici, le scelte furono dettate più da motivi di opportunità che da impellenti esigenze di miglioramento dell'efficienza degli Enti interessati.

In quell'occasione fu riconosciuta agli Enti stessi la possibilità di perseguire i fini istituzionali attraverso il decentramento di talune funzioni e responsabilità politico-gestionali.

A livello centrale prese così vita il modello duale fondato sulla separazione tra funzioni di indirizzo e vigilanza e funzioni di tipo gestionale.

In tal modo, da un lato le parti sociali furono d'accordo nell'attribuire a tecnici la gestione degli Enti, uscendo dai Consigli di Amministrazione ed, al tempo stesso, venne data una rappresentanza nell'ambito dei CIV alle principali componenti del mondo sociale e produttivo interessate alle politiche previdenziali.

Si può affermare che tale sistema, nel corso di questi anni, ha consentito di superare alcune situazioni delicate, connesse alla necessità di operare importanti scelte nel campo politico-gestionale.

Tuttavia, si sono registrate anche una serie di criticità che spesso hanno vanificato l'originaria impostazione voluta dal legislatore.

Ciò anche perché non si è mai veramente pervenuti ad una precisa e puntuale distinzione di competenze fra organi di indirizzo ed organi di gestione.

Infatti, nell'attuale assetto ordinamentale, a fronte di un organo, il CIV, cui spetta la funzione di indirizzo e vigilanza, non appaiono chiaramente definite l'ambito e la natura delle attività spettanti al Consiglio di Amministrazione, al Presidente ed al Direttore Generale degli enti.

La mancanza di chiarezza sulle rispettive competenze e funzioni ha influito sul piano dell'efficienza, della funzionalità nonché dell'esigibilità degli indirizzi dettati dall'organo di rappresentanza delle Parti sociali. La mancanza di un preciso riscontro sull'attuazione degli indirizzi, ha reso spesso inadeguate le funzioni di vigilanza attribuite ai CIV.

E' stata, poi, sottovalutata l'esigenza di garantire che nella composizione degli organismi gestionali previsti dal sistema duale venissero individuate, come espressamente previsto dalla legge, professionalità in possesso di specifiche esperienze settoriali e, quindi, in grado di operare valutazioni e dare il dovuto rilievo agli aspetti sociali connessi con le esigenze del mondo del lavoro.

Altra criticità spesso registrata appare la difficoltà di ottenere dai Consigli di Amministrazione la formulazione di bilanci perfettamente aderenti agli indirizzi espressi dai CIV.

Si è dimenticato, in più occasioni, che le imprese ed i lavoratori costituiscono gli azionisti di riferimento del sistema, in quanto lo finanziano e hanno quindi il diritto di svolgere un ruolo strategico nella vita degli Enti stessi.

Un altro limite dell'attuale sistema è rappresentato dalla situazione delle strutture territoriali degli Enti.

Già con il dlgs 479/94 era venuto a mancare il necessario coordinamento con la legge 88/89, che

a suo tempo aveva disciplinato le attribuzioni dei Comitati Provinciali e Regionali.

Peraltro anche i recenti provvedimenti legislativi che hanno di fatto ridimensionato i compiti dei Comitati Regionali hanno evidenziato la necessità di interventi mirati a trovare forme di raccordo normativo tra le due discipline.

### **Diretrici di intervento e possibili soluzioni**

Sulla scorta delle osservazioni che precedono si può, quindi, affermare che il sistema duale non va smantellato, ma deve essere rafforzato con opportuni correttivi.

Teniamo presente che i maggiori enti previdenziali, in particolare l'INPS e l'INAIL, nei prossimi anni saranno chiamati ad affrontare alcune sfide. Dal ruolo da svolgere nell'ambito del nuovo mercato del lavoro alla previdenza complementare, dalla certificazione dei diritti previdenziali alle sinergie con gli altri settori della Pubblica Amministrazione e con il mondo produttivo.

Occorre allora rivisitare il sistema nel suo complesso e non limitarsi ad una serie di interventi scollegati tra loro ed incapaci di cogliere le nuove esigenze legate al ripensamento del sistema di welfare.

Appare, in concreto, auspicabile che nel confermare l'attuale sistema duale venga rafforzato il ruolo delle Parti sociali in modo che, nel rispetto della distinzione tra funzione di indirizzo e funzione di

gestione, venga consentito loro di incidere realmente sull'attività degli Enti.

Del resto, solo chi rappresenta le aziende ed i lavoratori è in grado di monitorare e cogliere l'evolversi delle nuove esigenze del mondo del lavoro e può, quindi, offrire all'Istituto conoscenze capaci di migliorare l'efficienza e l'efficacia della propria azione.

Nel mettere mano al riordino degli enti pubblici di previdenza devono, pertanto, essere ribaditi i principi di distinzione della funzione di gestione da quella di indirizzo e vigilanza, allo scopo di evitare sovrapposizioni o conflitti tra gli Organi.

In tale ambito, andrebbero anche riconsiderati i poteri oggi attribuiti al Direttore Generale in rapporto ai poteri affidati all'Organo di Gestione.

In questo senso, è immaginabile **l'unificazione delle funzioni del Direttore Generale con quelle del Consiglio di Amministrazione.** Per quest'ultimo Organismo dovrebbero essere ipotizzate funzioni maggiormente fasate sulla esecuzione degli indirizzi dei CIV e dovrebbe essere valutata l'opportunità di ridurre i componenti che, nella veste di **amministratori delegati**, potrebbero partecipare alle riunioni dei CIV con voto consultivo. Va da sé che con l'eliminazione del Consiglio di Amministrazione, nei CIV dovrebbero essere ricompresi i rappresentanti dei Ministeri vigilanti.

Per meglio armonizzare l'operatività degli enti e rendere più stringente il rapporto tra Organi, si potrebbe anche ipotizzare un ruolo dei CIV nel processo di nomina dei componenti dell'Organo di gestione, prevedendo, ad esempio, la possibilità che **il CIV esprima il proprio giudizio in merito alle candidature degli esperti da nominare quali Amministratori delegati.**

Anche per quanto riguarda uno dei poteri più significativi oggi di competenza del CIV, cioè quello dell'approvazione dei bilanci, appare necessario addivenire alla revisione delle attuali modalità di approvazione. E', infatti, ipotizzabile che **l'approvazione del bilancio complessivo degli Enti possa essere attribuita in via definitiva ai CIV**, lasciando ai Ministeri vigilanti soltanto la ratifica della relativa deliberazione.

Altra direttrice di intervento è costituita dalla necessità di **eliminare duplicazioni di Organi**. In questo senso, si potrebbe valutare la possibilità di **unificare** nella stessa persona nominata dal Governo la **figura del Presidente dell'Ente con quella di Presidente del CIV**. Allo stesso tempo, il Presidente potrebbe essere affiancato da un Vicepresidente di parte datoriale e da un Vicepresidente di parte sindacale.

Va anche sottolineato come nell'ambito di una revisione generale del sistema di governance degli Enti, si pone la necessità di **riattribuire alle categorie interessate un ruolo più incisivo nella gestione dei rispettivi fondi previdenziali**

**di categoria**, riattribuendo ai rispettivi componenti il potere di approvazione dei singoli bilanci.

Inoltre, anche alla luce di un assetto federalista del Paese, appare necessaria **una migliore definizione dei compiti e delle funzioni degli organi territoriali**, attualmente svuotati, infatti, delle funzioni più significative.

Anche in questo caso, è necessario rivalutare il ruolo delle Parti sociali nei Comitati Regionali e Provinciali visto che, in passato, hanno dato prova di saper rapportare le esigenze delle categorie produttive con quelle della P.A.

Non bisogna dimenticare che tali organismi costituiscono, laddove previsti, l'interfaccia a livello territoriale dell'Organo politico centrale, cioè del CIV.

In ogni caso, per arrivare ad un effettivo rispetto delle competenze e delle funzioni è inderogabile prevedere che agli indirizzi delineati dai CIV sia garantita una concreta considerazione da parte di chi è tenuto a darne attuazione.

A tale scopo, appare necessario che i **CIV** siano dotati di un **potere di controllo reale** nei confronti degli Organi deputati a dare attuazione alle relative deliberazioni.

In definitiva, la necessità è quella di rendere gli Enti previdenziali sempre più vicini alle esigenze dell'utente e che, quindi, siano posti in grado di

adeguare la propria attività istituzionale ai continui mutamenti del contesto socio-economico.

Per queste ragioni, la revisione del sistema ordinamentale degli Enti previdenziali pubblici deve evitare il rischio che un' indefinita attribuzione di competenze tra Organi si ripercuota negativamente sulla vita degli Enti, ingessandone i meccanismi operativi in conflitti burocratici.



CONFINDUSTRIA

Il Vice Presidente  
per le Relazioni Industriali  
e gli Affari Sociali

Roma, 29 luglio 2005

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA COMMISSIONE ANAGRAFE TRIBUTARIA	
ARRIVO	- 2 AGO. 2005
PROTOCOLLO N°	1026

Gentile Presidente,

condivido pienamente l'opportunità da Lei evidenziata di un approfondimento in ordine alla attualità del "sistema duale" operante da un decennio in seno agli enti pubblici non economici, tanto più necessario se si considera l'ormai notevole lasso di tempo trascorso dal varo del d. lgs. 479/94.

Pur potendo dare una valutazione sostanzialmente positiva sul funzionamento di fondo del sistema duale, comprovata dall'esperienza compiuta in questi anni, ritengo tuttavia necessario richiamare la Sua attenzione sull'esistenza di numerose criticità emerse nel tempo, cui occorre oggi far fronte.

Si considerino, al riguardo, i problemi posti dalla limitatezza dei poteri di vigilanza, pur formalmente riconosciuti al CIV, o quelli derivanti dalla triangolazione dei rapporti tra competenze del CIV, competenze del Consiglio di Amministrazione e ruolo e funzioni dei Comitati regionali e provinciali o, ancora, il problema della concreta esigibilità degli indirizzi e delle delibere predisposte dal CIV di fronte alle competenze gestionali.

Ulteriore aspetto critico che ritengo necessario segnalare è quello relativo ad una mancata corrispondenza tra l'elevato grado di rappresentatività delle parti sociali in seno al CIV e il grado di potere effettivamente esercitabile dalle stesse tramite lo stesso Consiglio.

Alla luce di tali considerazioni, risulta oggi necessario individuare nuove soluzioni volte a dare stabilità e maggiore certezza ai meccanismi relazionali ed ai rapporti istituzionali nel loro complesso.

On. FRANCESCO MARIA AMORUSO  
Presidente Commissione Parlamentare per il  
Controllo sull'Attività degli Enti Gestori di Forme  
Obbligatorie di Previdenza e Assistenza Sociale

ROMA



CONFINDUSTRIA

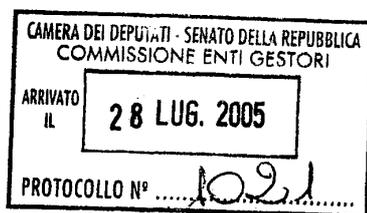
A tal fine, mi permetto di sottolineare la necessità che la Commissione Parlamentare da Lei presieduta acquisisca il punto di vista delle rappresentanze imprenditoriali e sindacali nei Consigli.

Sono convinto, infatti, che da un proficuo e sereno confronto delle diverse posizioni possano scaturire soluzioni condivise e, come tali, idonee a garantire uno stabile riassetto ordinamentale degli enti previdenziali, funzionale agli interessi dei lavoratori, delle imprese e della collettività.

Con i più cordiali saluti

Alberto Bombassei

INVIATO



CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA  
IL PRESIDENTE  
DR. GIOVANNI GUERISOLI

Roma 26.07.2005

On.le Francesco Maria Amoruso  
Presidente Commissione Parlamentare  
di controllo sull'attività degli Enti  
gestori di forme obbligatorie di  
previdenza e assistenza sociale

Oggetto: Indagine sul sistema duale

Caro Presidente,

ho valutato molto positivamente l'atto politico con il quale Ella, ha interpellato i Presidenti dei CIV in ordine alle problematiche inerenti il funzionamento del "sistema duale".

Ciò ha stimolato la più grande attenzione, un approfondito dibattito ed un impegno a fornire una risposta nel modo più esauriente possibile, tenuto conto del fatto che il confronto sui temi che Ella ci ha proposto, coinvolge ed impegna direttamente le Parti sociali rappresentate nei CIV con le quali gli organi stessi hanno già promosso e intendono promuovere confronti e ricerche di comuni approdi.

Nel merito

### **PREMESSA**

In premessa è necessario sottolineare che a 10 anni di distanza dal varo del D. L.vo 479/1994 esistono le condizioni di un bilancio per valutare l'efficacia concreta del sistema duale.

## INCHIESTA

Sono più che mai evidenti le lacune e le incoerenze di una legislazione approntata per far fronte ad una decisione politica delle parti sociali che – pur volendo ribadire la loro funzione strategica nella vita degli Enti previdenziali – intendevano separarsi dalle funzioni propriamente gestionali. Nacque così un sistema di governo basato sulla separazione delle funzioni di indirizzo da quelle gestionali e sulla corresponsabilità di governo di due organi: Il Consiglio di Amministrazione, preesistente al D.L.vo 479, ed il CIV, di nuova istituzione.

Si scelse cioè un modello che trasferiva agli Istituti previdenziali i principi della riforma della P.A. e che mutuava soluzioni sperimentate in alcuni Stati europei.

Nelle nuove condizioni date all'interno degli enti previdenziali, il sistema duale doveva necessariamente ripensare ruoli, competenze, codici di rapporto interno, sistemi relazionali e dunque ha dovuto fare ampio ricorso al metodo della sperimentazione sul campo per definire reciproci spazi di movimento e di responsabilità di fronte a gli altri organi centrali e periferici e dalla tecnostruttura dell'Istituto.

L'esperienza compiuta in questi anni conferma la validità di fondo del modello poiché ribadisce la coesistenzialità del ruolo svolto dalle parti sociali anche nelle nuove condizioni di governo dell'istituto, e tuttavia ha evidenziato elementi di carenze e criticità la cui soluzione è fuori dalla portata degli attori del sistema duale e dunque non può che essere affidata al legislatore. Si pensi al problema della concreta esigibilità degli indirizzi e delle delibere predisposte dal CIV di fronte alle competenze gestionali. Si consideri la modestia dei poteri di vigilanza che pure vengono formalmente riconosciuti al CIV; per non dire delle criticità che si manifestano nei rapporti tra competenze CIV/competenze del C.d.A./ruolo e funzioni dei Comitati regionali e provinciali.

In un contesto di questo tipo si deve comunque prendere atto che il saldo finale di questo decennio palesa un sistema che, se non ha subito "crisi di rigetto", è stato tuttavia cadenzato da limiti strutturali e da momenti di tensioni interne non trascurabili, per cui necessita di correzioni precise, improntate alla coerenza ai principi fondamentali, al fine di dare stabilità e maggiore certezza ai congegni relazionali ed ai rapporti istituzionali.



esercitata come controllo sugli atti, in relazione alla piena osservanza dei dispositivi legislativi. Quando invece questa funzione si impernia di fatto su interventi "ex ante", invece che "ex post", cede il passo ad una pratica prescrittiva dei comportamenti degli Enti (ad esempio il controllo preventivo dei contenuti delle circolari amministrative da parte del Ministero del Lavoro o la nomina di una commissione mista Ministero/INAIL sugli investimenti dell'Istituto) allora il principio dell'autonomia viene profondamente inciso.

Il "fall-out" di questo processo di decadimento dell'autonomia degli enti è prima di tutto di natura politica, poiché lede quel ruolo di rappresentanza degli interessi, di potenzialità offerte dal mercato del lavoro e di intermediazione sociale nell'amministrazione del sistema di sicurezza sociale, che è insostituibilmente e specificatamente da attribuire ai CIV. A ciò si debbono aggiungere effetti negativi sul piano propriamente gestionale, quali: la bassa efficienza delle linee operative; la burocratizzazione; la verticalizzazione /centralizzazione; la deresponsabilizzazione.

A questo riguardo, va da ultimo evidenziato che lo stravolgimento del ruolo della vigilanza governativa si pone in totale controtendenza rispetto ai principi recati dalla legge costituzionale 3/2001 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

**Il secondo nodo** da considerare fa riferimento alla natura del sistema duale ed al ruolo delle parti sociali. La loro posizione all'interno degli enti previdenziali non è quella di soggetti cooptati bensì discende dal fatto che gran parte delle prestazioni sociali che danno luogo al sistema di welfare del nostro Paese sono il frutto di un impegno convergente delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e di quelle datoriali sul terreno sociale, nel corso della vicenda degli ultimi 50 anni.

Il fondamento su cui si basa la legittimità del ruolo delle parti sociali nella vita degli enti previdenziali risiede sul piano politico-sociale, nelle stesse finalità istituzionali degli Enti. In altri termini, la domanda sociale che gli enti sono chiamati a gestire non è una mera domanda mercantile di "servizi"; in realtà è una domanda di diritti di cittadinanza, non come diritto astratto, bensì nella loro forma concreta ed esigibile,

all'interno di un quadro di welfare ampiamente determinato con un ruolo attivo, e spesso concertato, delle parti sociali.

Il ruolo nelle parti sociali ha dunque in sé un carattere fondativo, senza il quale non sarebbe possibile definire la responsabilità sociale degli enti previdenziali.

In questo senso la coesistenzialità delle parti sociali nelle funzioni di governo degli enti previdenziali si configura non come mera concessione, benché come diritto indisponibile reso tale dalla rappresentatività generale nei confronti di coloro che contestualmente costituiscono sia i principali finanziatori del sistema sia i principali fruitori (va puntualizzato che nel caso dell'INAIL i datori di lavoro sono i finanziatori esclusivi del sistema assicurativo ed i lavoratori ne sono gli esclusivi fruitori).

**Il terzo nodo** da considerare interpella il principio e la pratica della separazione delle funzioni di indirizzo strategico dalle funzioni propriamente gestionali su cui si basa il sistema duale.

In termini generali, la separazione delle funzioni è ormai accettata come un requisito fondamentale di una dialettica che deve produrre trasparenza ed affidabilità gestionale. Nel caso degli enti previdenziali va richiamato il fatto che il banco di prova della tenuta del sistema duale è stata la vicenda delle acute tensioni sociali della seconda metà degli anni 90 il cui epicentro era la riforma del sistema pensionistico. In quella fase il ruolo delle Parti sociali ha assicurato continuità, riconoscibilità di fronte ai lavoratori ed alle imprese ed un elevato grado di responsabilità sociale; ciò anche nelle condizioni di elevata criticità istituzionale conseguenti alla lunghissima fase di gestione commissariale degli Enti.

### **LE POSSIBILI DIRETTRICI DI INTERVENTO**

In un contesto di permanente validità del principio di separazione delle funzioni di indirizzo da quelle gestionali, è certamente necessario indicare i punti di criticità nel funzionamento del sistema duale al fine di rimuoverli.

INDIREZIONE

a) Le parti sociali avvertono una significativa tensione tra il loro grado di rappresentatività (tendenzialmente alta) e il grado di potere esercitabile tramite i CIV (tendenzialmente basso).

A questa tensione, nelle varie consiliature dei CIV, si è cercato di dare una risposta "sul campo" attraverso la formula del "governo condiviso"; vale a dire una pratica relazionale basata sulla pari dignità degli organi che partecipano al governo dell'Istituto, sul riconoscimento e sul rispetto dei rispettivi ambiti di intervento, sulla validità del metodo costruttivo nella definizione degli obiettivi da perseguire (funzione di indirizzo) e della loro concreta realizzabilità (funzione di gestione).

b) Anche in un contesto di "governo condiviso" esiste un problema di esigibilità delle linee di indirizzo del CIV. In questo senso si può immaginare di correlare più strettamente il potere di emanazione delle linee di indirizzo al potere deliberativo in materia di bilanci e, conseguentemente, rivedere e delineare il potere di vigilanza.

c) Il potere deliberante del CIV in materia di bilanci va reso più preciso nel rapporto con gli organi di gestione. Oggi appare di fatto come una prerogativa difficilmente esigibile in presenza di due fattori di criticità:

- L'elaborazione dei bilanci si avvale di criteri e categorie pressoché incomparabili con gli indirizzi deliberati dai CIV. Questo elemento di criticità è destinato ad acuirsi in seguito all'adozione del DPR 97/03 se non verrà rispettato l'obbligo di allegare ai bilanci i piani pluriennali ed annuali che derivano dalle linee di indirizzo del CIV.
- In caso di parere negativo del CIV rispetto a quello del C.d.A., il potere di "vigilanza" del Ministero del Lavoro si trasforma, nei fatti, in potere "arbitrale". Ciò inficia la piena efficacia della legge 127/97 che invece attribuisce con chiarezza al CIV il potere di approvare "in via definitiva" i documenti di bilancio. Ai Ministeri vigilanti deve essere riconosciuta la facoltà di intervento correttivo esclusivamente nel caso di inadempienze legislative presenti nei bilanci stessi.

d) Esiste una evidente asimmetria tra il carattere "monistico" dell'organo di indirizzo e vigilanza ed il carattere "plurimo" degli organi propriamente di gestione. Logica vorrebbe che il sistema fosse

semplificato con la riduzione a due soli organi: il CIV e un organo di gestione. Sussiste inoltre la contraddizione insita nella figura del Presidente dell'Istituto, contestualmente detentore di entrambi i ruoli, e le funzioni del modello duale.

### **Situazione INAIL**

Il sistema di governo dell'INAIL è caratterizzato da una peculiarità: una significativa presenza di organi centrali che presiedono a compiti che vanno dalla gestione, al controllo, alla vigilanza, al contenzioso amministrativo; a livello territoriale, nell'INAIL, esercitano una funzione (peraltro) meramente consultiva i Comitati Provinciali, istituiti con la legge n.1712/3.XII.1962.

In questo contesto si pone il problema del rapporto tra il CIV ed i Comitati territoriali, che, pur svolgendo una intensa attività, non riescono ad avere un riconoscimento formale all'interno del sistema duale perché manca un adeguato supporto normativo, non fornito dal D. L.vo 479/1994 che rinviava la riforma dei Comitati a successivi interventi di legge (mai prodotti).

A questo riguardo, si esprimono primi suggerimenti di profilo generale sui Comitati Territoriali dell'INAIL per una nuova normativa, che sia coerente con il modello duale ed assicuri una reale partecipazione della Rappresentanze Territoriali dell'Utenza armonizzando il modello adottato al Centro con quello che caratterizza gli organi locali.

Tale esigenza si è progressivamente accentuata, per l'INAIL, a seguito della emanazione del D.L.vo n. 38/2000, che ha conferito all'Istituto il ruolo di garante di una tutela integrale ed integrata nei confronti dei propri assicurati.

- Abrogare totalmente la Legge n. 1712/3.XII.1962, istitutiva nell'INAIL dei Comitati Consultivi Provinciali ed istituire i Comitati Provinciali Regionali, riconoscendoli quali Organi dell'Istituto con funzioni anche decisionali - come avvenuto

**INCHIESTA**

per l'INPS con la L. n.88/1989 - e quali articolazioni territoriali del CIV.

- Fissare il numero dei componenti dei Comitati Provinciali e Regionali nel rispetto del principio della presenza paritetica delle Parti sociali, che caratterizza la composizione del CIV.
- Stabilire la elezione di un Vice Presidente di parte sociale diversa da quella del Presidente.
- Fissare che alle sedute dei Comitati Provinciali e Regionali debba partecipare il Direttore dell'Unità Provinciale/Regionale assicurando le funzioni di segreteria del Comitato.
- Prevedere che il numero dei componenti di ciascuna parte sociale sia ripartito tra le Organizzazioni maggiormente rappresentative del livello corrispondente.
- Stabilire che la disciplina delle funzioni dei Comitati Provinciali e dei Comitati Regionali sia attribuita: 1) al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza per tutte le materie connesse al ruolo delle parti sociali nel territorio, al governo dei rapporti tra l'Istituto ed i propri Comitati nonché tra questi ultimi e le istituzioni locali, i Patronati e le rappresentanze del mondo del lavoro; 2) al Consiglio di amministrazione per la parte direttamente concernente la normale attività amministrativa.
- Le riunioni dei Comitati sono valide, in prima convocazione, con l'intervento della maggioranza dei componenti e, in seconda convocazione, con la presenza di un terzo dei predetti componenti.

E' evidente la necessità di superare le criticità sopra esplicitate con una ampia rivisitazione della disciplina prevedendo un adeguato potenziamento del sistema duale e, in tale ambito, il riconoscimento formale dei Comitati Territoriali quali articolazione delle funzioni di indirizzo e di vigilanza del CIV sul territorio.

Sussiste, infine, un problema generale di armonizzazione del corpo normativo oggi composto da vecchie leggi e regolamenti del precedente modello ordinamentale e da nuove indicazioni legislative figlie dell'attuale modello; quindi, una realtà che determina poca chiarezza e spesso indicazioni contraddittorie.

1111

A tale riguardo, si esprime la disponibilità a fornire ogni contributo per l'approfondimento e l'articolazione della nuova normativa concernente i Comitati sopra citati nonché per l'indicata armonizzazione del quadro normativo

Con l'augurio di aver fornito materiale utile per le finalità che la Sua Commissione si prefigge, mi è gradito confermarLe la nostra stima insieme ai nostri migliori saluti.

cordialmente

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P. Russo', written in a cursive style.



Il presidente  
Roma, 25 luglio 2005  
Prot. n.733



On. Francesco Maria Amoruso  
Presidente Commissione Parlamentare di  
controllo sull'attività degli Enti gestori di  
forme obbligatorie di previdenza e  
assistenza sociale  
Camera dei Deputati  
ROMA

*Stimolissimo sig. Presidente*

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'INPS, ha valutato molto positivamente l'atto politico con il quale Ella, Sig. Presidente, ha interpellato l'organo di controllo e vigilanza in ordine alle problematiche inerenti il funzionamento del "sistema duale".

Ciò ha stimolato la più grande attenzione, un approfondito dibattito ed un impegno a fornire una risposta nel modo più esauriente possibile; tenuto conto del fatto che il confronto sui temi che Ella ci ha proposto, coinvolge ed impegna direttamente le Parti sociali rappresentate nel CIV con le quali l'organo stesso ha già promosso e intende promuovere confronti e ricerche di comuni approdi. Nel merito

### **PREMESSA**

In premessa è necessario sottolineare che a 10 anni di distanza dal varo del D. L.vo 479/94 esistono le condizioni di un bilancio per valutare l'efficacia concreta del sistema duale.

Sono più che mai evidenti le lacune e le incoerenze di una legislazione approntata per far fronte ad una decisione politica delle parti sociali che – pur volendo ribadire la loro funzione strategica nella vita degli Enti previdenziali – intendevano separarsi dalle funzioni propriamente gestionali. Nacque così un sistema di governo basato sul principio della separazione delle funzioni di indirizzo da quelle gestionali e sulla corresponsabilità di governo di due organi: il Consiglio di Amministrazione, preesistente al D. L.vo 479/94, ed il CIV di nuova istituzione.

Si scelse cioè un modello che trasferiva agli enti previdenziali i principi della riforma della P.A. e che mutuava soluzioni sperimentate in alcuni Stati europei, primo fra tutti la Germania (il c.d. "modello renano").

Nelle nuove condizioni date all'interno degli enti previdenziali, il sistema duale doveva necessariamente ripensare ruoli, competenze, codici di rapporto interno, sistemi relazionali e dunque ha dovuto fare ampio ricorso al metodo della sperimentazione sul campo per definire i reciproci spazi di movimento e di responsabilità di fronte agli altri organi centrali e periferici ed alla tecnostruttura dell'Istituto.

L'esperienza compiuta in questi anni conferma la validità di fondo del modello poichè ribadisce la coesistenzialità del ruolo svolto dalle parti sociali anche nelle nuove condizioni di governo dell'istituto, e tuttavia ha evidenziato elementi di carenza e criticità la cui soluzione è fuori dalla portata degli attori del sistema duale e dunque non può che essere affidata al legislatore. Si pensi al problema della concreta esigibilità degli indirizzi e delle delibere predisposte dal CIV di fronte alle competenze gestionali. Si consideri la modestia dei poteri di vigilanza che pure vengono formalmente riconosciuti al CIV; per non dire delle criticità che si manifestano nel rapporto tra competenze CIV/competenze del C.d.A./ruolo e funzioni dei Comitati regionali e provinciali.

In un contesto di questo tipo si deve comunque prendere atto che il saldo finale di questo decennio, palesa un sistema che se non ha subito "crisi di rigetto", è stato tuttavia cadenzato da limiti strutturali e da momenti di tensione interna non trascurabili, per cui necessita di correzioni precise,

improntate alla coerenza ai principi fondamentali, al fine di dare stabilità e maggiore certezza ai congegni relazionali ed ai rapporti istituzionali.

### **I PUNTI DI CRITICITA'**

Il primo nodo dal punto di vista delle forze sociali che compongono il CIV è quello dell'affievolimento dell'autonomia funzionale degli enti previdenziali, efficacemente descritta dalla L.88/89, di fronte al Governo e — segnatamente — di fronte alla funzione vigilante del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Ad essi la citata legge fa riferimento come ad un "Ente pubblico erogatore di servizi che, nel quadro della politica economica generale, adempie alle proprie funzioni con criteri di economicità e di imprenditorialità, per una efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi ed erogazione delle prestazioni..."

Si deve riconoscere che il nodo dell'autonomia non è stato affrontato dal D.L.vo n. 479/1994, la cui finalità esclusiva era quella di rideterminare un nuovo modello ordinamentale.

Questo vuoto normativo ha creato le condizioni di un interventismo sempre più marcato da parte dei ministeri vigilanti sulle competenze e sulle stesse procedure gestionali.

L'indebolimento dell'autonomia così come descritta dalla L. 88/89 si è verificato, in prima istanza sul piano istituzionale, quando il potere di nomina degli organi di gestione è passato dalle competenze del Presidente della Repubblica a quelle dell'Esecutivo (si può parlare in senso strettamente tecnico di effetto di politicizzazione).

In secondo luogo l'indebolimento dell'autonomia - come si è già accennato - si è verificato sul piano propriamente gestionale, via via che il Ministero del lavoro ed il MEF sono intervenuti amministrativamente nella formazione delle scelte gestionali e nei processi organizzativi degli Enti. In questo senso si può affermare che siamo di fronte ad una concezione

stravolgente del ruolo vigilante dell'autorità ministeriale, peraltro non adeguatamente e tempestivamente contestata.

Il principio di autonomia degli enti previdenziali si sostanzia nel fatto che essi obbediscono alla legge e dunque hanno nel Parlamento il loro primo, fondamentale punto di riferimento istituzionale. E' del tutto pacifico il valore della funzione vigilante che la legge assegna al Ministero del Lavoro e al MEF; che però è tale quando viene esercitata come controllo sugli atti, in relazione alla piena osservanza dei dispositivi legislativi. Quando invece questa funzione si impenna di fatto su interventi "ex ante" invece che "ex post", cede il passo ad una pratica prescrittiva dei comportamenti degli Enti (ad esempio il controllo preventivo dei contenuti delle circolari amministrative degli Enti da parte del Ministero del Lavoro) allora il principio dell'autonomia viene profondamente inciso.

Il "fall-out" di questo processo di decadimento dell'autonomia degli enti è prima di tutto di natura politica, poiché lede quel ruolo di rappresentanza degli interessi, di potenzialità offerte dal mercato del lavoro e di intermediazione sociale nell'amministrazione del sistema di sicurezza sociale che è insostituibilmente e specificatamente da attribuire al CIV. A ciò si debbono aggiungere effetti negativi sul piano propriamente gestionale, quali la bassa efficienza delle linee operative, la burocratizzazione, la verticalizzazione/centralizzazione, la deresponsabilizzazione.

A questo riguardo va da ultimo evidenziato che lo stravolgimento del ruolo della vigilanza governativa si pone in totale controtendenza rispetto ai principi recati dalla legge costituzionale n. 3/2001 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

Il secondo nodo da considerare fa riferimento alla natura del sistema duale ed al ruolo delle parti sociali. La loro posizione all'interno degli enti previdenziali non è quella di soggetti cooptati bensì discende dal fatto che gran parte delle prestazioni sociali che danno luogo al sistema di welfare del nostro paese sono il frutto di un impegno convergente delle organizzazioni

sindacali dei lavoratori e di quelle datoriali sul terreno sociale, nel corso della vicenda degli ultimo 50 anni.

Il fondamento su cui si basa la legittimità del ruolo delle parti sociali nella vita degli enti previdenziali, risiede quindi sul piano politico sociale, nelle stesse finalità istituzionali degli enti. In altri termini, la domanda sociale che gli enti sono chiamati a gestire non è una mera domanda mercantile di "servizi"; in realtà è una domanda di diritti di cittadinanza non come diritto astratto, bensì nella loro forma concreta ed esigibile, all'interno di un quadro di welfare ampiamente determinato dal ruolo attivo e spesso concertato, delle parti sociali.

Il ruolo delle parti sociali ha dunque in sé un carattere fondativo, senza il quale non sarebbe possibile definire la responsabilità sociale degli enti previdenziali.

In questo senso la coesistenzialità delle parti sociali nella funzione di governo degli enti previdenziali si configura non come mera concessione, bensì come diritto indisponibile reso tale dalla rappresentatività generale nei confronti di coloro che contestualmente costituiscono sia i principali finanziatori del sistema sia i principali fruitori.

Il terzo nodo da considerare interpella il principio e la pratica della separazione delle funzioni di indirizzo strategico dalle funzioni propriamente gestionali su cui si basa il sistema duale.

In termini generali, la separazione delle funzioni è ormai accettata come un requisito fondamentale di una dialettica che deve produrre trasparenza ed affidabilità gestionale. Nel caso degli enti previdenziali va richiamato il fatto che il banco di prova della tenuta del sistema duale è stata la vicenda delle acutissime tensioni sociali della seconda metà degli anni 90 il cui epicentro era la riforma del sistema pensionistico. In quella fase il ruolo delle Parti sociali ha assicurato continuità, riconoscibilità di fronte ai lavoratori ed alle imprese ed un elevato grado di responsabilità sociale ciò anche nelle

condizioni di elevata criticità istituzionale conseguenti alla lunghissima fase di gestione commissariale degli Enti.

### **LE POSSIBILI DIRETTRICI DI INTERVENTO**

In un contesto di permanente validità del principio di separazione delle funzioni di indirizzo da quelle gestionali, è certamente necessario indicare i punti di criticità nel funzionamento del sistema duale al fine di rimuoverli.

a) Le parti sociali avvertono una significativa tensione tra il loro grado di rappresentatività (tendenzialmente alta) ed il grado di potere esercitabile tramite i CIV (tendenzialmente basso).

A questa tensione, nelle varie consiliature dei CIV si è cercato di dare una risposta "sul campo" attraverso la formula del "governo condiviso"; vale a dire una pratica relazionale basata sulla pari dignità degli organi che partecipano al governo dell'Istituto, sul riconoscimento e sul rispetto dei rispettivi ambiti di intervento, sulla validità del metodo "costruttivo" nella definizione degli obiettivi da perseguire (funzione di indirizzo) e della loro concreta realizzabilità (funzione di gestione).

b) Anche in un contesto di "governo condiviso" esiste un problema di esigibilità delle linee di indirizzo del CIV. In questo senso si può immaginare di correlare più strettamente il potere di emanazione delle linee di indirizzo, al potere deliberativo in materia di bilanci e, conseguentemente, rivedere e delineare il potere di vigilanza.

c) Il potere deliberante del CIV in materia di bilanci va reso più preciso nel rapporto con gli Organi di gestione. Oggi appare di fatto come una prerogativa difficilmente esigibile in presenza di due fattori di criticità:

- l'elaborazione dei bilanci si avvale di criteri e categorie pressochè incomparabili con gli indirizzi deliberati dal CIV. Questo elemento di criticità è destinato ad acuirsi in seguito all'adozione del D.P.R. 97/03, se

non fosse rispettato l'obbligo di allegare ai bilanci il Piano pluriennale e quelli annuali che derivano dalle Linee di indirizzo del CIV;

- in caso di parere negativo del CIV rispetto a quello del C.d.A., il potere di "vigilanza" del Ministero del Lavoro si trasforma, nei fatti, in potere "arbitrale". Ciò inficia la piena efficacia della Legge 127/97 che invece attribuisce con chiarezza al CIV il potere di approvare "in via definitiva" i documenti di bilancio.

Ai Ministeri vigilanti deve essere riconosciuta la facoltà di intervento correttivo esclusivamente nel caso di inadempienze legislative presenti nei bilanci stessi.

- d) Esiste una evidente asimmetria tra il carattere "monistico" dell'organo di indirizzo e vigilanza ed il carattere plurimo degli organi propriamente di gestione.

Sulla base di queste considerazioni di ordine generale è necessario sottolineare che, per quanto riguarda l'INPS, il sistema di governo è caratterizzato da una peculiarità determinata da una significativa presenza di organi centrali e periferici che presiedono a compiti di gestione, controllo, vigilanza e giustizia amministrativa.

In questo contesto si pone il problema del rapporto tra il CIV ed i Comitati territoriali che esiste nei fatti, è molto intenso e si basa su un comune principio di rappresentatività. Tuttavia questo rapporto non riesce ad avere un riconoscimento formale all'interno del sistema duale, perché manca di un adeguato supporto legislativo.

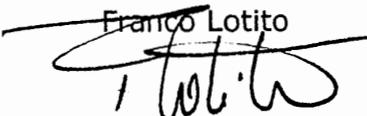
Rispetto alla L. 88/89 che ne disciplinava con chiarezza natura e compiti, il D.l.vo 479/94 non dice nulla sulla situazione dei Comitati, se non per rinviarne la sistemazione a successivi interventi di legge (mai prodotti).

Occorre dunque mettere mano ad un processo di armonizzazione della L. 88/89, del D.l.vo 479/94 e dell'art. 41 della L.449/97 che consenta di colmare il vuoto normativo che si è prodotto dopo il 1994, che dia stabilità e compiutezza al sistema duale, che affronti i temi irrisolti in merito alla funzione, alla rappresentatività ed alla composizione dei Comitati territoriali e

dei Comitati centrali amministratori dei fondi pensionistici, di solidarietà e di altre prestazioni; infine, che risolva in seno ai Comitati territoriali, il tema relativo alla pariteticità tra rappresentanze datoriali e dei lavoratori autonomi da un lato e quella dei lavoratori dipendenti dall'altro, conferendo ad essi maggiore coerenza con la presenza delle Parti sociali in seno al CIV.

In tal senso il CIV dell'INPS ha approvato, nella seduta del 21.6.2005, un Ordine del giorno motivato da una relazione di merito che qui si allega come parte integrante di questa risposta.

Con l'augurio di aver fornito materiale utile per le finalità che la Sua Commissione si prefigge, mi è gradito confermarLe la mia stima insieme ai nostri migliori saluti.

Franco Lotito  


## **CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA INPS**

### **RELAZIONE SULLA RAZIONALIZZAZIONE DEGLI ORGANISMI OPERANTI NELL'ISTITUTO E DI VERIFICA PRELIMINARE SULL'ATTUAZIONE DELL' ART. 41, COMMA 1 DELLA LEGGE N. 449 DEL 27 DICEMBRE 1997**

#### **PREMESSA**

La legge 449/97 assegna all'Organo di vertice dell'INPS, individuato nel Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, il compito di attivare, su base annua, una ricognizione dei "Comitati, le Commissioni, i Consigli ed ogni altro organo collegiale con funzioni amministrative" da considerare indispensabili.

Nel 2004 con il supporto della Direzione Centrale della Segreteria Tecnica del C.d.A. e degli Organi Collegiali, il CIV ha redatto l'elenco di quelli, tra quanti sono attivi nell'INPS, che sono da sottoporre alla verifica annuale.

L'elenco "A", allegato alla delibera CIV n.9/2004 delinea con precisione il campo di applicazione delle norme citate, agli organi collegiali, ai Comitati alle Commissioni ed ai Consigli presenti nell'INPS.

Con la predetta delibera, il CIV, ha impartito, altresì, un proprio indirizzo affinché l'iter valutativo che la legge prevede doversi concludere entro il 30 giugno di ciascun anno, venga avviato non oltre il 28 febbraio con le comunicazioni e le valutazioni della Direzione Generale fatte proprie con deliberazione del Consiglio di Amministrazione .

Il doc. 253/sost1, del 17.3.2005, non è stato assunto dal CdA, che ha proposto al CIV, ed il CIV ha condiviso, un comune lavoro che, nel rispetto delle reciproche prerogative, permetta l'avvio di un percorso di riordino, da tempo atteso nell'ambito della legge di riforma, ma non ancora attuato.

Il lavoro istruttorio ha permesso di individuare i temi qui di seguito riportati per una possibile comune valutazione che, se assunta sia dagli Organi di amministrazione che dal CIV, costituisca linea guida inderogabile per i reciproci ed autonomi, nonché contestuali, adempimenti in tema di giudizio di non indispensabilità da parte del CIV ed in tema di trasferimento dei compiti ad altro organo da parte del CdA.

Il coordinamento delle deliberazioni e la loro contestualità costituiscono elemento indispensabile per poter operare una "manovra" che, per dimensione e per profondità, risulta significativa nell'affrontare il tema della pletoricità conseguente ad una normativa che appare frastagliata ed incompiuta.

Dopo due tornate (2003- 2004) in cui il CIV ha giudicato utili tutti i Comitati e le Commissioni che operano a livello centrale e periferico, non appare più possibile procrastinare le sollecitazioni ripetute sull'argomento della Corte dei Conti.

A tal fine occorre precisare che l'insieme dei costi per i Comitati e Commissioni centrali ammontano a 1.986.794 euro, quelli per i Comitati regionali a 2.895.115 euro e quelli per i Comitati provinciali ammontano a 2.943.581 euro, quelli relativi alle Commissioni speciali per i ricorsi a 8.854.989 euro di

cui 4.634.243 euro per le Commissioni relative al lavoro autonomo e 4.220.746 euro per la Commissione ricorsi per i lavoratori dipendenti. Infine i costi per le Commissioni provinciali della Cassa integrazione (industria, edilizia e agricoltura) ammontano a 588 mila euro.

Le ipotesi che seguono sono coerenti con il lavoro di creazione della rete, Comitati provinciali, Comitati regionali e CIV per la quale si sta lavorando facendo riappropriare sia i Comitati regionali che quelli provinciali delle funzioni, ai rispettivi livelli, di indirizzo e vigilanza riequilibrando così le attività gestionali che oggi assorbono la prevalenza del tempo impegnato.

### **LA RIFORMA UTILE**

Intervenire su questi temi ad invarianza normativa appare assai complesso, anche perché norme degli anni '90 hanno sedimentato nella struttura della partecipazione delle parti sociali soluzioni articolate e particolaristiche non coerenti con la ratio e lo spirito della norma della Legge 449 del 1997.

Per questo appare preliminare osservare che non è rinviabile sulla materia un intervento normativo che affronti i temi irrisolti in merito alla funzione dei Comitati territoriali ed alla loro composizione.

Si pone il tema relativo alla pariteticità tra rappresentanze datoriali e dei lavoratori autonomi da un lato e quelle dei lavoratori dipendenti dall'altro. Questo criterio che presiede la presenza delle parti sociali nel CIV, pur nella differente composizione tripartita, non ha analoga declinazione negli organismi territoriali.

In particolare i Comitati Provinciali, costituiscono elemento essenziale della rappresentanza, nell'importante, benché incompleto, processo di decentramento e i Comitati Regionali rappresentano importante riferimento per la programmazione e per le relazioni con l'Ente regionale, a cui le norme hanno attribuito importanti funzioni di tutela sociale.

L'attuale composizione non permette di dare visibilità ad un pluralismo organizzativo e, di converso, le norme hanno disposto un proliferare di commissioni collaterali specifiche che risultano contraddittorie con le esigenze di sinergie e di semplificazioni.

Per questo nel delineare un processo di semplificazione e di concentrazione di compiti in capo ai Comitati Provinciali e Regionali occorre che il CIV ed il CdA INPS richiedano al legislatore di assumere iniziative capaci di conferire agli stessi comitati una più marcata rappresentatività ed una maggiore coerenza con la presenza delle Parti Sociali in seno al CIV.

Analoghe considerazioni si possono anche svolgere in merito ai Comitati Centrali di Amministrazione dei Fondi pensionistici, di solidarietà e di altre prestazioni.

### **IL PROGETTO**

Sulla base delle su esposte considerazioni la Commissione Istituzionale del CIV ha svolto una ricognizione sugli organismi che vedono la presenza delle parti

sociali indicando il possibile sviluppo funzionale ed organizzativo al realizzarsi di quanto indicato in premessa.

#### *Commissioni e Comitati Centrali*

I componenti totali sono 192

E' unanimemente valutata l'utilità dei seguenti organismi:

FPLD, Prest. Temp., GIAS, Artigiani, Commercianti, CD/CM, Ferrovieri, Volo, Clero, Casalinghe e del Comitato parasubordinati della L.335/95 che così come modificato dalla Legge finanziaria per il 2005 vede ridotta l'autonomia delle parti, con l'affidamento del vertice di un fondo, interamente contributivo, alla Presidenza dell'INPS.

E' problematica la discussione sulla CAU anche se prevale il principio della utilità, con l'apertura del dibattito sullo spostamento delle funzioni relative al rapporto di lavoro subordinato al nuovo organismo previsto dall'art.17 del D.Lgsvo 124/2004.

E' priva di interesse la valutazione dei fondi di solidarietà relativi al credito, al credito cooperativo, agli assicurativi, ai monopoli ed agli esattoriali, poiché le leggi istitutive ne prevedono l'autofinanziamento. Occorre, peraltro, depurare i dati relativi alle spese di funzionamento delle Commissioni e Comitati centrali dai costi relativi a questi Comitati amministratori.

Per quanto riguarda il Comitato relativo al fondo gas che scade nel luglio di quest'anno e per la materia da esso gestita le Parti stanno negoziando un nuovo assetto contrattuale che lo delegifera.

Ogni decisione in merito è quindi correlata alla chiusura del negoziato al quale deve seguire il recepimento di una norma per la trasformazione dell'attuale fondo di previdenza complementare, previsto per legge, ad uno o più fondi di previdenza complementare di carattere contrattuale.

#### *Comitati regionali*

I componenti totali sono 542

Nessuna osservazione peculiare e la conferma della necessità di affrontare gli aspetti di pariteticità sopra delineati per quanto riguarda le specifiche nomine dei componenti regionali delle parti sociali.

#### *Comitati provinciali e Commissioni speciali e per la Cassa Integrazione dell'industria, dell'edilizia e dell'agricoltura*

In ciascuna delle 102 province possono essere presenti:

1 Comitato provinciale composto da 20 membri di cui 11 in rappresentanza dei lavoratori dipendenti;

4 Commissioni ricorsi:

- una per i lavoratori dipendenti composta da 17 membri (i 20 del Comitato provinciale con l'esclusione dei 3 rappresentanti dei lavoratori autonomi) .
- una per i commercianti composta da 8 membri di cui 4 sicuramente non membri del Comitato provinciale;
- una per gli artigiani composta da 8 membri di cui 4 sicuramente non membri del Comitato provinciale;
- una per i CD/CM composta da 8 membri di cui 4 sicuramente non membri del Comitato provinciale.

### *3 Commissioni per la Cassa integrazione:*

- una per la CIG ordinaria Industria composta da un massimo di 7 membri diversi da quelli dei Comitati provinciali;
- una per la CIG edilizia composta da un massimo di 8 membri diversi da quelli dei Comitati provinciali;
- una per la CIG agricoltura composta da un massimo di 9 membri diversi da quelli del Comitato provinciale.

In ogni provincia **teoricamente** possono essere nominati 68 componenti le differenti Commissioni e Comitati. Attualmente i componenti sono 5.184 dei 6.936 teoricamente possibili.

L'attenzione va focalizzata sulla dimensione provinciale valutando la pletoricità delle nomine.

Confermata l'esigenza della pariteticità delle rappresentanze datoriali e lavoro autonomo da un lato e del lavoro dipendente dall'altro, l'orientamento possibile riguarda la valorizzazione del Comitato provinciale che racchiuderebbe in se' tutte le rappresentanze del sistema relazionale INPS: organi dello Stato, rappresentanza dell'Istituto, dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori autonomi e delle imprese.

Con un sollecito lavoro istruttorio va predisposto in coerenza con l'art. 20 del Regolamento di funzionamento del CIV ed ad integrazione e modifica della deliberazione n. 17/93 del CdA - Regolamento per le adunanze degli Organi Collegiali dell'INPS - un Regolamento per il funzionamento dei Comitati provinciali che normerà i criteri di convocazione degli stessi, la possibilità di articolazione dei lavori istituendo commissioni numericamente essenziali che sulle diverse materie loro affidate siano composte da un rappresentante dell'Istituto oltre che dal/i rappresentante/i della/e categoria/e interessata/e.

Su proposta della/e parte/i sociale/i, se del caso, potranno essere auditi esperti di altre Organizzazioni.

Il percorso di razionalizzazione proposto si rende possibile una volta acquisite le variazioni legislative sopra delineate e riguarderebbe:

- a) Le Commissioni speciali Lavoratori Dipendenti, Esercenti Attività Commerciali, CD/CM, Artigiani, con il trasferimento al Comitato provinciale dei compiti da esse svolti che, quindi, articolerà la propria attività sulla base del nuovo Regolamento per il Funzionamento dei Comitati provinciali;

- b) Le Commissioni per la cassa integrazione ordinaria, edilizia ed agricola con il trasferimento al Comitato provinciale dei compiti da esse svolti che quindi opererà sulla base del nuovo Regolamento per il Funzionamento dei Comitati Provinciali;

### **Percorso**

Si sottolinea quindi l'indispensabilità degli interventi legislativi di cui alla premessa.

L'Amministrazione INPS, in accordo con le OO.SS. dei lavoratori INPS, deve altresì avviare un percorso di revisione delle strutture di supporto agli organismi a partire da un più puntuale monitoraggio delle attribuzioni degli oneri per il personale che svolge attività plurime.

L'attuazione della ratio che presiede la L. 449/97 in merito all'ottimizzazione del rapporto costo/benefici e la crescita di efficienza ed efficacia dell'INPS può ottimamente realizzarsi, quindi, solo in presenza di un intervento legislativo.

Le proposte tendono quindi a migliorare il livello di efficienza con interventi tesi a ottimizzare il rapporto tra il risultato dell'azione organizzativa e la qualità di risorse impiegate.

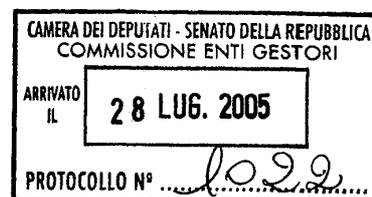
Le proposte hanno comunque un consistente impatto semplificatorio e di concentrazione in un più ristretto numero di persone, di compiti oggi realizzati da oltre 5.000 componenti. Necessita quindi di essere accompagnato da un percorso di acquisizioni di conoscenza rivolto ai componenti dei Comitati provinciali.

La scansione del percorso deve permettere:

1. al legislatore di emanare nuove normative coerenti con quanto sviluppato in Premessa;
2. agli organi di vertice dell'INPS di adottare il "Regolamento di funzionamento dei Comitati Provinciali";
3. alla Direzione Centrale Formazione in accordo con il CIV ed il CdA di approntare e avviare il "sistema di informativa ed aggiornamento continuo" dei componenti degli organismi collegiali;

Roma, 14 giugno 2005

Roma, 26/7/2005  
Prot. n. 204



*Il Presidente del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza*

Al Presidente della Commissione Bicamerale di  
Controllo Enti di Previdenza ed Assistenza  
On. Francesco Maria AMORUSO  
Palazzo S. Macuto  
Via del Seminario, 76  
ROMA

Caro presidente,

ho valutato molto positivamente l'atto politico con il quale Ella ha interpellato i presidenti dei CIV in ordine alle problematiche inerenti il funzionamento del "sistema duale".

Ciò ha stimolato la più grande attenzione ed un impegno a fornire una risposta nel modo più esaustivo possibile; tenuto conto del fatto che il confronto sui temi che Ella ci ha proposto coinvolge ed impegna direttamente le Parti sociali rappresentate nei CIV, con le quali gli organi stessi hanno promosso ed intendono promuovere confronti e ricerche di comuni approdi.

In premessa è necessario sottolineare che a 10 anni di distanza dal varo del D. L.vo 479 esistono le condizioni di un bilancio per valutare l'efficacia concreta del sistema duale.

Sono più che mai evidenti le lacune e le incoerenze di una legislazione approntata per far fronte ad una decisione politica delle parti sociali che – pur volendo ribadire la loro funzione strategica nella vita degli Enti previdenziali – intendevano separarsi dalle funzioni propriamente gestionali. Nacque così un sistema di governo basato sulla corresponsabilità di due organi collegiali: Il Consiglio di Amministrazione ed il Civ con ruoli fondati sul principio della separazione delle funzioni di indirizzo da quelle gestionali.

Si scelse cioè un modello che trasferiva agli Istituti previdenziali i principi della riforma della P.A. e che mutuava soluzioni sperimentate in alcuni Stati europei, primo fra tutti la Germania (il cosiddetto modello Renano).

Nelle nuove condizioni date all'interno degli enti previdenziali previsti dal Decreto legislativo 479/94, il sistema duale doveva necessariamente ripensare ruoli, competenze, procedure, modalità di rapporto interno, sistemi relazionali e dunque ha dovuto fare ampio ricorso al metodo della sperimentazione sul campo per definire concretamente i reciproci spazi di movimento e di responsabilità fra gli organi centrali e la tecnostuttura dell'Istituto e tra questi e la realtà territoriale.

L'esperienza compiuta in questi anni conferma la validità di fondo del modello poichè ribadisce la coesistenzialità del ruolo svolto dalle parti sociali anche nelle nuove condizioni di governo dell'istituto, e tuttavia ha evidenziato numerosi e rilevanti elementi di criticità la cui soluzione non rientra nelle competenze degli attori del sistema duale e dunque non può che essere affidata al legislatore.

Si pensi al problema della concreta esigibilità degli indirizzi e delle delibere predisposte dal CIV di fronte alle competenze gestionali e di conseguenza alla modestia dei poteri di vigilanza che pure vengono formalmente attribuiti al CIV; per non dire delle criticità che si manifestano nei rapporti tra le competenze del CIV e quelle del C.d.A. e, ove presenti, tra ruolo e funzioni dei Comitati regionali e provinciali.

In un contesto di questo tipo si deve comunque prendere atto che a conclusione di questo decennio emerge un sistema che, se non ha subito "crisi di rigetto", è stato tuttavia cadenzato da limiti strutturali e da momenti di tensioni interne non trascurabili, per cui, senza alcun dubbio, necessita di correzioni precise improntate alla coerenza con i principi fondamentali al fine di dare stabilità e maggiore certezza ai rapporti istituzionali ed ai meccanismi relazionali.

Si possono ora esaminare più da vicino i "punti di criticità del sistema duale". Dal punto di vista delle parti sociali che compongono i CIV, il primo grande nodo che si presenta è quello dell'autonomia funzionale degli enti previdenziali di fronte al Governo e, più segnatamente, di fronte alla funzione vigilante del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Molto sinteticamente si può affermare che l'autonomia degli enti previdenziali è stata efficacemente prevista dalla L. n.88/89. Ad essi la legge fa riferimento come ad un "Ente pubblico erogatore di servizi che, nel quadro della politica economica generale, adempie alle proprie funzioni con criteri di economicità e di imprenditorialità, per una efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi ed erogazione delle prestazioni".

La questione dell'autonomia degli enti non è stata affrontata dal D.L.vo n. 479/94, la cui finalità esclusiva era quella di rideterminare un nuovo modello ordinamentale.

Tuttavia da quel momento, anche approfittando del periodo iniziale di naturale assestamento nel governo degli istituti, è iniziato un processo di logoramento del rapporto con i ministeri vigilanti e di loro graduale intromissione nella vita degli enti, per lo più motivata da situazioni ed eventi di emergenza, soprattutto economica. Tutto questo è stato reso possibile da una sempre maggiore arrendevolezza da parte di tutti gli organi e delle stesse tecnostrutture, nonché da un atteggiamento di sottovalutazione delle parti sociali.

L'indebolimento dell'autonomia si è quindi esteso al piano propriamente gestionale, a mano a mano che il Ministero del lavoro ed il MEF sono intervenuti amministrativamente nella formazione delle scelte gestionali e nei processi organizzativi degli Enti.

In questo senso si può affermare che siamo di fronte ad una concezione stravolgente del ruolo di vigilanza da parte delle autorità ministeriali, purtroppo da pochi, debolmente e con ritardo contestata.

Il principio di autonomia degli enti previdenziali si sostanzia nel fatto che essi obbediscono alla legge e dunque hanno nel corpo normativo e nel potere legislativo il loro primo fondamentale punto di riferimento istituzionale.

Nessuno vuole sminuire la funzione vigilante che la legge assegna al Ministero del Lavoro e al MEF, ma essa deve essere fundamentalmente esercitata come controllo sugli atti, in relazione alla piena osservanza dei dispositivi legislativi. Quando invece questa funzione si impenna di fatto su interventi *ex ante*, invece che *ex post*, e giunge ad affermare una pratica prescrittiva dei comportamenti degli Enti, sulle loro singole decisioni o atti gestionali (ad esempio il controllo preventivo dei contenuti delle circolari amministrative da parte del Ministero del Lavoro), allora l'autonomia viene totalmente meno.

Il “fall-out” di questo processo di decadimento dell'autonomia degli enti è prima di tutto di natura politica, in quanto annulla quel ruolo di rappresentanza degli interessi, di potenzialità offerte dal mondo del lavoro e di intermediazione sociale nell'amministrazione del sistema di sicurezza sociale, che è insostituibilmente e specificatamente da attribuire ai Civ.

A ciò si devono aggiungere effetti negativi sul piano propriamente gestionale, quali la bassa efficienza delle linee operative, la burocratizzazione, la verticalizzazione /centralizzazione, la deresponsabilizzazione, tali da rendere solo formale e sostanzialmente inutile tutto il modello ordinamentale e gli stessi poteri della dirigenza, almeno di quella apicale.

Questa concezione del ruolo dei ministeri vigilanti pone con immediatezza ed urgenza un secondo nodo, quello relativo alla stessa natura del sistema duale ed al ruolo delle parti sociali. La loro posizione all'interno degli enti previdenziali non è quella di soggetti cooptati bensì discende dal fatto che gran parte delle prestazioni sociali che danno luogo al sistema di welfare del nostro Paese sono il frutto di un impegno convergente delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e di quelle datoriali sul terreno sociale, nel corso della vicenda degli ultimi 50 anni.

Il fondamento su cui si basa la legittimità del ruolo delle parti sociali nella vita degli enti previdenziali, sul piano politico-sociale, trae le sue radici nelle stesse finalità istituzionali degli Enti. In altri termini, la domanda sociale che gli enti sono chiamati a gestire non è una mera domanda mercantile di “servizi”; ma una domanda di diritti di cittadinanza, non come diritto astratto, bensì nella loro forma concreta ed esigibile, all'interno di un quadro di welfare determinato con un ruolo attivo e spesso concertato delle parti sociali.

La presenza delle parti sociali ha dunque in se un carattere fondativo, senza la quale non sarebbe possibile definire la responsabilità sociale degli enti previdenziali.

In tale contesto alle parti sociali è stato riconosciuto e affidato un compito insostituibile anche nella modalità con la quale si è scelto di amministrare questa realtà dell'intero sistema di sicurezza sociale. Si è infatti previsto un coinvolgimento diretto di esse affidando loro la definizione delle strategie e degli indirizzi generali nel funzionamento concreto del sistema previdenziale.

Tale ruolo, pertanto, si configura non come mera concessione, bensì come diritto indisponibile che trova indiscutibile fondamento e motivazione nel rappresentare coloro che contestualmente costituiscono sia i principali finanziatori del sistema, sia i principali fruitori.

Il terzo nodo da considerare interpella il principio e la pratica della separazione delle funzioni di indirizzo strategico dalle funzioni propriamente gestionali su cui si basa il sistema duale.

In termini generali, la separazione delle funzioni è ormai accettata come un requisito fondamentale di una dialettica che deve produrre trasparenza ed affidabilità gestionale. Nel caso degli enti previdenziali va richiamato il fatto che il banco di prova della tenuta del sistema duale è stata la vicenda delle acute tensioni sociali della seconda metà degli anni 90 il cui epicentro era la riforma del sistema pensionistico. In quella fase il ruolo delle Parti sociali ha assicurato continuità, riconoscibilità di fronte ai lavoratori ed alle imprese ed un elevato grado di responsabilità sociale ciò anche nelle condizioni di elevata criticità istituzionale conseguenti alla lunghissima fase di gestione commissariale degli Enti.

In un contesto di permanente validità del principio di separazione delle funzioni di indirizzo da quelle gestionali, è certamente necessario indicare i punti di criticità nel funzionamento del sistema duale al fine di rimuoverli.

a) Le parti sociali avvertono una significativa tensione tra il loro grado di rappresentatività (tendenzialmente alta), il peso rilevante e decisivo come finanziatori e fruitori e il grado di potere esercitabile tramite i CIV (tendenzialmente basso).

A questa tensione, nelle varie consiliature dei CIV degli istituti previdenziali si è cercato di dare una risposta “sul campo” attraverso la formula del “governo condiviso”; vale a dire una pratica relazionale basata sulla pari dignità degli organi che partecipano al governo dell’Istituto, sul riconoscimento e sul rispetto dei rispettivi ambiti di intervento, sulla validità del metodo costruttivo nella definizione degli obiettivi da perseguire (funzione di indirizzo) e dello loro concreta realizzabilità (funzione di gestione).

Ma questo atteggiamento responsabile spesso non è stato sufficiente a causa dei limiti e delle incoerenze normative, oltre che, in taluni casi, delle caratteristiche dei componenti degli organi.

b) Anche in un contesto di “governo condiviso” esiste comunque un problema di esigibilità delle linee di indirizzo del CIV. In questo senso è necessario correlare più strettamente il potere di emanazione delle linee di indirizzo al potere deliberativo in materia di bilanci e, conseguentemente, rivedere e delineare il potere di vigilanza.

c) Il potere deliberante del CIV in materia di bilanci va reso più preciso nel rapporto con gli organi di gestione. Si deve aggiungere inoltre che l'iter di approvazione dei bilanci da parte degli istituti deve essere considerato da tutti come definitivo e quindi immediatamente eseguibile, secondo quanto stabilito dalla L.127/97. Ai ministeri deve essere riconosciuta la facoltà di intervento correttivo esclusivamente nel caso di inadempienze legislative presenti nei bilanci stessi.

d) Esiste una evidente asimmetria negli organi tra il carattere "monistico" sul fronte del ruolo di indirizzo e vigilanza ed il carattere plurimo sul fronte del ruolo e delle funzioni di gestione. Logica vorrebbe che il sistema fosse semplificato con la riduzione a due soli organi: il Civ e un organo di gestione. Sussiste inoltre la contraddizione insita nella figura del Presidente dell'istituto, contestualmente detentore di entrambi i ruoli e le funzioni del modello duale.

Il sistema di governo di alcuni istituti previdenziali è caratterizzato da una peculiarità: una significativa presenza di organi centrali e periferici che però presiedono a compiti che vanno dalla gestione, al controllo, alla vigilanza, al contenzioso amministrativo.

Rispetto alla L. 88/89 che ne disciplinava con chiarezza natura e compiti, il D.L.vo 479/94 non dice nulla sui comitati, in quanto ne rinvia la riforma a successivi interventi di legge, peraltro mai prodotti.

Occorre dunque mettere mano ad un processo di armonizzazione della L.88/89 con la più recente normativa, affinché si proceda ad una razionalizzazione e sistematicizzazione dell'intera materia, che dia coerenza, stabilità e compiutezza al sistema duale, che affronti i temi irrisolti in merito alla funzione, alla rappresentatività ed alla composizione dei Comitati territoriali, definendone composizione, riferimenti istituzionali, compiti e funzioni ed estendendone la presenza anche in quegli enti dove non sono istituiti.

In questo contesto si pone il problema del rapporto tra il CIV ed i Comitati territoriali, che esiste nei fatti, è molto intenso, si basa su un comune principio di rappresentatività. Tuttavia esso non riesce ad avere un riconoscimento formale all'interno del sistema duale, perché manca di un adeguato supporto legislativo.

Sussiste infine un problema generale di armonizzazione del corpo normativo oggi composto da vecchie leggi e regolamenti del precedente modello ordinamentale e da nuove indicazioni legislative figlie dell'attuale modello, una realtà che determina poca chiarezza e spesso indicazioni contraddittorie.

Su tali tematiche le parti sociali e i CIV degli istituti previdenziali hanno in passato elaborato proposte precise.

Nella speranza di aver fornito una panoramica generale delle problematiche sulla materia e nell'attesa di un successivo incontro che affronti più specificamente ed analiticamente le singole questioni, colgo l'occasione per rinnovarle la mia stima e per porgerle i miei più cordiali saluti.

Guido ABBADESSA



**ENTE NAZIONALE DI PREVIDENZA E DI ASSISTENZA PER I LAVORATORI DELLO SPETTACOLO**

Viale Regina Margherita n. 206 - C.A.P. 00198 – Tel. n. 06854461 – Codice Fiscale n. 02796270581

**PRESIDENZA CIV**

Protocollo n.232/DV/dm

Roma 19 settembre 2005

RACCOMANDATA A MANO



On. Francesco Maria Amoruso  
Presidente Commissione Parlamentare di  
controllo sull'attività degli Enti gestori di  
forme obbligatorie di previdenza e  
assistenza sociale  
Camera dei Deputati  
ROMA

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'ENPALS, ha valutato molto positivamente l'atto politico con il quale Ella, Sig. Presidente, ha interpellato l'organo di controllo e vigilanza in ordine alle problematiche inerenti il funzionamento del "sistema duale".

Ciò ha stimolato la più grande attenzione, un approfondito dibattito ed un impegno a fornire una risposta nel modo più esauriente possibile; tenuto conto del fatto che il confronto sui temi che Ella ci ha proposto, coinvolge ed impegna direttamente le Parti sociali rappresentate nel CIV con le quali l'organo stesso ha già promosso e intende promuovere confronti e ricerche di comuni approdi. Nel merito

**PREMESSA**

In premessa è necessario da parte nostra evidenziare che il CIV dell'ENPALS ha pochi mesi di vita, senza precedenti esperienze specifiche di riferimento e, pertanto, in presenza delle nuove condizioni date, l'applicazione del sistema duale ha imposto ripensamenti su ruoli, competenze, codici di rapporto interno, sistemi relazionali e conseguentemente dovrà fare ampio

ricorso al metodo della sperimentazione sul campo per definire i reciproci spazi di movimento e di responsabilità.

Si conferma comunque la validità di fondo del modello poichè ribadisce la coesistenzialità del ruolo svolto dalle parti sociali anche nelle nuove condizioni di governo dell'istituto; si evidenziano elementi di carenza e criticità **la cui soluzione è fuori dalla portata degli attori del sistema duale e dunque non può che essere affidata al legislatore.** Si pensi al problema della concreta esigibilità degli indirizzi e delle delibere predisposte dal CIV di fronte alle competenze gestionali, si consideri la modestia dei poteri di vigilanza che pure vengono formalmente riconosciuti al CIV; per non dire delle criticità che si manifestano nel rapporto tra competenze CIV/competenze del C.d.A..

### **I PUNTI DI CRITICITA'**

Il primo nodo dal punto di vista delle forze sociali che compongono il CIV è quello dell'affievolimento dell'autonomia funzionale degli enti previdenziali, efficacemente descritta dalla L.88/89, di fronte al Governo e – segnatamente – di fronte alla funzione vigilante del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Ad essi la citata legge fa riferimento come ad un "Ente pubblico erogatore di servizi che, nel quadro della politica economica generale, adempie alle proprie funzioni con criteri di economicità e di imprenditorialità, per una efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi ed erogazione delle prestazioni..."

Si deve riconoscere che il nodo dell'autonomia non è stato affrontato dal D.L.vo n. 479/1994, la cui finalità esclusiva era quella di rideterminare un nuovo modello ordinamentale.

Questo vuoto normativo ha creato le condizioni di un interventismo sempre più marcato da parte dei ministeri vigilanti sulle competenze e sulle stesse procedure gestionali.

L'indebolimento dell'autonomia così come descritta dalla L. 88/89 si è verificato, in prima istanza sul piano istituzionale, quando il potere di nomina degli organi di gestione è passato dalle competenze del Presidente della Repubblica a quelle dell'Esecutivo.

In secondo luogo l'indebolimento dell'autonomia - come si è già accennato - si è verificato sul piano propriamente gestionale, via via che il Ministero del lavoro ed il MEF sono intervenuti amministrativamente nella formazione delle scelte gestionali e nei processi organizzativi degli Enti. In questo senso si può affermare che siamo di fronte ad una concezione stravolgente del ruolo vigilante dell'autorità ministeriale, peraltro non adeguatamente e tempestivamente contestata.

Il principio di autonomia degli enti previdenziali si sostanzia nel fatto che essi obbediscono alla legge e dunque hanno nel Parlamento il loro primo, fondamentale punto di riferimento istituzionale. E' del tutto pacifico il valore della funzione vigilante che la legge assegna al Ministero del Lavoro e al MEF; che però è tale quando viene esercitata come controllo sugli atti, in relazione alla piena osservanza dei dispositivi legislativi. Quando invece questa funzione si impernia di fatto su interventi "ex ante" invece che "ex post", cede il passo ad una pratica prescrittiva dei comportamenti degli Enti (ad esempio il controllo preventivo dei contenuti delle circolari amministrative degli Enti da parte del Ministero del Lavoro) allora il principio dell'autonomia viene profondamente inciso.

Il "fall-out" di questo processo di decadimento dell'autonomia degli enti è prima di tutto di natura politica, poiché lede quel ruolo di rappresentanza degli interessi, di potenzialità offerte dal mercato del lavoro e di intermediazione sociale nell'amministrazione del sistema di sicurezza sociale che è insostituibilmente e specificatamente da attribuire al CIV. A ciò si debbono aggiungere effetti negativi sul piano propriamente gestionale, quali la bassa efficienza delle linee operative, la burocratizzazione, la verticalizzazione/centralizzazione, la deresponsabilizzazione.

A questo riguardo va da ultimo evidenziato che lo stravolgimento del ruolo della vigilanza governativa si pone in totale controtendenza rispetto ai principi recati dalla legge costituzionale n. 3/2001 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

Il secondo nodo da considerare fa riferimento alla natura del sistema duale ed al ruolo delle parti sociali. La loro posizione all'interno degli enti previdenziali non è quella di soggetti cooptati bensì discende dal fatto che gran parte delle prestazioni sociali che danno luogo al sistema di welfare del nostro paese sono il frutto di un impegno convergente delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e di quelle datoriali sul terreno sociale, nel corso della vicenda degli ultimi 50 anni.

Il fondamento su cui si basa la legittimità del ruolo delle parti sociali nella vita degli enti previdenziali, risiede quindi sul piano politico sociale, nelle stesse finalità istituzionali degli enti. In altri termini, la domanda sociale che gli enti sono chiamati a gestire non è una mera domanda mercantile di "servizi"; in realtà è una domanda di diritti di cittadinanza non come diritto astratto, bensì nella loro forma concreta ed esigibile, all'interno di un quadro di welfare ampiamente determinato dal ruolo attivo e spesso concertato, delle parti sociali.

Il ruolo delle parti sociali ha dunque in sé un carattere fondativo, senza il quale non sarebbe possibile definire la responsabilità sociale degli enti previdenziali.

In questo senso la coesistenzialità delle parti sociali nella funzione di governo degli enti previdenziali si configura non come mera concessione, bensì come diritto indisponibile reso tale dalla rappresentatività generale nei confronti di coloro che contestualmente costituiscono sia i principali finanziatori del sistema sia i principali fruitori.

Il terzo nodo da considerare interpella il principio e la pratica della separazione delle funzioni di indirizzo strategico dalle funzioni propriamente gestionali su cui si basa il sistema duale.

In termini generali, la separazione delle funzioni è ormai accettata come un requisito fondamentale di una dialettica che deve produrre trasparenza ed affidabilità gestionale. Nel caso degli enti previdenziali va richiamato il fatto che il banco di prova della tenuta del sistema duale è stata la vicenda delle acutissime tensioni sociali della seconda metà degli anni 90 il cui epicentro era la riforma del sistema pensionistico. In quella fase il ruolo delle Parti sociali ha assicurato continuità, riconoscibilità di fronte ai lavoratori ed alle imprese ed un elevato grado di responsabilità sociale ciò anche nelle condizioni di elevata criticità istituzionale conseguenti alla lunghissima fase di gestione commissariale degli Enti.

### **LE POSSIBILI DIRETTRICI DI INTERVENTO**

In un contesto di permanente validità del principio di separazione delle funzioni di indirizzo da quelle gestionali, è certamente necessario indicare i punti di criticità nel funzionamento del sistema duale al fine di rimuoverli.

- a) Le parti sociali avvertono una significativa tensione tra il loro grado di rappresentatività (tendenzialmente alta) ed il grado di potere esercitabile tramite i CIV (tendenzialmente basso).
- b) Esiste un problema di esigibilità delle linee di indirizzo del CIV: in questo senso si può immaginare di correlare più strettamente il potere di emanazione delle linee di indirizzo, al potere deliberativo in materia di bilanci e, conseguentemente, rivedere e delineare il potere di vigilanza.
- c) Il potere deliberante del CIV in materia di bilanci va reso più preciso nel rapporto con gli Organi di gestione. Oggi appare di fatto come una prerogativa difficilmente esigibile in presenza di due fattori di criticità:

- l'elaborazione dei bilanci si avvale di criteri e categorie pressochè incomparabili con gli indirizzi deliberati dal CIV. Questo elemento di criticità è destinato ad acuirsi in seguito all'adozione del D.P.R. 97/03, se non fosse rispettato l'obbligo di allegare ai bilanci il Piano pluriennale e quelli annuali che derivano dalle Linee di indirizzo del CIV;
- in caso di parere negativo del CIV rispetto a quello del C.d.A., il potere di "vigilanza" del Ministero del Lavoro si trasforma, nei fatti, in potere "arbitrale". Ciò inficia la piena efficacia della Legge 127/97 che invece attribuisce con chiarezza al CIV il potere di approvare "in via definitiva" i documenti di bilancio.

Ai Ministeri vigilanti deve essere riconosciuta la facoltà di intervento correttivo esclusivamente nel caso di inadempienze legislative presenti nei bilanci stessi.

- d) Esiste una evidente asimmetria tra il carattere "monistico" dell'organo di indirizzo e vigilanza ed il carattere plurimo degli organi propriamente di gestione.

Con l'augurio di aver fornito materiale utile per le finalità che la Sua Commissione si prefigge, mi è gradito confermarLe la mia stima insieme ai nostri migliori saluti.

Consiglio di Indirizzo e Vigilanza  
La Presidente

(Donatella Vercesi)  


*Istituto Postelegrafonici*  
*Consiglio di Indirizzo e Vigilanza*  
*Il Presidente*



I POST  
IPOST-0452296-04/10/2005

Onorevole  
Francesco Maria Amoruso  
Presidente della Commissione  
Bicamerale per il controllo sugli  
Enti Previdenziali  
Camera dei Deputati  
00100 ROMA

Egregio Presidente,

con la presente lettera le trasmetto il documento da Lei richiesto sulle problematiche inerenti il funzionamento del "sistema duale".

Colgo l'occasione per precisare che tale documento è unitario, essendo scaturito dall'incontro avuto tra tutti i presidenti dei Civ degli Enti Previdenziali, dopo una approfondita ed attenta analisi.

In proposito ritengo doveroso puntualizzare che il Civ dell'Ipost, pur non essendo interessato dalle norme citate nella premessa, ritiene tuttavia di poter condividere le considerazioni in essa contenute poiché il D.M 523/97, che lo riguarda specificatamente, riprende per analogia le regole dal Decreto Legislativo n. 479/94 e successive modificazioni.

Sperando che il presente documento possa essere utile all'indagine conoscitiva sull'efficienza organizzativa e finanziaria del sistema previdenziale pubblico e privato, resto a Sua disposizione per ogni eventuale chiarimento di cui Lei dovesse aver bisogno e Le invio cordiali saluti.

Angelo Agricola

A handwritten signature in black ink that reads "Angelo Agricola".

**PREMESSA**

In premessa è necessario sottolineare che a 10 anni di distanza dal varo del D. L.vo 479/1994 esistono le condizioni di un bilancio per valutare l'efficacia concreta del sistema duale.

Sono più che mai evidenti le lacune e le incoerenze di una legislazione approntata per far fronte ad una decisione politica delle parti sociali che – pur volendo ribadire la loro funzione strategica nella vita degli Enti previdenziali – intendevano separarsi dalle funzioni propriamente gestionali. Nacque così un sistema di governo basato sulla separazione delle funzioni di indirizzo da quelle gestionali e sulla corresponsabilità di governo di due organi: il Consiglio di Amministrazione, preesistente al D.lgs 479/1994 e successive modificazioni, ed il CIV, di nuova istituzione.

Si scelse, cioè, un modello che trasferiva agli Istituti previdenziali i principi della riforma della P.A. e che mutuava soluzioni sperimentate in alcuni Stati europei.

Nelle nuove condizioni date all'interno degli enti previdenziali, il sistema duale doveva necessariamente ripensare ruoli, competenze, codici di rapporto interno, sistemi relazionali e dunque ha dovuto fare ampio ricorso al metodo della sperimentazione sul campo per definire reciproci spazi di movimento e di responsabilità di fronte agli altri organi centrali e periferici e alla tecnostruttura dell'Istituto.

L'esperienza compiuta in questi anni conferma la validità di fondo del modello poiché ribadisce la coesistenzialità del ruolo svolto dalle parti sociali anche nelle nuove condizioni di governo degli istituti, e tuttavia ha evidenziato elementi di carenze e criticità la cui soluzione è fuori dalla portata degli attori del sistema duale e dunque non può che essere affidata al legislatore. Si pensi al problema della concreta esigibilità degli indirizzi e delle delibere predisposte dal CIV di fronte alle competenze gestionali. Si consideri la modestia dei poteri di vigilanza che pure vengono formalmente riconosciuti al CIV; per non dire delle criticità che si manifestano nei rapporti tra competenze CIV/competenze del C.d.A.

In un contesto di questo tipo si deve comunque prendere atto che il saldo finale di questo decennio palesa un sistema che, se non ha subito "crisi di rigetto", è stato tuttavia cadenzato da limiti strutturali e da momenti di tensioni interne non trascurabili, per cui necessita di correzioni precise, improntate alla coerenza ai principi fondamentali, al fine di dare stabilità e maggiore certezza ai congegni relazionali ed ai rapporti istituzionali.

### I PUNTI DI CRITICITA'

Un argomento da considerare fa riferimento alla natura del sistema duale ed al ruolo delle parti sociali. La loro posizione all'interno degli enti previdenziali non è quella di soggetti cooptati bensì discende dal fatto che gran parte delle prestazioni sociali che danno luogo al sistema di welfare del nostro Paese sono il frutto di un impegno convergente delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e di quelle datoriali sul terreno sociale, nel corso della vicenda degli ultimi 50 anni.

Il fondamento su cui si basa la legittimità del ruolo delle parti sociali nella vita degli enti previdenziali risiede sul piano politico-sociale, nelle stesse finalità istituzionali degli Enti. In altri termini, la domanda sociale che gli enti sono chiamati a gestire non è una mera domanda mercantile di "servizi"; in realtà è una domanda di diritti di cittadinanza, non come diritto astratto, bensì nella loro forma concreta ed esigibile, all'interno di un quadro di welfare ampiamente determinato con un ruolo attivo, e spesso concertato, delle parti sociali.

Il ruolo delle parti sociali ha dunque in sé un carattere fondativo, senza il quale non sarebbe possibile definire la responsabilità sociale degli enti previdenziali.

In questo senso la coesistenzialità delle parti sociali nelle funzioni di governo degli enti previdenziali si configura non come mera concessione, bensì come diritto indisponibile reso tale dalla rappresentatività generale nei confronti di coloro che contestualmente costituiscono sia i principali finanziatori del sistema sia i principali fruitori (va puntualizzato che nel caso dell'Istituto Postelegrafonici l'unico datore di lavoro finanziatore del sistema assicurativo sono le Società del Gruppo Poste Italiane i cui dipendenti sono gli esclusivi fruitori).

Altro punto da considerare interpella il principio e la pratica della separazione delle funzioni di indirizzo strategico dalle funzioni propriamente gestionali su cui si basa il sistema duale.

In termini generali, la separazione delle funzioni è ormai accettata come un requisito fondamentale di una dialettica che deve produrre trasparenza ed affidabilità gestionale. Nel caso degli enti previdenziali va richiamato il fatto che il banco di prova della tenuta del sistema duale è stata la vicenda delle acute tensioni sociali della seconda metà degli anni 90 il cui epicentro era la riforma del sistema pensionistico. In quella fase il ruolo delle Parti sociali ha assicurato continuità, riconoscibilità di fronte ai lavoratori ed alle imprese ed un elevato grado di responsabilità sociale; ciò anche nelle condizioni di elevata criticità istituzionale conseguenti alla lunghissima fase di gestione commissariale degli Enti.

### **LE POSSIBILI DIRETTRICI DI INTERVENTO**

In un contesto di permanente validità del principio di separazione delle funzioni di indirizzo da quelle gestionali, è certamente necessario indicare i punti di criticità nel funzionamento del sistema duale al fine di rimuoverli.

a) Le parti sociali avvertono una significativa tensione tra il loro grado di rappresentatività (tendenzialmente alta) e il grado di potere esercitabile tramite i CIV (tendenzialmente basso).

A questa tensione, nelle varie consiliature dei CIV, si è cercato di dare una risposta “sul campo” attraverso la formula del “governo condiviso”; vale a dire una pratica relazionale basata sulla pari dignità degli organi che partecipano al governo dell’Istituto, sul riconoscimento e sul rispetto dei rispettivi ambiti di intervento, sulla validità del metodo costruttivo nella definizione degli obiettivi da perseguire (funzione di indirizzo) e della loro concreta realizzabilità (funzione di gestione).

b) Anche in un contesto di “governo condiviso” esiste un problema di esigibilità delle linee di indirizzo del CIV. In questo senso si può immaginare di correlare più strettamente il potere di emanazione delle linee di indirizzo al potere deliberativo in materia di bilanci e, conseguentemente, rivedere e delimitare il potere di vigilanza.

c) Il potere deliberante del CIV in materia di bilanci va reso più preciso nel rapporto con gli organi di gestione. Oggi appare di fatto come una prerogativa difficilmente esigibile in presenza di due fattori di criticità:

- L’elaborazione dei bilanci si avvale di criteri e categorie pressoché incomparabili con gli indirizzi deliberati dai CIV. Questo elemento di criticità è destinato ad acuirsi in seguito all’adozione del DPR 97/03 se non verrà rispettato l’obbligo di allegare ai bilanci i piani pluriennali ed annuali che derivano dalle linee di indirizzo del CIV.
- In caso di parere negativo del CIV rispetto a quello del C.d.A. , il potere di “vigilanza” del Ministero del Lavoro ( nel caso Ipost Ministero delle Comunicazioni) si trasforma, nei fatti, in potere “sostitutivo”. Ciò inficia la piena

efficacia della Legge 127/97 (Ipost DM 523/97) che invece attribuisce con chiarezza al CIV il potere di approvare “in via definitiva” i documenti di bilancio. Ai Ministeri vigilanti deve essere riconosciuta la facoltà di intervento correttivo esclusivamente nel caso di inadempienze legislative presenti nei bilanci stessi.

d) Esiste una evidente asimmetria tra il carattere “monistico” dell’organo di indirizzo e vigilanza ed il carattere “plurimo” degli organi propriamente di gestione. Logica vorrebbe che il sistema fosse semplificato con la riduzione a due soli organi: il CIV e un organo di gestione.

#### **SITUAZIONE DELL’ISTITUTO POSTELEGRAFONICI**

L’Istituto Postelegrafonici, ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, con unica sede a Roma, è sottoposto alla vigilanza del Ministero delle Comunicazioni e provvede ad erogare il trattamento di quiescenza e le prestazioni di assistenza, mutualità e credito esclusivamente al personale del Gruppo Poste.

Il Civ dell’Ipost, istituito con DM 523/97, è composto da 14 membri, si articola in Commissioni, che tuttavia non gravano sul Bilancio dell’Ente, e non ha comitati né regionali né provinciali.

Il sistema duale, nonostante i suoi limiti, ha rappresentato nell’Ipost un’esperienza positiva poiché rimane valido, in particolare, il principio che ha ispirato l’assetto degli Enti previdenziali, vale a dire la separazione della funzione di gestione da quella di indirizzo.

Il Civ dell’Ipost ha svolto la funzione di indirizzo e vigilanza concepita ed attuata come un controllo ed un riscontro fra gli indirizzi impartiti e gli atti gestionali che il Consiglio di Amministrazione compie per realizzarli.

Si ritiene tuttavia importante evidenziare:

- In caso di mancata attuazione da parte del Consiglio di Amministrazione degli indirizzi programmatici del CIV, non è prevista nel decreto che lo riguarda la possibilità o di intervenire direttamente o di obbligare il predetto organo a motivare l’eventuale

inadempienza. Il ricorso, infatti, alla decisione di organi terzi (per l'Ipost il Ministero delle Comunicazioni) è previsto solo nel caso in cui vi siano discordanze sugli atti formali, quelli espressamente richiesti con atto deliberativo al CIV, vale a dire l'approvazione dei bilanci, preventivo e consuntivo. In tale circostanza, come per gli altri enti previdenziali, il potere del Ministero vigilante si trasforma, di fatto, in potere "sostitutivo". È pertanto evidente che la soluzione del problema non può che essere affidata al legislatore.

- Nel Civ dell'Ipost, la presenza del Presidente dell'Istituto tra i propri componenti ha consentito, per la sua profonda conoscenza della situazione finanziaria e organizzativa dell'Ente, di individuare non solo obiettivi realizzabili ma anche le giuste strategie per loro raggiungimento. Per analogia si ritiene opportuno sottoporre all'attenzione del legislatore la proposta di prevedere nella struttura del Consiglio d'Amministrazione, quale componente, anche la presenza del Presidente del Civ al fine di seguire l'iter per l'attuazione degli indirizzi e per un più facile superamento delle difficoltà che potrebbero sorgere per la realizzazione degli stessi.

Si ribadisce la positività dell'esperienza avuta con l'introduzione del "sistema duale" e quindi del Civ, che tuttora rimane l'unica forma effettiva di partecipazione delle rappresentanze dei lavoratori, del datore di lavoro e dei ministeri vigilanti, che assicurano la massima trasparenza e vigilano sull'economicità della gestione degli Enti Previdenziali pubblici.



**IPSEMA**

Istituto di Previdenza per il Settore Marittimo  
CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA  
Il Presidente

Roma, 16 settembre 2005  
Prot. CIV/572/05

On.le Francesco Maria Amoruso  
Presidente Commissione Parlamentare di  
controllo sull'attività degli Enti gestori di forme  
obbligatorie di previdenza e assistenza  
sociale  
Camera dei Deputati  
ROMA

Il suo interpellò dei Presidenti dei CIV degli enti previdenziali circa le problematiche del sistema "duale" ha stimolato la più grande attenzione ed un particolare impegno a fornire la risposta più esauriente possibile, tenuto conto che il confronto sui temi da Lei proposti coinvolge ed impegna direttamente le Parti sociali rappresentate nel CIV.

Nel merito delle anzidette problematiche si formulano di seguito alcune considerazioni di massima, frutto di una riflessione condivisa dai CIV degli altri enti, a partire da una premessa circa la scelta posta a monte del D.Lvo 479/1994.

A distanza di dieci anni, infatti, sono più che mai evidenti le lacune ed incoerenze di una legislazione approntata per fare fronte ad una decisione politica delle parti sociali che — pur volendo ribadire la loro funzione strategica nella vita degli Enti previdenziali — intendevano separarsi dalle funzioni propriamente gestionali.

Nacque così un sistema basato sul principio della separazione delle funzioni di indirizzo da quelle gestionali e sulla corresponsabilità di governo di due organi: il CIV, di nuova

istituzione, ed il Consiglio di amministrazione, già esistente ma con compiti diversi da quelli previsti dal decreto 479/1994.

Si scelse cioè un modello che mutuava soluzioni sperimentate in alcuni Stati Europei primo fra tutti la Germania (il c.d. “modello renano”) e che trasferiva agli enti previdenziali principi della riforma della Pubblica amministrazione, senza tener conto, peraltro, della ulteriore complessità indotta da questa riforma con il riconoscimento di poteri gestionali pieni ed originari alla dirigenza pubblica nonché dalla figura del Direttore generale, posto a cavaliere fra organi collegiali ed apparato burocratico.

Nelle nuove condizioni createsi all'interno degli enti, l'introduzione del sistema duale avrebbe dovuto così far ripensare già a livello legislativo ruoli, competenze, codici di rapporto interno, sistemi relazionali. Così non è stato ed i CIV hanno dovuto far ampio ricorso al metodo della sperimentazione sul campo per definire i reciproci spazi di movimento e responsabilità di fronte agli altri organi ed alla tecnostruttura dell'Istituto.

L'esperienza di questi dieci anni, in ogni caso, conferma la validità di fondo del modello poiché ribadisce la coesistenzialità del ruolo svolto dalle parti sociali anche nelle nuove condizioni di governo dell'Istituto. Ha evidenziato, peraltro, carenze e criticità, la cui soluzione strutturale, proprio per le carenze iniziali della legislazione resta fuori dalla portata degli organi interni e deve essere affidata al legislatore.

Si pensi, così: - al problema della concreta esigibilità degli indirizzi del CIV di fronte alle competenze gestionali; - alla modestia dei poteri di vigilanza che pure sono formalmente riconosciuti al CIV; alle criticità che si registrano nel rapporto fra competenze CIV e competenze del Consiglio di amministrazione.

L'esperienza del primo decennio, cioè, mostra un sistema che, pur non avendo subito “crisi di rigetto”, si è caratterizzato per limiti strutturali e momenti di tensione interni cosicché appaiono indispensabili correzioni legislative che, in coerenza con i principi fondamentali, conferiscano quella maggiore certezza alle relazioni

interne indispensabili perché sulla loro base gli organi possano poi sviluppare un'ordinaria dialettica istituzionale.

Con questa premessa e sulla base appunto di una riflessione condivisa con gli altri CIV, di seguito si richiamano i principali punti di criticità e si indicano, pur sommariamente, possibili direttrici di intervento.

### I PUNTI DI CRITICITA'

Il primo punto è per così dire esterno al meccanismo della dualità, pur condizionandone, come vedremo, il funzionamento.

Si tratta, infatti, dell'affievolimento, soprattutto rispetto alla funzione vigilante dei Ministeri del Lavoro e dell'Economia e Finanze, dell'autonomia degli enti delineata dalla Legge 88/1989 che li qualifica come "enti pubblici erogatori di servizi che nel quadro della politica economica generale, adempiono alle proprie funzioni con criteri di economicità ed imprenditorialità...".

Rispetto a questa impostazione la finalità del decreto 479 era solo quella di determinare un nuovo modello ordinamentale, sicché esso non ha affrontato il nodo dell'autonomia per adeguarne principi guida e contenuti all'evoluzione del quadro legislativo intervenuta dopo la legge 88/1989 già con la fondamentale riforma del decreto 23/1993.

Questa lacuna ha concorso a creare i presupposti di un interventismo sempre più marcato dei ministeri vigilanti con un progressivo indebolimento del modello di autonomia della legge 88/89, manifestatosi innanzi tutto sul piano istituzionale, con il passaggio del potere di nomina degli organi di gestione dal Presidente della Repubblica all'Esecutivo (con un effetto di più accentuata politicizzazione della nomina stessa).

In secondo luogo, l'indebolimento si è verificato sul piano gestionale via via che i Ministeri vigilanti (nonché quello della Funzione Pubblica) sono intervenuti in via amministrativa nella formazione delle scelte gestionali e nei processi organizzativi degli enti.

Si è andata così affermando una concezione stravolgente del ruolo vigilante dei ministeri, peraltro non contestata con tempestività e determinazione adeguata alla gravità della lesione del principio di autonomia che si è andata così perpetuando.

Tale principio comporta infatti che gli enti obbediscono alle leggi ed abbiano nel Parlamento il loro primo, fondamentale punto di riferimento istituzionale.

La funzione vigilante assegnata al Ministero del lavoro, quindi, resta tale solo in quanto esercitata "ex post" rispetto agli atti e con riferimento alla piena osservanza delle disposizioni legislative. Qualora invece si sviluppi "ex ante", in termini di prescrizioni dei comportamenti degli Enti (come nel caso del controllo preventivo delle circolari amministrative degli enti) il principio dell'autonomia risulta profondamente leso.

Il "fall out" di questo processo di decadimento dell'autonomia è prima di tutto di natura politica poiché lede quel ruolo di rappresentanza degli interessi, di potenzialità offerte dal mercato del lavoro e di intermediazione sociale nell'amministrazione della sicurezza sociale che è da attribuire insostituibilmente e specificatamente al CIV.

A ciò si aggiungano gli effetti negativi che derivano sul piano strettamente gestionale, quali la bassa efficienza delle linee operative, la burocratizzazione, la verticalizzazione/centralizzazione, la deresponsabilizzazione.

Con riferimento specifico alla funzionalità del sistema duale, infine, la crescente presenza dei Ministeri vigilanti nei processi di gestione operativa ed istituzionale crea un diretto legame fra i Ministeri stessi e gli organi ed uffici di gestione, "saltando" l'essenziale reinterpretazione delle scelte governative ad opera del CIV con i suoi indirizzi.

Si creano così ulteriori motivi di conflittualità e di progressiva emarginazione in riferimento ad aspetti essenziali della funzione istituzionale, soprattutto nelle ipotesi in cui le specifiche indicazioni

governative collidano con indirizzi generali del CIV, creando disorientamento negli uffici e mettendo così in discussione l'essenza stessa del principio duale.

Tutto ciò, pur a fronte di una decisa riaffermazione nella delega per la riforma pensionistica del ruolo essenziale della "dualità" e della riaffermazione della essenzialità di una chiara estrinsecazione altresì dei principi di separazione dei ruoli e poteri operata dalla Legge costituzionale 3/2001

Il secondo punto di criticità è direttamente collegato al primo, nel senso che le criticità ora richiamate mettono in discussione la presenza stessa delle parti sociali negli enti previdenziali che non è quella di soggetti cooptati ma trova la ragion d'essere nel fatto che gran parte delle prestazioni sociali del Welfare sono il frutto dell'impegno convergente delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro.

La legittimità di detta presenza si fonda, quindi, sul piano politico sociale nelle stesse finalità istituzionali degli enti, gestori non di una domanda mercantile di servizi ma di una domanda di diritti di cittadinanza nella loro forma concretamente esigibile all'interno del sistema di welfare, ampiamente delineato dal ruolo attivo e spesso concertato delle parti sociali.

Si tratta, insomma, di un ruolo fondativo, in assenza del quale sarebbe impossibile definire la responsabilità sociale degli enti previdenziali, che pure trova continue sollecitazioni ed è compiutamente espressa nei nuovi strumenti di rendicontazione sociale.

L'essenzialità della presenza delle parti sociali nel governo degli enti, cioè, è frutto non di una concessione, ma di un diritto reso indisponibile dalla rappresentatività nei confronti di coloro che del sistema sono i principali finanziatori e fornitori. Cosicché metterla in discussione, anche solo nella sostanza dei rapporti interni, può costituire preoccupante sintomo di un affievolimento dei principi che sono alla base della distinzione, nel welfare, fra previdenza ed assistenza sociale.

In altri termini, la progressiva perdita di autonomia degli enti previdenziali contribuisce a ridimensionare fortemente la significatività delle funzioni interne di direzione strategica e per porre in discussione, così, proprio la rappresentatività sociale di sindacati ed associazioni datoriali.

Il terzo punto di criticità è tutto interno al sistema duale, con riferimento alla difficoltà di delineare una netta separazione, in teoria ma soprattutto nella pratica, fra funzioni di indirizzo strategico e funzioni gestionali che pure costituisce l'essenza della dualità, quale espressione del generale principio di separazione fra politica ed amministrazione consolidatosi a livello di rapporti fra Ministro e dirigenti generali.

In quanto espressione di questo principio generale, la separazione è elemento di forza del sistema e deve essere colta in positivo quale base di una dialettica interna al sistema stesso, capace di produrre trasparenza e massima affidabilità della gestione stessa.

Nella pratica quotidiana, peraltro, ed in assenza di chiare indicazioni legislative a monte, essa continua ad alimentare situazioni di criticità, con ricorrenti zone d'ombra con riferimento, come si è detto: alla concreta esigibilità degli indirizzi del CIV di fronte alle competenze gestionali; - alla modestia dei poteri di vigilanza che pure sono formalmente riconosciuti al CIV; alle criticità nei rapporti fra le competenze CIV e quelle del Consiglio di amministrazione.

La complessità di questi problemi – già presenti del resto sul piano generale nei rapporti fra politica e gestione – è accentuata per gli enti previdenziali, per la presenza di dirigenti, titolari di originari poteri di gestione.

Detta presenza richiede, infatti, un dialogo a tre livelli – quattro, anzi, contando il ruolo particolare del Direttore generale – rendendo ancor più laboriosa l'esigibilità degli indirizzi soprattutto nelle ipotesi in cui essi siano interamente attuati a livello dirigenziale.

### **LE DIRETTRICI DI INTERVENTO POSSIBILI**

Resta ferma, innanzi tutto, l'esigenza di un recupero di autonomia degli enti previdenziali congruo nel rispetto delle loro finalità sociali e del riconoscimento della coesistenzialità della presenza al loro interno delle parti sociali.

Alle iniziative, legislative, ma anche regolamentari ed amministrative, in tale direzione, si devono affiancare quelle volte a rimuovere i punti di criticità del funzionamento del sistema duale da superare nei termini di seguito indicati.

- A) le parti sociali avvertono un significativo distacco tra il loro grado di rappresentatività (tendenzialmente alto) ed il grado di potere esercitabile tramite i CIV (tendenzialmente basso)
- B) a questa situazione si è cercato e si cerca di ovviare in termini di governo condiviso: una pratica relazionale sul campo basata sulla pari dignità degli organi, sul rispetto e riconoscimento reciproco dei rispettivi ambiti di competenze e funzioni;
- C) resta in ogni caso un problema di esigibilità delle linee di indirizzo del CIV. A questo proposito già esistono certamente condizioni perché il CIV possa migliorare detta esigibilità legando nei fatti la valutazione, prima, la decisione poi sui bilanci e gli altri strumenti gestionali ad una rendicontazione continua.

Trattasi, peraltro, di un percorso laborioso, che rischia di alimentare conflittualità più o meno espresse ed è opportuno, quindi, che un intervento legislativo corredi già a tale livello in modo ordinato e certo il potere di emanare indirizzi con i poteri deliberativi in tema di bilanci, prevedendo la cogenza formale dell'obbligo di rendicontazione trimestrale.

- D) sempre con l'obiettivo di migliorare il livello di coerenza delle linee e delle verifiche in vigilanza, va adeguato l'intero meccanismo di bilancio, dando visibilità piena - a livello legislativo od anche regolamentare - ad un meccanismo di aggancio e comparabilità fra l'elaborazione dei bilanci, da un lato, l'elaborazione degli indirizzi CIV, dall'altro, i percorsi di monitoraggio, riscontro e vigilanza, dall'altro ancora.
- E) deve essere riconosciuto il carattere definitivo della valutazione del CIV sui bilanci, evitando di proporre il Ministero quale terzo arbitro tra organi che in questo caso non possono essere collocati in posizione paritaria;
- F) deve essere semplificata la rete di competenze e relazioni fra soggetti responsabili di gestione: dal Consiglio di amministrazione, al Direttore generale, ai Dirigenti generali ed alla dirigenza tutta, con la complessità poi del ruolo del Presidente che partecipa di entrambe le funzioni, politica e gestionale ad un tempo.

\*\*\*\*

A queste considerazioni e proposte comuni a tutti gli enti si aggiungono, in conclusione, alcuni spunti di riflessione riguardanti in particolare l'IPSEMA, ente nato con il decreto del 1994 ed i cui Organi hanno dovuto affrontare il difficile compito di ricondurre ad unità tre realtà gestionali ricche di storia ed esperienze, senza perdere in questa operazione i valori posti a fondamento della specificità della tutela.

L'operazione è stata resa ancor più complessa dalla ricorrente riproposizione di iniziative volte ad eliminare detta specificità, che solo di recente appaiono superate.

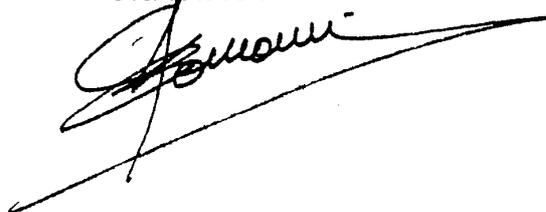
In questo quadro di difficoltà gli organi dell'Istituto hanno sviluppato una particolare attenzione ed un costante impegno nell'ovviare per quanto possibile alle criticità prima richiamate con concrete iniziative sul campo, in attesa appunto di un intervento legislativo che consolidasse il sistema duale, recuperando una congrua sfera di autonomia per l'Istituto.

Questo stato di confusione, infatti, aggrava le difficoltà che già si incontrano nel definire le linee strategiche e gestionali interne, nonché nel configurare un modello organizzativo che da un lato sconti l'oggettiva limitazione delle risorse professionali, dall'altro proponga ad esse modalità gestionali innovative, tali da consentire all'Istituto di assumere nuove responsabilità nel quadro di un complessivo riassetto del sistema di previdenza sociale.

Per il tema della dualità e dei suoi punti critici, si assicura in conclusione che, nell'attesa dell'auspicato intervento legislativo, il CIV dell'IPSEMA continuerà ad operare sul campo nel segno della continuità della politica di collaborazione, anche dialettica, con gli altri organi e con la dirigenza.

In coerenza con detta linea di continuità si è concordato con il Presidente dell'Istituto di tenere entro il corrente mese di settembre un seminario congiunto degli organi, con la partecipazione dei dirigenti generali, per approfondire i punti di criticità ed individuare meccanismi condivisi di gestione dei processi di programmazione che consentano, fra l'altro, di verificare e migliorare continuamente l'esigibilità degli indirizzi strategici.

Giancarlo Fontanelli



Roma, 3 ottobre 2005  
Prot. CIV/636/05



The logo for IPSEMA, consisting of the letters 'IPSEMA' in a bold, stylized font, with a circular graphic element behind the letters.

Istituto di Previdenza per il Settore Marittimo  
CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA  
Il Presidente

On.le Francesco Maria Amoruso  
Presidente Commissione Parlamentare di  
controllo sull'attività degli Enti gestori di  
forme obbligatorie di previdenza e  
assistenza sociale

Camera dei Deputati  
ROMA

La recente esperienza maturata presso l'IPSEMA, mi induce ad integrare le considerazioni da me già formulate sulla funzionalità del sistema duale.

L'occasione mi è data dalla circostanza che il Collegio sindacale ha nuovamente sollecitato gli organi dell'Istituto ad una migliore definizione degli obiettivi e degli strumenti di attuazione, onde evitare che ogni anno si rischi uno splafonamento dei capitoli ovvero la mancata utilizzazione di risorse, sintomo della inattuazione degli indirizzi strategici.

Quest'ultimo appare il rischio peggiore considerato che in un momento in cui il Parlamento punta a definire il vincolo alle spese delle Pubbliche amministrazioni, una approssimativa allocazione di risorse sui capitoli di bilancio e il loro mancato impiego, è fonte di squilibri nella realizzazione degli obiettivi cui mirano le altre voci di bilancio.

E' essenziale quindi adottare una procedura di programmazione ove possano distintamente svilupparsi, nel caso specifico degli enti previdenziali, vari momenti

decisionali: quello dell'indirizzo politico, quello della strategia gestionale relativo alle modalità di realizzazione degli indirizzi, quello infine della responsabilità dirigenziale per l'attuazione delle anzidette strategie.

Accanto all'ordinato sviluppo di tale processo può articolarsi, in parallelo e ad integrazione del primo, il percorso di controllo dell'andamento finanziario e sulle scelte operate a monte.

A fronte di questo quadro ritengo possa apprezzarsi l'essenzialità del sistema duale che intende creare proprio i presupposti del funzionamento del processo prima richiamato, anche per gli indispensabili momenti di confronto fra gli organi circa le scelte operate al livello di responsabilità di ciascuno.

Una programmazione efficace presuppone il funzionamento di questo complesso meccanismo di relazioni caratterizzato dalla presenza di tre centri di responsabilità: politica per il CIV, gestionale per il Consiglio di amministrazione, operativa per la dirigenza.

La mia personale esperienza in tre diversi enti previdenziali mi induce a ritenere come il punto di maggiore criticità del sistema duale sia proprio l'imperfetto funzionamento del processo di programmazione: rispetto ad un indirizzo del CIV quasi mai vi è un'esplicita presa di posizione gestionale, seguita dal riscontro, altrettanto esplicito, dei dirigenti.

Non si attiva così, quel sistematico percorso di confronto sugli indirizzi che, se funzionante, consentirebbe oltretutto al CIV di valutare – e mettere in discussione laddove occorra – le proprie scelte di strategie interne all'Istituto.

La stessa verifica sull'attuazione delle scelte è resa problematica dal fatto che i momenti attuativi sono individuabili non solo e non tanto in specifici atti degli organi ma

dalla lettura analitica di provvedimenti della dirigenza, riferiti solo a volte – con una sorta di “clausola di stile” - a indirizzi strategici interpretati dai dirigenti stessi caso per caso.

Ritengo, quindi, che in attesa delle scelte generali sul sistema duale – di per sé comunque insufficienti per un più coeso funzionamento degli organi – si possa ipotizzare un intervento legislativo che ne perfezioni il funzionamento con più efficaci regole di programmazione che valorizzino la centralità delle strategie di gestione del Consiglio di amministrazione.

Condivisa così l'essenzialità della programmazione, potrebbe prevedersi, ad esempio, l'obbligatorietà di formali riscontri gestionali alle linee di indirizzo, in forme compatibili con l'assetto interno di ciascun ente, nonché di forme strutturate di riscontro periodico delle relative fasi attuative.

In questo modo si supererebbe l'attuale prassi che riduce il confronto fra organi e uffici a verifiche complessive di bilancio legate ai ristretti tempi di approvazione e sulla base del solo andamento finanziario.

Si potrebbe in tal modo incentivare un costruttivo dialogo sulle scelte e le loro modalità di attuazione, componendo gli inevitabili contrasti al superiore livello di Governo, come già si verifica in caso di disaccordo sui Bilanci.

Resto a disposizione per ogni contributo da Lei ritenuto utile per un favorevole accoglimento della proposta in un prossimo provvedimento legislativo, a partire dalla stessa manovra Finanziaria per il 2006 che mette in risalto il ruolo di una efficace gestione programmata delle Pubbliche amministrazioni.

*Giuseppe Fontanelli*





ASSOCIAZIONE ITALIANA DELL'ARMAMENTO DI LINEA (FEDARLINEA)  
Il Presidente

12 ottobre 2005

Roma.....  
P.zza G. G. Belli, 2 - 00153 Roma  
Telefono: 0658300100



Ciao Presidente,

ho ricevuto la Sua cortese lettera con la quale mi chiede di esprimere un parere sul cosiddetto "sistema duale" introdotto dal Decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479.

Nella premessa della Sua lettera, Ella individua nel sistema di gestione una rilevanza strategica per una efficiente amministrazione degli Enti previdenziali. Concordo pienamente su ciò.

Forse ricorderà che, in un Convegno di un paio d'anni fa, ebbi occasione di esprimermi contro il sistema duale, sostenendo, all'epoca, un ritorno al precedente. Ricordo altresì che nel Suo intervento conclusivo, Ella escluse la possibilità di un ritorno al passato.

Oggi, pur non sostenendo più un ritorno al passato, debbo formulare alcune critiche al "sistema duale", maturate da esperienze, anche in posizioni di vertice, in Enti previdenziali prima della riforma del D.L.gs. 479/94, nonché dalla successiva appartenenza per due mandati al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'IPSEMA.

Le è noto che il ritiro dalle responsabilità gestionali negli Enti maturò nelle Confederazioni sindacali in relazione ad alcuni episodi venuti alla luce nel clima delle inchieste giudiziarie degli anni 91/93. La scelta di ritiro delle organizzazioni sindacali, determinò, di conseguenza, anche quello delle parti datoriali dagli organi di gestione.

Le scelte organizzative conseguenti, realizzate dal D. Lgs. 479/94, hanno previsto l'inserimento delle parti sociali in un Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (C.I.V.), mentre la gestione veniva assegnata ad un Consiglio di Amministrazione di nomina governativa.

Si crearono così due organi, il C.I.V. ed il Consiglio di Amministrazione, oltre al Collegio dei sindaci.

I compiti assegnati al C.I.V. possono essere paragonati, facendo riferimento alle Società per Azioni (approvazione bilancio, ecc.), a quelli dell'Assemblea degli Azionisti, con una differenza, sostanziale, che l'Assemblea degli azionisti dispone la nomina e la revoca gli amministratori, potere che non ha il C.I.V.

Ritengo che le competenze del C.I.V. definite dal D.Lgs. 479/94, modificato dalla Legge 127/97, presentano sovrapposizioni con quelle del Consiglio di Amministrazione, che compromettono una efficace gestione degli Enti.

Inoltre, per quanto riguarda il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, al quale, come noto, sono attribuite funzioni di indirizzo e controllo, non sono stati chiaramente indicati gli strumenti utilizzabili nei casi in cui vengano disattese le proprie direttive e raccomandazioni (non avendo, come l'Assemblea degli Azionisti, il potere di revoca degli amministratori).

Peraltro, le stesse disposizioni di legge ridimensionano notevolmente l'efficacia degli interventi del C.I.V.. Basti pensare, ad esempio, alla norma prevista nella legge 127/97, in base alla quale è data facoltà al Consiglio di Amministrazione di superare le discordanze esistenti con il C.I.V. in materia di bilanci, nonché di piani pluriennali e di criteri generali dei piani di investimento e di disinvestimento, demandando la loro approvazione al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (ora Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali).

L'esperienza maturata in oltre dieci anni di "sistema duale" è sostanzialmente negativa, perché oltre ai problemi di costi derivanti dall'esistenza di due organi, si ha un frequente conflitto di competenze. Inoltre, anche dal punto di vista della preparazione specifica, i membri dei Consigli di Amministrazione risultano a volte estranei alle problematiche degli Enti chiamati ad amministrare, competenze che hanno — di norma — le parti datoriali e sindacali.

E' mia ferma opinione che debba essere superata la "dualità" tra Consiglio di Amministrazione e C.I.V. che determina spreco di risorse e, sovente, scarsa funzionalità.

Una soluzione, che non costituisce un ritorno al passato ma un nuovo modello, potrebbe essere quella di un Consiglio di Amministrazione che preveda la partecipazione paritetica delle parti sociali oltre a tre membri di nomina governativa, di cui uno dovrebbe essere nominato Presidente e un altro Amministratore Delegato.

cordiali saluti,

( Giuseppe Ravera )

Preg.mo

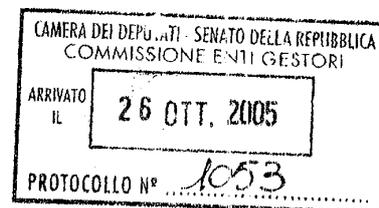
Dott. Francesco Maria AMORUSO

Presidente

Commissione parlamentare di controllo sulle  
attività degli enti gestori di forme obbligatorie  
di previdenza e assistenza sociale

CAMERA DEI DEPUTATI — SENATO DELLA REPUBBLICA

R O M A

**CONFAPI***Il Presidente*

Prot. n.° 3582/C

Roma, 18 ottobre 2005

*Illustre Presidente,*

in relazione alla Sua cortese lettera del 4 ottobre u.s., raccolgo con favore l'invito ad affrontare la tematica del sistema duale degli enti di previdenza e di assistenza, in considerazione di alcune criticità che non permettono il pieno raggiungimento delle aspettative e degli obiettivi di cui al D.Lgs. 479/94.

La costituzione e l'ordinamento dei C.I.V. negli enti previdenziali costituisce un'importante ed irrinunciabile sede di confronto sociale per la definizione degli indirizzi e delle politiche previdenziali ed assistenziali. Pur tuttavia, dopo dieci anni dalla costituzione del sistema duale, si riscontrano notevoli difficoltà nell'inquadramento delle funzioni dei diversi organi: Presidente, C.I.V., C.d.A., Direttore Generale.

Le diverse competenze non restano di esclusiva definizione ed azione degli organi preposti per legge (come da decreto citato), con i concetti di "indirizzo" e di "gestione" che vengono di fatto strumentalizzati, in assenza tra l'altro di un efficace coordinamento. Così il Consiglio di Amministrazione e/o il Direttore Generale assumono iniziative di forte valenza innovativa da un punto di vista politico e strategico (vedere ad esempio le dichiarazioni del D.G. dell'INAIL sul Sole 24 Ore sulle politiche premiali in materia di prevenzione), e di contro il C.I.V. assume delibere con indirizzi probabilmente troppo dettagliati e/o che riguardano la gestione.

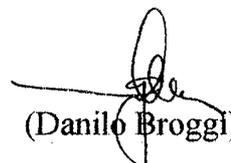
Ulteriore problema riguarda la composizione dei C.I.V., paritetica solo in teoria, con una prevalenza in fase di delibera del sindacato dei lavoratori: in effetti il voto del Presidente, che è sempre eletto tra i rappresentanti dei lavoratori, in caso di parità vale il doppio (inoltre il C.I.V. dell'INAIL vede la partecipazione, a differenza degli altri che contano 24 membri in rappresentanza

**CONFAPI**

delle stesse parti sociali, anche dell'AMNIL che ovviamente incrementa lo squilibrio in sede di votazione). Al riguardo sarebbe più coerente garantire una turnazione del Presidente tra le parti sindacali dei lavoratori e datoriali.

Sono questi gli aspetti che mi preme evidenziarLe, nel restare a disposizione per eventuali ed ulteriori approfondimenti.

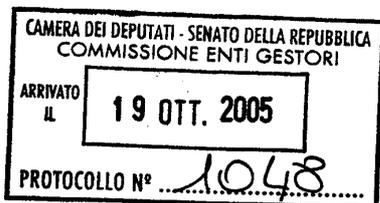
*Con i migliori saluti*



(Danilo Broggi)

---

Ill.mo On.le Francesco Maria Amoruso  
Presidente Commissione parlamentare di controllo  
Sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie  
di previdenza e assistenza sociale  
Camera dei Deputati – Senato della Repubblica  
Via del Seminario 76 – 00186 ROMA



RACCOMANDATA A.R.

Vicenza, 13 ottobre 2005

Egr. On. Francesco Maria Amoruso  
Presidente Commissione Parlamentare di Controllo  
sulle attività degli Enti Gestori di forme obbligatorie  
di Previdenza e Assistenza Sociale  
Camera dei Deputati - Palazzo San Macuto  
Via del Seminario 76

00186 - ROMA

Oggetto: richiesta di valutazioni sul sistema "duale" nella governance degli Enti Previdenziali Pubblici

Riscontriamo la Sua 4.10.2005 - Prot. n. 1038 con la quale, ci chiede di esprimere le nostre valutazioni sul sistema duale e, più in generale, sulla governance degli Enti Previdenziali Pubblici.

Al riguardo, la posizione dell'AIC è la seguente:

- Ove si accettino i principi sottesi al sistema duale, le valutazioni di questa Associazione sono in linea con quelle già inviateLe dal CIV dell'ENPALS con raccomandata a mano 19.9.2005 Prot. n. 232/DV/dm a firma della Presidente, dott.ssa Donatella Vercesi, atteso che il testo della lettera summenzionata è stato approvato e condiviso anche dai nostri rappresentanti in quel CIV.
- Ove, al contrario, si ritenesse di uscire dalla logica del sistema duale, non vi è dubbio che le Associazioni di categoria dovrebbero avere un ruolo anche gestionale sia perché - come si diceva un tempo - i lavoratori sono gli "azionisti" degli Enti, sia per le professionalità e managerialità che possono esprimere e le conoscenze specifiche che possono garantire.

Restando a Sua disposizione per eventuali ulteriori approfondimenti, salutiamo cordialmente.

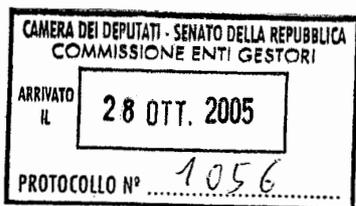
Sergio Campana



Segreteria Confederale

Roma, 28 ottobre 2005

Prot. 3729 /05

(trasmissione a mezzo pony  
anticipata via fax al n° 06 67604946)

Commissione Parlamentare  
di Controllo sulle Attività degli  
Enti Gestori di Forme obbligatorie  
di Previdenza e Assistenza sociale  
**Camera dei Deputati – Senato della Repubblica**  
Palazzo San Macuto  
Via del Seminario 76  
00186 Roma

CISAL  
00192 Roma  
Viale Giulio Cesare, 21  
Tel. 06 3207941  
06 3207858 • 06 3207768  
Fax 06 3212521  
C.F. 80418520583

c.a. Presidente Francesco Maria Amoruso

**Oggetto: Enti Previdenziali Pubblici – sistema duale – proposte CISAL**

La Commissione parlamentare di controllo degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale ha chiesto alla CISAL di esporre il proprio punto di vista sul ripensamento dell'attuale modello di governance degli enti previdenziali pubblici.

Più in particolare, viene richiesto di contribuire ad una riflessione su: **a)** gli attuali punti di criticità del sistema duale; **b)** le principali direttrici d'intervento; **c)** le possibili soluzioni; **d)** la relativa valutazione in termini di costi/benefici.

A tanto si provvede, riscontrando la richiesta con le considerazioni e le proposte che seguono.

**a)** Il principio di separazione tra politica ed amministrazione o "sistema duale" - a causa della sua intrinseca incompatibilità con la responsabilità della classe politica al Governo nella scelta dell'alta dirigenza, denominata "spoil system" - mostra evidenti segni di declino ed esige, per gli inconvenienti che presenta, la verifica dello stato d'attuazione del consequenziale sistema organizzativo introdotto nel 1994 e della sua valenza operativa.

Le criticità e i limiti del sistema duale possono riassumersi in:

- sovrappiù numero degli organi di vertice,
- carente individuazione dei confini tra funzione d'indirizzo e vigilanza e funzione di gestione,
- assenza di normativa che obblighi gli organi di gestione ad attuare le decisioni dell'organo d'indirizzo.

La stessa Commissione di controllo ha già potuto constatare che il modello organizzativo vigente negli enti previdenziali esige una pronta correzione, avendo fornito risultati pessimi sul versante dell'efficienza gestionale, a causa del vuoto normativo e del rischio permanente di sovrapposizione e conflitti interni ed esterni.

Il vigente sistema articolato - ente per ente - in Consiglio d'indirizzo e vigilanza, Presidente e Consiglio d'amministrazione, Direttore generale e dirigenti generali, Collegio sindacale, controlli del Magistrato della Corte dei Conti e autorizzazione ministeriale delle delibere consiliari e persino delle "circolari", si risolve in una pleora d'organismi impegnati ciascuno nella ricerca competitiva di un proprio spazio funzionale, con spreco di risorse economiche ed umane.

Infine, in tema d'attuazione degli indirizzi forniti per la gestione, va riconosciuta l'assoluta inadeguatezza del solo strumento sanzionatorio del commissariamento, utilizzato spesso a posteriori dal potere governativo, senza un approfondito accertamento delle cause generatrici delle disfunzioni, per adempimento successivo al controllo giudiziario di comportamenti gestionali contrari alle leggi.



b) Le ipotesi fino ad oggi emerse di riordino degli enti previdenziali sono le più disparate: vanno dall'accorpamento degli attuali CIV in un unico Consiglio d'indirizzo su base assembleare e una pluralità di Consigli d'amministrazione, cui affiancare un amministratore unico, fino al mantenimento dei singoli CIV, prevedendo un Consiglio d'amministrazione unico per tutti gli enti.

La CISAL ritiene che si debba abbandonare la ricerca di operazioni semplicemente correttive del vigente assetto organizzativo o di possibile solo migliore coordinamento interno e vada coraggiosamente individuato un sistema alternativo a quello duale per le istituzioni previdenziali a carattere nazionale, le cui funzioni sono - per loro stessa natura - di gestione attiva del patrimonio costruito con il conferimento, obbligatorio e nel tempo, della retribuzione differita dei lavoratori.

Tale gestione deve essere tenuta protetta contro ogni indirizzo o interferenza politica, attribuendo la responsabilità dei risultati alle categorie economiche titolari degli interessi previdenziali - rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro - con esclusione, pertanto, di qualsiasi sovrapposizione ministeriale, contraria ad ogni principio d'autonomia dell'assicurazione sociale nei confronti dello Stato.

c) La soluzione che la CISAL considera ottimale, comporta in un certo senso il ripristino semplificato dello schema funzionale individuato dalla legge n. 88/1989, che implica il coinvolgimento delle parti sociali e cioè la costituzione, per ciascun ente, di un unico organo dotato di poteri decisionali d'indirizzo, regolamentari e di verifica dei risultati raggiunti, con l'attribuzione alla dirigenza dei compiti d'amministrazione, in coerenza con i principi d'economicità richiamati nella legge di delega n. 243/2004 e di decentramento delle responsabilità esecutive.

Alla Presidenza dell'ente dovrebbe essere riconosciuta la sola rappresentanza "politica" mentre ad un Amministratore delegato, in sostituzione dell'attuale direttore generale, potrebbe essere attribuita la rappresentanza "legale" dell'amministrazione, nonché la funzione di raccordo tra la volontà dell'organo consiliare e la gestione burocratica.

Diversa articolazione dovrebbe essere individuata per le istituzioni a carattere diffuso sul territorio che, nel rispetto delle competenze delle Regioni e degli altri Enti locali, sono chiamate ad erogare prestazioni assistenziali, per il cui finanziamento è conforme il ricorso al prelievo fiscale, a motivo delle finalità distributive e solidaristiche che le contraddistinguono.

La ricomposizione del sistema organizzativo deve coprire l'intera area degli enti previdenziali a carattere nazionale, gestori di contribuzione obbligatoria a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro, senza nessuna esclusione.

La scelta di fondo sul riordino degli enti previdenziali che la CISAL sostiene comporta, come fin qui detto, l'opzione verso l'attribuzione alle sole parti sociali dell'esercizio sia delle funzioni d'indirizzo e controllo, sia della gestione del salario differito dei lavoratori a fini di tutela previdenziale.

La pariteticità rappresentativa dei lavoratori e dei datori di lavoro è l'unico requisito che, per ciascuna delle tre strutture previdenziali individuate in attuazione dell'articolo 38 della Costituzione, deve essere considerato indeclinabile, una volta che al complesso delle parti sociali stesse venga riconosciuta l'esclusiva responsabilità delle conseguenze delle decisioni prese nello svolgimento del ruolo di detentore degli interessi da salvaguardare.

d) Quanto al rapporto costi benefici ed alla semplificazione dei processi decisionali interni per una maggiore efficacia degli enti, l'attuazione della delega dovrebbe consentire alle medesime parti sociali la piena autonomia nell'individuazione di meccanismi di rappresentatività elettiva negli organismi decisionali, delineando soltanto lo schema strutturale che, per raggiungere traguardi d'economicità ed efficienza - a parere della CISAL - dovrebbe tradursi nella seguente articolazione distintiva di competenze:

- al Consiglio d'amministrazione la funzione di individuare obiettivi, emanare direttive, correggere gli scostamenti dalla pianificazione, effettuare la scelta dell'Amministratore delegato, la nomina e la valutazione continua dell'operato della dirigenza di vertice, orientandone la retribuzione verso i risultati;

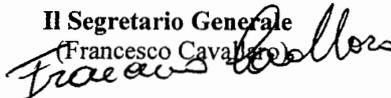
- 
- all'Amministratore delegato ed alla dirigenza di vertice la funzione di tradurre la strategia e gli obiettivi indicati dal Consiglio di amministrazione in coerenti atti di gestione, in esecuzione delle direttive ricevute per il raggiungimento dei risultati;
  - al Collegio sindacale, a composizione mista governativa e tecnica la funzione di controllo e verifica di legittimità e d'efficienza.

Relativamente al problema delle sinergie tra gli enti, sarebbe sufficiente che essi realizzassero forme d'integrazione dei processi d'acquisizione delle risorse professionali, di comune selezione e formazione del personale, nonché la fornitura centralizzata di beni e servizi occorrenti per l'esercizio dell'assicurazione sociale, ferma restando la necessità di unificazione e snellezza procedurale degli adempimenti contributivi e pensionistici.

La descritta opera di riordinamento degli enti, conforme ai principi di democrazia e di libertà, determinando una chiara separazione di scopi, di ruoli e di responsabilità, consentirebbe - a parere della CISAL - il "buon governo" del risparmio previdenziale obbligatorio, garantendo - così come indicato dalla Commissione Europea - pensioni adeguate e sostenibili, prevenendo l'esclusione sociale degli anziani e permettendo ai pensionati di conservare il tenore di vita raggiunto in costanza di lavoro.

Il Segretario Generale

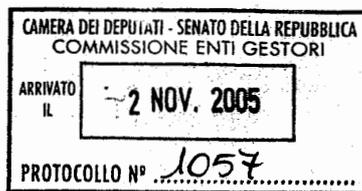
(Francesco Cavallo)





FEDERPESCA

Roma, 27 ottobre 2005  
Prot. 344/05/ED



Egr.  
On.le Francesco Maria Amoroso  
Camera dei Deputati  
Roma

Egr.  
Dott.ssa Rocchio  
Bain & Company  
Via Respighi, 5/B  
00197 Roma

Oggetto: sistema di vigilanza e controllo degli istituti previdenziali ed assistenziali

La scrivente Federazione, con riferimento alla pregiata Sua del 4 ottobre u.s., esprime il convincimento del ceto associato "armatori della pesca marittima" che operano in Italia con circa 3.000 natanti per un totale di forza occupata di oltre 25.000 addetti, che può essere così riassunto: "il sistema duale", seppure imperfetto, soprattutto allorché il CIV non riesce ad avere un proficuo rapporto collaborativo con il Consiglio di Amministrazione, in quanto, seppure non interviene direttamente nella gestione degli aspetti previdenziali specifici, riesce tuttavia a riportare la dialettica delle parti sociali che compongono il CIV in un contesto di effettiva esigenza del settore sia per quanto riguarda le compatibilità economiche del settore stesso sia la contemporanea esigenza delle coperture previdenziali e assicurative dei lavoratori destinatari delle provvidenze stesse.

È del tutto evidente che, se e qualora non ci fosse, sia pure come forma di indirizzo, una compensazione di tali difformi esigenze, si verrebbe a creare una attuazione della "previdenzialità" del tutto avulse dalla composizione socio-economica dei settori produttivi.

Per tale ragione la scrivente Federazione ritiene che la composizione del Consiglio di Amministrazione dovrebbe perseguire, quanto più possibile, l'ottica della indipendenza e della professionalità multidisciplinare in capo ai soggetti chiamati a tale attività amministrativa.

In tal caso si eviterebbero le discrasie congenite fra la parte di indirizzo e la parte di vigilanza da parte del CIV dovuta alle disarmonie che si vengono a creare per i motivi sopra indicati.

Cordiali saluti.

Il Presidente  
(Com.te Ervio Dobosz)

Federazione Nazionale delle Imprese di Pesca  
00198 Roma, Via Emilio de' Cavalieri, 7  
Tel 06 85 208.1  
Fax 06 85.35 29 92  
e-mail: federpesca@federpesca.it  
Codice Fiscale 80181790587  
Numero Verde 800 - 499702

Aderente a Confindustria

€ 1,56



\*14STC0019550\*