

Doc. XVI-bis
n. 2

RELAZIONE

DELLA

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

(RELATORE Michele DE LUCA)

SU

**PROSPETTIVE DI RIFORMA DEGLI ENTI PUBBLICI DI
PREVIDENZA E DEI LORO ORGANI**

PRESENTATA ALLA PRESIDENZA DELLE CAMERE IL 18 GIUGNO 1998

*ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento del Senato, a conclusione di
una procedura d'esame della materia, svolta nelle sedute del 14 e 27 maggio e
del 17 giugno 1998, e conclusa nello stesso giorno con l'approvazione del testo
della relazione*

INDICE

1	Premessa: ragioni, fondamento giuridico e svolgimento della procedura informativa e della relazione all'Assemblea	<i>Pag.</i>	5
2	Prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza		
2.1.	Dall'armonizzazione all'unificazione tendenziale dei regimi pensionistici	»	6
2.2.	Unificazione tendenziale dei regimi pensionistici e prospettive (di ridimensionamento) del pluralismo degli enti	»	7
2.3.	Le ipotesi di riforma degli enti emerse all'esito della procedura informativa	»	8
3	Prospettive di riforma degli organi degli enti pubblici di previdenza		
3.1.	Conferma della validità del modello duale: distinzione tra organi di indirizzo generale e organi di gestione degli enti	»	11
3.2.	L'accordo Governo-Sindacati del 19 febbraio 1997 e le modifiche introdotte dalla legge n. 127 del 1997	»	11
3.3.	Rapporti interorganici nell'Inps e nell'Inail: alcune questioni	»	13
3.4.	Esigenze disattese nell'attuazione del modello duale: semplificazione organizzativa, ipotesi della <i>reductio ad unum</i> degli organi di gestione e di ridimensionamento del numero di componenti degli organi di indirizzo e vigilanza	»	15
3.5.	Segue: distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione, dall'altro, nonché tra gli apparati serventi degli organi rispettivi	»	16
3.6.	Segue: decentramento territoriale	»	16
3.7.	Segue: razionalizzazione dell'intero sistema dei controlli ..	»	17
4	Considerazioni conclusive	»	18

1. Premessa: ragioni, fondamento giuridico e svolgimento della procedura informativa e della relazione all'Assemblea

1.1. Muovendo da una pubblicazione di sindacati dei pensionati (Spi-Cgil, Fnp-Cisl ed Uilp-Uil) sull'armonizzazione in materia pensionistica - pubblicazione assegnata a questa Commissione, per competenza, dal Presidente del Senato - e da alcune questioni, che sono insorte nei rapporti fra Consiglio di amministrazione e Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inps e dell'Inail, la Commissione ha ritenuto necessario avviare una procedura informativa, con una serie di audizioni.

Infatti l'esito insoddisfacente delle armonizzazioni e la prospettiva, che ne è conseguita, della unificazione tendenziale dei regimi pensionistici hanno posto il problema del ridimensionamento del pluralismo di enti previdenziali. Peraltro l'insorgenza di questioni, nei rapporti fra Consiglio di amministrazione e Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inps e dell'Inail, ha dato luogo ad alcuni problemi ulteriori, concernenti, appunto, gli organi degli stessi enti pubblici di previdenza.

Per dare risposta ai problemi, che sono stati prospettati, la Commissione ha pertanto avviato una procedura informativa sulle prospettive di riforma, appunto, sia degli enti pubblici di previdenza che dei loro organi.

La norma istitutiva (legge 9 marzo 1989, n. 88, articolo 56) attribuisce, infatti, alla stessa Commissione la competenza a «vigilare», fra l'altro, «sull'operatività delle leggi in materia previdenziale». E tra queste leggi vanno annoverate sia le disposizioni in tema di armonizzazione e unificazione tendenziale dei regimi pensionistici (articolo della 2 legge 8 agosto 1995, n. 335, come modificato dall'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449) che le disposizioni di riforma degli enti pubblici di previdenza (legge 24 dicembre 1993, n. 537, articolo 1, commi 32 e 33; decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, e successive modificazioni).

1.2. Nell'ambito della procedura informativa, sono stati auditi: il 22 ottobre 1997 e il 27 gennaio 1998 i rappresentanti dei sindacati dei pensionati Spi-CGIL, Fnp-CISL e Uilp-UIL; il 23 ottobre 1997 il Presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL); il 21 gennaio 1998 il Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e il Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV) del predetto Istituto; il 25 febbraio '98 il Presidente dell'INPS e il Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP); il 26 febbraio '98 il Presidente dell'INAIL; il 10 marzo '98 i Presidenti dei Consigli di indirizzo e vigilanza (CIV) dell'INPS, dell'INAIL, dell'INPDAP e dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA); il 12 marzo '98 i Presidenti dell'IPSEMA, dello SPORTASS e il Commissario straordinario dell'ENPALS; il 17 marzo '98 i rappresentanti della CGIL, della

CISL, della UGL e della CISAL; il 19 marzo '98 i rappresentanti della CONFINDUSTRIA e della CONFCOMMERCIO; il 24 marzo '98 i rappresentanti della Confederazione italiana della piccola e media industria (CONFAPI), della CONFARTIGIANATO, della Confederazione autonoma sindacati artigiani (CASA), della Confederazione nazionale dell'artigianato e delle piccole imprese (CNA), della CONFAGRICOLTURA, della COLDIRETTI, della Confederazione italiana agricoltori (CIA) e della Confederazione italiana dirigenti di azienda (CIDA).

1.3. Sono stati inoltre invitati a riferire alla Commissione, sulle prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza e dei loro organi, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale ed il Ministro della funzione pubblica, che hanno comunicato di non potere aderire all'invito.

Tuttavia la posizione del Governo, quantomeno sulle prospettive di riforma degli organi degli enti pubblici di previdenza, risulta dall'accordo che lo stesso Governo ha stipulato con le Segreterie di CGIL, CISL, UIL (e documentato fedelmente dal comunicato stampa in data 19 febbraio 1997, che, in assenza del Governo, è stato confermato da rappresentanti dei Sindacati stipulanti nelle audizioni presso questa Commissione).

1.4. Gli elementi conoscitivi, che sono stati acquisiti all'esito della procedura informativa, hanno poi formato oggetto di discussione in Commissione nell'ambito dell'esame delle prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza e dei loro organi nelle sedute del 14 maggio (seduta in cui è stato illustrato lo schema di relazione predisposto dallo stesso Presidente relatore), del 27 maggio e del 17 giugno 1998.

A conclusione dell'esame, la Commissione ha approvato la presente relazione alle Assemblee delle Camere, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del regolamento del Senato.

2. Prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza

2.1. Dall'armonizzazione all'unificazione tendenziale dei regimi pensionistici

L'armonizzazione pare destinata ad evolvere, nel nostro ordinamento, verso l'unificazione tendenziale – sia pure nel rispetto di alcune specifiche peculiarità – dei regimi pensionistici diversi.

Definiti nella legge di riforma (n. 335 del 1995, articolo 2) principi e criteri direttivi, l'armonizzazione risulta contestualmente affidata alle deleghe conferite al Governo.

La concreta attuazione delle deleghe (di cui al citato articolo 2 della legge n. 335 del 1995), tuttavia, ha dato luogo a risultati affatto insoddisfacenti, sia sul piano della equità che su quello della sostenibilità. Sono sopravvissuti, infatti, alcuni privilegi arbitrari – non giustificati, cioè, da specifiche peculiarità dei beneficiari rispettivi – insieme a prospettive inquietanti di squilibrio per alcune delle gestioni interessate. Lo

attesta analiticamente, quanto motivatamente, la ricordata pubblicazione dei sindacati dei pensionati CGIL-CISL-UIL e lo confermano le audizioni di rappresentanti dei sindacati medesimi. Risulta sostanzialmente comprovato, peraltro, dall'esito della procedura informativa.

All'inconveniente prospettato ha inteso dare risposta – nel senso prospettato dell'unificazione tendenziale – la legge (n. 449 del 1997, articolo 59) collegata alla manovra finanziaria per il triennio 1998-2000 (recante «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica»). Lo hanno motivatamente sottolineato gli stessi rappresentanti dei sindacati dei pensionati CGIL-CISL-UIL – nella seconda delle loro audizioni (del 27 gennaio 1998) – ma risulta parimenti comprovato, nella sostanza, dall'esito della procedura informativa.

2.2. Unificazione tendenziale dei regimi pensionistici e prospettive (di ridimensionamento) del pluralismo degli enti.

Si pone, quindi, il problema se il «rispetto della pluralità degli organismi assicurativi», che la legge di riforma (n. 335 del 1995, articolo 1, comma 1) annovera tra i propri principi generali – ponendolo in relazione, tuttavia, con la mera «armonizzazione» dei regimi pensionistici diversi – debba subire, quantomeno, opportuni adattamenti a seguito della sopravvenuta unificazione tendenziale dei regimi medesimi.

La soluzione positiva della questione prospettata pare coerente con i principi ed i criteri direttivi, che hanno ispirato la riforma degli stessi enti pubblici di previdenza ed assistenza (legge 24 dicembre 1993, n. 537, articolo 1, commi 32 e 33), e risultano sostanzialmente riproposti – sia pure con qualche variante (vedi *infra*) – anche per la riforma degli altri enti pubblici nazionali, «operanti in settori diversi dalla assistenza e previdenza» (legge 15 marzo 1997, n. 59, articoli 11, comma 1, lettera b, e 14). Tuttavia la soluzione stessa risponde, altresì, ad evidenti esigenze di razionalizzazione ed economia di gestione del sistema pensionistico.

La «eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali prodotte dalla complessiva riduzione degli enti», infatti, è annoverata – tra i principi e criteri direttivi, appunto, per la riforma degli enti pubblici di previdenza ed assistenza (legge n. 537 del 1993, articolo 1, comma 33, lettera a) – e risulta affidata, tra l'altro, a:

«fusione di enti che esercitano funzioni previdenziali o in materia infortunistica, relativamente a categorie di personale coincidenti ovvero omogenee, con particolare riferimento alle Casse marittime»;

«incorporazione delle funzioni in materia di previdenza e assistenza, secondo le rispettive competenze, in enti similari già esistenti»;

«incorporazione delle funzioni in materia di infortunistica nell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL);

«privatizzazione» degli «enti pubblici di previdenza e assistenza che non usufruiscono di finanziamenti pubblici o altri ausili pubblici di carattere finanziario».

Coerentemente, la concreta attuazione della delega (con i decreti legislativi nn. 479 e, rispettivamente, 509 del 30 giugno 1994) ha previsto:

da un lato, la «complessiva riduzione degli enti», che risulta affidata, tra l'altro, alla successione di IPSEMA e INPDAP, contestualmente istituiti, nelle funzioni delle Casse marittime e, rispettivamente, degli enti gestori di forme di previdenza in favore dei dipendenti di amministrazioni pubbliche (decreto legislativo n. 479 del 1994, citato);

dall'altro, la «trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza» (decreto legislativo n. 509 del 1994, citato).

Ora la prospettata unificazione tendenziale dei regimi pensionistici ripropone il problema della «eliminazione di duplicazioni organizzative e funzionali» degli enti pubblici di previdenza. Tuttavia esclude o, quantomeno, ridimensiona il rilievo che – in tale prospettiva – hanno finora assunto coincidenza ovvero omogeneità tra le «categorie» protette da ciascun ente. In altri termini, a seguito della prospettata unificazione dei regimi pensionistici, mentre la connotazione «di categoria» – che concorre a caratterizzare il nostro sistema pensionistico (ed, in genere, il nostro sistema previdenziale) – pare destinata, quantomeno, ad un drastico ridimensionamento, assumono invece rilievo determinante – in relazione alla prospettata «eliminazione di duplicazioni organizzative e funzionali», appunto – i fattori di coincidenza, omogeneità o, comunque, altri rapporti analoghi tra finalità e funzioni dei diversi enti pubblici di previdenza.

Pertanto la riforma degli enti medesimi – che risulta concordemente auspicata (sia pure in termini non sempre coincidenti), all'esito della procedura informativa (vedi *infra*) – potrebbe essere utilmente ispirata dagli stessi principi e criteri direttivi che – in relazione alla riforma di altri «enti pubblici nazionali, operanti in settori diversi dalla assistenza e previdenza» (legge n. 59 del 1997, articoli 11, comma 1, lettera *b*, e 14, citati) – prevedono:

«Fusione o soppressione di enti con finalità omologhe o complementari (...);»;

«trasformazione in associazioni o persone giuridiche di diritto privato degli enti che non svolgono funzioni o servizi di rilevante interesse pubblico nonchè di altri enti per il cui funzionamento non è necessaria la personalità di diritto pubblico (...).

2.3. Le ipotesi di riforma degli enti emerse all'esito della procedura informativa

All'esito della procedura informativa, pare ampiamente condivisa l'esigenza della «eliminazione di duplicazioni organizzative e funzionali», quale principio ispiratore della prospettiva di riforma degli enti pubblici di previdenza. Affatto diverse risultano, tuttavia, le modalità che sono state proposte per la concreta attuazione del principio medesimo.

Nella prospettiva della concentrazione, l'idea di «un unico ente che si occupi di tutto» non ha riscosso alcun consenso (vedi, per tutte, l'audizione del Presidente dell'INPS, nella seduta del 25 febbraio 1998). Ha riscosso, invece, qualche consenso l'idea di «due grandi enti per il trattamento pensionistico» – uno per il personale di amministrazioni pubbliche e l'altro per i dipendenti dei privati – «ed un grande ente per l'infortunistica sul lavoro» (vedi, per tutte, l'audizione del rappresentante della CGIL, nella seduta del 17 marzo 1998). Su un piano affatto diverso si collocano, peraltro, le ipotesi di sinergia tra enti diversi, che restano tuttavia separati fra loro (quale la «*holding* che preveda una sinergia di rete e di sportelli», auspicata dal Presidente dell'INPS nella citata audizione, oppure la «conglomerata», auspicata dal Presidente dell'INPDAP, nell'audizione resa nella medesima seduta del 25 febbraio 1998).

Dall'opposto angolo visuale, a titolo esemplificativo, risulta prospettata l'incorporazione:

dell'ENPALS nell'INPS, del quale sostanzialmente condivide finalità e funzioni (assicurazione obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti), con specifico riferimento, tuttavia, ai lavoratori dello spettacolo e dello sport (fatto salvo, tuttavia, il rilievo attribuito alla «specificità» dell'ente: vedi *infra*);

dell'IPSEMA nell'INAIL, del quale sostanzialmente condivide finalità e funzioni (assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), con specifico riferimento, tuttavia, alla gente di mare ed al personale navigante delle ferrovie dello stato (vedi, per tutti, la medesima audizione del rappresentante della CGIL).

Si tratta, in tutti i casi ora prospettati, di quella previdenza di categoria, che – per quanto si è detto – pare destinata, quantomeno, ad un drastico ridimensionamento a seguito dell'unificazione dei regimi pensionistici.

La diversa prospettiva della privatizzazione risulta auspicata, peraltro, con riferimento allo SPORTASS, in considerazione della circostanza che, di fatto, esso non fruisce di uno specifico obbligo assicurativo sancito da legge e svolge esclusivamente «attività assicurativa privata in concorrenza con le varie compagnie» (vedasi, per tutti, l'audizione del Presidente del medesimo ente).

La esemplificazione (quale risulta, appunto, dalla procedura informativa) potrebbe continuare. Tanto basta, tuttavia, per ricavare qualche conclusione.

Intanto le incorporazioni prospettate risultano ispirate, sostanzialmente, da quelle stesse «finalità omologhe o complementari», che sono previste (legge n. 59 del 1997, articolo 14, citato, comma 1, lettera a) – quali principi e criteri direttivi – per la «fusione o soppressione» degli «enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla assistenza e previdenza».

Coerenti con gli stessi principi e criteri direttivi, risultano, poi, limiti e cautele che – all'esito della procedura informativa – risultano prospettati in funzione delle concentrazioni tra enti pubblici di previdenza. Diseconomie di scala ne rappresentano, infatti, il limite superiore,

mentre la sopravvivenza di enti – destinati, altrimenti, alla «fusione o soppressione» – può essere assicurata soltanto dalla specificità di alcune delle loro funzioni: si pensi, ad esempio, alle nuove funzioni – che risultano assegnate all'ENPALS, nel progetto elaborato dal medesimo ente – oppure alla tutela globale della salute del lavoratore durante il rapporto di lavoro (dalla prevenzione, alla cura, alla riabilitazione ed al reinserimento) che il Presidente dell'INAIL, nell'audizione del 23 ottobre 1997, ha motivatamente prospettato quali funzioni integrative rispetto all'esercizio dell'assicurazione obbligatoria contro infortuni sul lavoro e malattie professionali. Nè sono mancati, peraltro, suggerimenti di qualche cautela: il «risanamento degli enti che presentano disavanzo finanziario» – già previsto tra i principi e criteri direttivi per la riforma degli enti pubblici di previdenza (articolo 1, comma 33, lettera a), n. 5), legge n. 537 del 1993) – risulta talora prospettato, ad esempio, quale indefettibile condizione preliminare alla loro incorporazione o fusione con altri enti. Peraltro l'incorporazione deve essere in ogni caso funzionale alla «ottimizzazione» nella soddisfazione delle esigenze dell'utenza. Nè va trascurata la considerazione delle prospettive di riforma del *welfare*.

Parimenti coerenti con gli stessi principi e criteri direttivi, risultano, altresì, forme di sinergia tra enti separati. Queste corrispondono, peraltro, all'obiettivo – perseguito dall'accordo tra Governo e sindacati (vedi *infra*) – del «contenimento delle spese di funzionamento degli enti e (del) miglioramento della loro efficacia anche con ricorso obbligatorio a forme di utilizzo comune di strutture e di organismi tecnici». Nè va trascurata, infine, la considerazione dei vantaggi che, talora, ne possono derivare anche in relazione alle esigenze dell'utenza.

I principi e criteri direttivi, più volte ricordati, possono quindi utilmente ispirare l'auspicata riforma degli enti pubblici di previdenza, anche per adattarli alla prospettata unificazione tendenziale dei regimi pensionistici.

Compete al Governo, tuttavia, stabilire ambito d'applicazione, tempi e modalità della prospettata estensione di quei principi agli enti pubblici di previdenza. Contestualmente, il Governo potrà tenere conto, altresì, di limiti e cautele che – all'esito della procedura informativa – risultano prospettati, per quanto si è detto, in relazione alle concentrazioni tra enti (quali: diseconomie di scala, specificità di funzioni, risanamento degli enti che presentano disavanzo finanziario prima della loro incorporazione o fusione con altri enti). Al Governo oppure agli stessi enti, nell'esercizio del proprio potere di organizzazione, sono affidate, infine, le iniziative volte a realizzarne reciproche sinergie.

Analogamente, principi e criteri direttivi – che risultano dettati per i fini diversi della riforma di altri enti pubblici (legge n. 59 del 1997, citata) oppure dell'organizzazione di amministrazioni pubbliche e della disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni stesse (decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni) – sembrano idonei ad ispirare la soluzione di problemi che sono emersi, all'esito della procedura informativa, con riferimento alle prospettive di riforma concernenti gli organi degli enti pubblici di previdenza (vedi *infra*).

3. Prospettive di riforma degli organi degli enti pubblici di previdenza

3.1. Conferma della validità del modello duale: distinzione tra organi di indirizzo generale e organi di gestione degli enti

La «distinzione tra organi di indirizzo generale e organi di gestione» (cosiddetto modello duale) – prevista tra i principi e criteri direttivi per la riforma degli enti pubblici di previdenza e assistenza (legge n. 537 del 1993, articolo 1, commi 32 e 33, lettera *b*) – ha avuto concreta attuazione nel nostro ordinamento (con il decreto legislativo n. 479 del 1994, articolo 3, come modificato dall'articolo 17, comma 23, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e, da ultimo, con i decreti del Presidente della Repubblica 24 settembre 1997, nn. 366, 367 e 368 e 19 gennaio 1998, n. 27, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 479 del 1994, citato – ben oltre il termine stabilito contestualmente – per disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento dell'INPS, dell'INAIL, dell'INPDAP e dell'IPSEMA).

All'esito della procedura informativa, risulta sostanzialmente condiviso – quasi all'unanimità – il giudizio circa la permanente validità del modello duale: la posizione contraria del Presidente dell'INAIL è rimasta infatti isolata, mentre si sono espressi a favore tutti gli altri rappresentanti di enti previdenziali e quelli delle parti sociali – che sono stati auditi nel corso della procedura – nonché lo stesso Governo, nell'accordo stipulato con le Segreterie di CGIL, CISL, UIL (quale risulta dal comunicato-stampa in data 19 febbraio 1997, che, in assenza del Governo, è stato confermato da rappresentanti dei sindacati stipulanti, nelle audizioni del 17 marzo 1998).

3.2. L'accordo Governo-Sindacati del 19 febbraio 1997 e le modifiche introdotte dalla legge n. 127 del 1997

L'accordo Governo-Sindacati, infatti, stabilisce testualmente:

«Il Governo e le Segreterie di CGIL, CISL e UIL concordano sull'urgenza di riformare gli organi degli enti previdenziali e assistenziali di cui al decreto legislativo n. 479 del 1994;

il numero eccessivo di organi a cui sono demandate competenze non chiare, in assenza di procedure certe, ha determinato rilevanti difficoltà di funzionamento della vita istituzionale degli Enti;

le seguenti linee del provvedimento di riordino, che confermano la scelta duale in cui i compiti di indirizzo sono completamente distinti da quelli di gestione puntano sulla semplificazione degli organi, il contenimento della loro composizione numerica e alla piena valorizzazione del ruolo della tecnostruttura:

1. affidare all'organo collegiale designato dalle parti sociali le funzioni di programmazione, indirizzo, controllo e verifica dei risultati;

2. attribuire tutti i compiti gestionali ad un unico ristretto organo nominato dal Governo sulla base di rigorosi criteri di professionalità, sentito il parere dell'organo di indirizzo e vigilanza;

3. razionalizzazione dei poteri di vigilanza ministeriale e rinvio alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, per il ruolo della Corte dei conti. Riconsiderazione del ruolo del collegio sindacale e creazione di un organo di controllo interno coerente con il riassetto degli organi;

4. contenimento delle spese di funzionamento degli enti e miglioramento della loro efficacia anche con ricorso obbligatorio a forme di utilizzo comune di strutture e di organismi tecnici».

Una prima attuazione dello stesso accordo risulta dalle modifiche legislative (dell'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo n. 479 del 1994, citato) – apportate (dall'articolo 17, comma 23, della legge 15 maggio 1997 n. 127) (1) – che hanno attribuito ai CIV le nuove funzioni seguenti:

a) definizione dei programmi;

b) definizione, in sede di autoregolamentazione, della propria organizzazione interna nonché delle modalità e delle strutture con cui esercitare le proprie funzioni, compresa quella di vigilanza;

c) possibilità, per la funzione di vigilanza, di avvalersi anche dell'organo di controllo interno, istituito con l'articolo 20 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 (i cui componenti sono nominati dal presidente dell'ente d'intesa con il CIV), per acquisire dati ed elementi relativi alla realizzazione degli obiettivi ed alla corretta ed economica gestione delle risorse;

d) emanazione di direttive di carattere generale relative all'attività dell'ente;

e) approvazione in via definitiva del bilancio preventivo e del conto consuntivo, entro 60 giorni dalla deliberazione del CDA (in caso di discordanza tra i due organi, all'approvazione definitiva provvede il Ministro del lavoro).

(1) Per effetto del comma 23 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, il primo periodo del comma 4 dell'art. 3 del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479 è sostituito dai seguenti due periodi (le parti nuove sono riportate in corsivo):

«Il consiglio di indirizzo e vigilanza *definisce i programmi* e individua le linee di indirizzo dell'ente; elegge tra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti il proprio presidente; nell'ambito della programmazione generale, determina gli obiettivi strategici pluriennali; *definisce, in sede di autoregolamentazione, la propria organizzazione interna, nonché le modalità e le strutture con cui esercitare le proprie funzioni, compresa quella di vigilanza, per la quale può avvalersi anche dell'organo di controllo interno, istituito ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, per acquisire i dati e gli elementi relativi alla realizzazione degli obiettivi e alla corretta ed economica gestione delle risorse; emana le direttive di carattere generale relative all'attività dell'ente;* approva in via definitiva il bilancio preventivo e il conto consuntivo, nonché i piani pluriennali e i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento, *entro sessanta giorni dalla deliberazione del consiglio di amministrazione; in caso di non concordanza tra i due organi, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale provvede all'approvazione definitiva. I componenti dell'organo di controllo interno sono nominati dal presidente dell'ente, d'intesa con il consiglio di indirizzo e vigilanza*».

3.3 Rapporti interorganici nell'Inps e nell'Inail: alcune questioni

La «messa a punto» operata con la legge n. 127 del 1997 – pur avendo introdotto alcuni elementi di chiarezza circa i compiti di programmazione, autoregolamentazione e vigilanza – non è riuscita tuttavia a dare certezza, neanche per le procedure di bilancio, nella distribuzione delle competenze tra gli organi, i cui rapporti sono stati infatti caratterizzati, proprio nell'ambito dell'INPS e dell'INAIL, da divergenze che stanno al limite fra un conflitto vero e proprio ed una fisiologica diversità di opinioni, fra una normale dialettica di confronto costruttivo ed una inusuale polemica divergenza nell'interpretare la normativa sui propri compiti ed individuarne i confini.

Una prima questione è stata posta all'attenzione della Commissione dal Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV) dell'INPS che, con delibera del 18 dicembre 1997, aveva rinviato il bilancio preventivo 1998 al Consiglio di amministrazione. Le ragioni di merito alla base del rinvio, coincidenti con le osservazioni formulate dal Collegio sindacale, spaziavano dalla verifica delle partite creditorie per accertarne la reale consistenza ed il grado di esigibilità alla situazione del Fondo integrativo di previdenza dei dipendenti dell'INPS; dalla gestione dei lavoratori parasubordinati al rinnovo della convenzione con l'ente Poste per il servizio dei pagamenti (l'istituto non dispone infatti di una propria tesoreria), al decentramento territoriale, ai rapporti finanziari fra le singole gestioni, alla mancanza di uno specifico *budget* del CIV e dell'organo di controllo interno.

In aggiunta alle questioni di merito prospettate, il CIV sollevava, altresì, problemi di natura procedurale attinenti, da un lato, all'auspicio di un razionale collegamento con l'approvazione della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati e, dall'altro, all'esigenza di anticipare gli attuali tempi di predisposizione e di esame del progetto di bilancio di previsione annuale: il progetto dovrebbe essere trasmesso dal CDA entro il 31 ottobre in modo da consentire al CIV stesso un eventuale rinvio entro il 30 novembre (non utilizzando tutti i 60 giorni previsti dalla normativa e considerati eccessivi dalla Corte dei conti) ed una definitiva deliberazione sul nuovo progetto non oltre la fine dell'anno (2).

La conseguenza del rinvio in questione è stata l'adozione del bilancio provvisorio per i primi quattro mesi dell'esercizio 1998 (delibera del CIV n. 23 del 30 dicembre 1997): un fatto certamente inusuale e non

(2) Nè può essere trascurato, peraltro, il contenzioso derivante dalla diversa interpretazione del comma 4 dell'articolo 3 del citato decreto legislativo n. 479/94, come modificato dal comma 23 dell'articolo 17 legge n. 127/97, nella parte in cui stabilisce che il CIV «approva in via definitiva il bilancio preventivo e il conto consuntivo ... entro 60 giorni dalla deliberazione del Consiglio di amministrazione; in caso di non concordanza fra i due organi il Ministro del lavoro e della previdenza sociale provvede all'approvazione definitiva». Il CIV ritiene, infatti, immediatamente esecutiva la propria delibera sul bilancio – alla luce delle modifiche introdotte con la legge 127/97 ! mentre i Ministeri vigilanti ne ritengono ancora temporaneamente sospesa l'esecutività (a norma dell'art.9, comma 2, legge n. 88 del 1989, che considerano ancora vigente).

tranquillizzante, per un istituto dell'importanza dell'Inps, anche in riferimento almeno ad alcuni dei punti di merito che hanno formato oggetto di valutazioni divergenti (3).

L'altra questione posta all'attenzione della Commissione attiene ai rapporti fra il CIV ed il Consiglio di amministrazione dell'INAIL ed è sorta in merito alla istituzione da parte del CIV, a supporto delle proprie funzioni, di una autonoma «Struttura tecnico-amministrativa di servizio all'Organo», deliberata il 27 ottobre 1997 (confermata il 9 febbraio 1998) nell'ambito del proprio Regolamento interno.

Con tale struttura - funzionalmente autonoma, ma gerarchicamente dipendente dalla Direzione generale - il CIV ha ritenuto di esercitare il potere di autoregolamentazione e di autorganizzazione riconosciutogli dal citato articolo 17, comma 23, della legge n. 127 del 1997.

Di contro, il Consiglio di amministrazione ha eccepito che gli strumenti operativi già resi disponibili al CIV dalla normativa vigente (l'organo di controllo interno di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993; la consulenza di esperti esterni; le strutture per la pianificazione strategica e la formazione del bilancio: articolo 4, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 1997 n. 367) sembrano escludere la possibilità per il CIV sia di avvalersi di altri servizi, sia, soprattutto, di creare una propria tecnostruttura autonoma, che si sovrapporrebbe non solo agli indicati servizi, ma alla Direzione generale stessa. In particolare, il Consiglio d'amministrazione osserva che la norma «che prevede l'istituzione di una specifica struttura tecnico-amministrativa a supporto delle funzioni del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e rimette allo stesso Organo la definizione della relativa costituzione ed organizzazione nonché l'utilizzo di esperti esterni ... sembrerebbe incidere sulle competenze attribuite al Consiglio di amministrazione dall'articolo 5 della legge n. 88 del 1989 e specificatamente ribadite dall'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo n. 479 del 1994 in materia di ordinamento dei servizi, di definizione di dotazioni organiche e di autorizzazione alle spese, in applicazione del decreto legislativo n. 29 del 1993, articolo 7, comma 6». (Documento di analisi del 26 novembre 1997).

Di contro, il Presidente del CIV ha puntualizzato (13 marzo 1998) che «la potestà autorganizzativa è stata esercitata con esclusivo riferimento alle necessità dirette dell'Organo ed in ogni caso i suoi effetti si determineranno solo dopo che gli organi di gestione, nel concreto esercizio dei poteri di regolamentazione generale nonché di organizzazione e direzione del personale, avranno provveduto a recepire le "istanze" rappresentate dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e dalla conseguente armonizzazione delle norme ordinamentali dell'Istituto» ed aggiunge: «in definitiva l'evoluzione della già esistente "Segreteria tecnica" in "Struttura tecnico-amministrativa" di servizio al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza non comporta alcun aumento dell'organico già approvato dai

(3) Con delibera del 17 Aprile 1998 il CIV dell'INPS ha approvato, in via definitiva, il bilancio preventivo dell'istituto per l'esercizio 1998.

Ministeri ma una operazione di semplice, mirata e limitatissima redistribuzione di risorse».

In ordine, poi, alla questione (della quale sono stati peraltro investiti i Ministeri vigilanti) – concernente la nomina di quattro consulenti esterni, che sono stati richiesti per potere fruire di un apporto di professionalità integrativo della cultura aziendale – il CIV ha evidenziato, da un lato, la limitata dimensione della sua richiesta e, dall'altro, ha precisato i limiti temporali degli incarichi («in via sperimentale») ed ha specificato i criteri da seguire nell'attuazione degli stessi.

3.4. Esigenze disattese nell'attuazione del modello duale: semplificazione organizzativa, ipotesi della reductio ad unum degli organi di gestione e di ridimensionamento del numero di componenti degli organi di indirizzo e vigilanza

All'esito della procedura informativa, risultano evidenziate – sia pure in termini non sempre coincidenti – alcune esigenze disattese nella concreta attuazione di quel principio organizzativo (il modello duale, appunto).

Intanto l'esigenza di semplificazione risulta palesemente disattesa dal numero eccessivo degli organi di gestione (presidente, consiglio d'amministrazione e direttore generale) nonché dei componenti dei Consigli di indirizzo e vigilanza (CIV).

Sul piano funzionale, poi, la corretta ed univoca definizione del concetto di indirizzo generale e vigilanza – che ne consenta la netta distinzione da quello di gestione – pare essenziale per evitare sovrapposizioni e conflitti interorganici.

Corollari delle esigenze prospettate sono, da un lato, la piena valorizzazione della dirigenza (tecnostruttura) – esplicitamente auspicata (anche) dal citato accordo tra Governo e sindacati – e, dall'altro, la distinzione e separazione tra apparati serventi (ivi compresi quelli di controllo interno) – degli organi di indirizzo generale e vigilanza, appunto, e degli organi di gestione – nonché il decentramento, organizzativo e funzionale, degli enti e la razionalizzazione dell'intero sistema dei controlli.

Ora, la eliminazione di «duplicazioni organizzative e funzionali», (anche) all'interno di ciascuna amministrazione (...), è prevista (articolo 12, comma 1, lettera g), della legge n. 59 del 1997) – tra i principi e criteri direttivi – per razionalizzare, tra l'altro, l'ordinamento di amministrazioni centrali.

La estensione del principio medesimo – per la riforma degli enti pubblici di previdenza – pare idonea ad affrontare i prospettati problemi di semplificazione degli organi.

Tuttavia compete al Governo – oltre alla determinazione di un minor numero di componenti dei CIV – anche la individuazione dell'unico organo di gestione. Questo andrebbe peraltro individuato – secondo il ricordato accordo tra Governo e sindacati – in un organo collegiale «ristretto», nominato dallo stesso Governo, «sulla base di rigorosi criteri di professionalità, sentito il parere dell'organo di indirizzo e vigilanza». Ma in Commissione ha suscitato perplessità, in quanto contrastante col

più volte ricordato principio della separazione fra indirizzo-vigilanza e gestione, l'idea della nomina del responsabile della gestione previo parere del CIV.

Escluso dal novero degli organi di gestione, in dipendenza della loro *reductio ad unum*, il direttore generale degli enti – collocato al vertice della dirigenza – pare destinato a dividerne il ruolo, contestualmente valorizzato, esercitando tuttavia i compiti e poteri specifici che risultano affidati, appunto, ai «dirigenti di uffici dirigenziali generali» (articolo 16 del decreto legislativo n. 29 del 1993, come sostituito dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 80 del 1998).

3.5. Segue: distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione, dall'altro, nonché tra gli apparati serventi degli organi rispettivi.

Il «principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro» si applica (anche) agli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche – che non siano espressione di rappresentanza politica – ed impone alle amministrazioni medesime l'adeguamento consequenziale dei propri ordinamenti, (articolo 3, comma 3, decreto legislativo n. 29 del 1993, come sostituito dall'articolo 3, commi 1 e 4, del decreto legislativo n. 80 del 1998).

Integrano, poi, la funzione di indirizzo e controllo (a norma dello stesso comma 1 del citato articolo 3) la definizione di «obiettivi e programmi» – ovviamente entro i limiti che, (anche) sul punto, sono stabiliti dalla legge – e la verifica circa la «rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti».

L'applicazione dello stesso principio, agli enti pubblici di previdenza, pare idonea ad affrontare con successo i prospettati problemi di sovrapposizione e conflitto tra organi di indirizzo e vigilanza, da un lato, ed organi di gestione, dall'altro. Impone, tuttavia, la redistribuzione contestuale di funzioni tra organi di gestione, appunto, e dirigenza degli enti. In tale prospettiva, può essere utilmente applicato, anche alla dirigenza degli stessi enti pubblici di previdenza, il principio che risulta dettato in materia di organizzazione e rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche (articolo 3, comma 2, e articoli 11 e seguenti del decreto legislativo n. 80 del 1998).

La prospettata distinzione e separazione, poi, tra apparati serventi – degli organi di indirizzo generale, da un lato, e degli organi di gestione, dall'altro – può essere parimenti affidata alla estensione e concreta attuazione, con specifico riferimento agli stessi enti pubblici di previdenza, del principio che risulta dettato per razionalizzare, tra l'altro, l'ordinamento di amministrazioni centrali (articolo 12, lettera o), della legge n. 59 del 1997).

3.6. Segue: decentramento territoriale

Non risultano ancora emanate «le disposizioni volte a ridefinire l'articolazione e l'assetto degli organi territoriali dell'INPS e del-

l'INAIL» (ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 479 del 1994), con la conseguenza che continuano ad operare, in via transitoria, «i comitati regionali e provinciali INPS ed i comitati consultivi provinciali INAIL». Nè può sfuggire l'importanza del decentramento territoriale degli enti, sia sul piano organizzativo che su quello funzionale, tanto più ove se ne consideri l'evidente coerenza con la evoluzione della forma di stato in senso federalista.

3.7. Segue: razionalizzazione dell'intero sistema dei controlli

La razionalizzazione del sistema dei controlli si risolve, essenzialmente, in semplificazioni sia sul piano organizzativo che su quello funzionale. Ne possono sortire, tuttavia, esiti positivi sul piano dell'efficienza e dell'efficacia del sistema pensionistico: la eliminazione o, comunque, un ridimensionamento significativo di duplicazioni e sovrapposizioni, organizzative o funzionali appunto, si può coniugare, infatti, con economie di gestione – esplicitamente auspiccate, tra gli altri, dall'accordo tra Governo e sindacati – e, talora, anche con vantaggi rilevanti in relazione alle esigenze dell'utenza.

Sul piano organizzativo, si colloca in tale prospettiva la concentrazione – prevista nel citato accordo tra Governo e sindacati – di tutte le funzioni di controllo interno (di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni, e articoli 2403 e seguenti del codice civile) in un solo organo (di controllo interno, appunto). Per risultare, tuttavia, «coerente con il riassetto degli organi» (di indirizzo e vigilanza, da un lato, e di gestione, dall'altro) – siccome auspicato dal medesimo accordo tra Governo e sindacati – l'organo di controllo interno andrebbe collocato in posizione di terzietà (siccome prospettato, tra gli altri; nella ricordata audizione del Presidente dell'INPS), quantomeno rispetto agli organi di gestione che sono soggetti alla loro funzione di controllo. In ogni caso, lo stesso organo di controllo interno dev'essere posto al servizio (anche o soltanto) degli organi di indirizzo e vigilanza (CIV), quale apparato servente dei medesimi, appunto.

Sul piano funzionale, poi, il controllo interno andrebbe articolato – stando alle indicazioni emerse dalla procedura informativa (vedi, per tutti, l'audizione del Presidente dell'INPS) – in coerenza con il decentramento territoriale, organizzativo o funzionale, dell'ente. Nè dovrebbe limitarsi ad un controllo meramente documentale, omettendo, tra l'altro, qualsiasi verifica circa la traduzione contabile dei fatti rilevanti. Latitudine e criteri del controllo interno, poi, devono essere tali da assicurarne l'esercizio effettivo e da consentire all'organo che ne sia investito di assolvere, tra l'altro, la propria funzione di apparato servente dei Consigli di indirizzo e vigilanza (CIV).

Il controllo esterno sugli enti previdenziali pubblici occupa, infine, brevi notazioni conclusive. Intanto è la «razionalizzazione dei poteri di vigilanza ministeriale» – quale risulta prospettata nell'accordo tra Governo e Sindacati – ad essere affidata allo stesso Governo, per la con-

creta realizzazione, nei tempi e con le modalità dal medesimo stabiliti. Non può essere trascurato, tuttavia, l'auspicio – parimenti emerso dalla procedura informativa – di limitare la vigilanza ministeriale alla verifica circa la legittimità nonché circa la coerenza dell'attività degli enti con gli indirizzi politici generali concernenti lo stesso settore della previdenza. La limitazione prospettata, infatti, concorre ad evitare o, quantomeno, a ridimensionare duplicazioni o sovrapposizioni di controlli e, con esse, inutili ostacoli all'attività e, talora, gratuite diseconomie di gestione degli enti.

Per quanto riguarda, infine, il controllo della Corte dei Conti sugli enti pubblici di previdenza, non resta che ribadire – in coerenza con l'accordo tra Governo e sindacati, più volte citato – il rinvio alle meno rigide disposizioni più recenti in materia, appunto, di controllo della Corte medesima (legge n. 20 del 1994), che recano, tra l'altro, l'elencazione tassativa degli atti da sottoporre al controllo preventivo di legittimità (articolo 3).

4. Considerazioni conclusive

4.1 Riepilogando conclusivamente, la Commissione confida di potere offrire, con la presente relazione alle Assemblee, un utile contributo di chiarezza, sulle prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza e dei loro organi, muovendo dalle questioni – che a tale proposito sono emerse, (anche) all'esito della procedura informativa – e contestualmente delineando, in termini talora problematici, coerenti indirizzi di intervento rivolti ai soggetti deputati a provvedere.

In coerenza con l'unificazione tendenziale dei regimi pensionistici, viene prospettato, infatti, il ridimensionamento del pluralismo degli enti.

Esigenze disattese – nella concreta attuazione del «modello duale» – sono, invece, alla radice delle riforme che sono state prospettate per gli organi degli stessi enti.

4.2 Il ridimensionamento del pluralismo degli enti, che viene auspicato in tale prospettiva, oscilla tra l'idea di due grandi enti per il trattamento pensionistico – uno per il personale delle amministrazioni pubbliche (quale l'INPDAP) e l'altro per i dipendenti dei privati (quale l'INPS) – ed un grande ente per l'assicurazione obbligatoria contro infortuni e malattie professionali (quale l'INAIL) e l'idea, meno ambiziosa, dell'incorporazione in uno dei grandi enti di altri enti minori, che ne condividono finalità e funzioni (quale la incorporazione dell'ENPALS nell'INPS, dell'IPSEMA nell'INAIL).

Alternativa risulta poi, nella medesima prospettiva del ridimensionamento del pluralismo, la privatizzazione di enti (auspicata, ad esempio, per lo SPORTASS).

Tuttavia limiti e cautele circondano incorporazioni e fusioni tra enti: diseconomie di scala, da un lato, e salvaguardia della specificità di alcune funzioni, dall'altro, si coniugano, in tale prospettiva, con risana-

mento degli enti che presentino disavanzo finanziario, quale condizione preliminare, appunto, alla loro incorporazione o fusione con altri enti.

Su un piano affatto diverso si collocano, infine, le ipotesi di sinergia tra enti diversi, che restano tuttavia separati fra loro.

4.3 Risponde ad evidenti esigenze di semplificazione organizzativa, sia la *reductio ad unum* degli organi di gestione che il ridimensionamento del numero di componenti degli organi di indirizzo e vigilanza.

Sul piano funzionale, poi, la corretta ed univoca definizione del concetto di indirizzo generale e vigilanza – sulla falsariga di quanto stabilito in tema di organizzazione di amministrazioni pubbliche e di rapporto di lavoro con le amministrazioni stesse (articolo 3, comma 3, decreto legislativo n. 29 del 1993, come sostituito dall'articolo 3, commi 1 e 4, decreto legislativo n. 80 del 1998) – consente la netta distinzione dal concetto di gestione e, perciò, concorre ad evitare sovrapposizioni e conflitti tra gli organi rispettivi.

Coerentemente la distinzione e separazione degli apparati serventi degli organi di vigilanza e controllo e degli organi di gestione – sulla falsariga di quanto stabilito per le amministrazioni centrali (articolo 12, lettera o), della legge n. 59 del 1997) – deve accompagnarsi con la valorizzazione della dirigenza.

Nè può essere ulteriormente procrastinato il decentramento territoriale degli enti, per l'evidente rilevanza, sul piano organizzativo e funzionale, e per la coerenza con la evoluzione della forma di stato in senso federalista. Tanto più ove si consideri che, per quanto riguarda l'INPS e l'INAIL, risulta già previsto da tempo (fin dalla entrata in vigore, cioè, dell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 479 del 1994).

Per quanto riguarda la razionalizzazione dell'intero sistema di controlli, evidenti esigenze di semplificazione organizzativa impongono la concentrazione di tutte le funzioni di controllo interno in un solo organo in posizione di terzietà.

Sul piano funzionale, poi, il controllo interno andrebbe articolato in coerenza con il decentramento territoriale, nè dovrebbe limitarsi ad un controllo meramente documentale, omettendo, tra l'altro, qualsiasi verifica circa la traduzione contabile dei fatti rilevanti.

Per quanto riguarda il controllo esterno, la razionalizzazione dei poteri di vigilanza ministeriale resta affidata al Governo, per la concreta realizzazione, nei tempi e con le modalità dal medesimo stabiliti. Non può essere trascurato, tuttavia, l'auspicio – emerso dalla procedura informativa – di limitare la vigilanza ministeriale alla verifica circa la legittimità nonchè circa la coerenza dell'attività degli enti con gli indirizzi politici generali concernenti lo stesso settore della previdenza.

Per quanto riguarda, infine, il controllo della Corte dei conti sugli enti pubblici di previdenza, è sufficiente applicare le meno rigide disposizioni più recenti, in materia di controllo della stessa Corte (legge n. 20 del 1994).

Michele DE LUCA, *relatore*

