

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO  
INDAGINE CONOSCITIVA**

4.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 LUGLIO 2005**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **FRANCESCO MARIA AMORUSO**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>			
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i> .....	3	Duilio Lino (MARGH-U) .....	11
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA EFFICIENZA ORGANIZZATIVA E FINANZIARIA DEL SISTEMA PREVIDENZIALE PUBBLICO E PRIVATO</b>		Pizzinato Antonio (DS-U) .....	9
<b>Audizione di Pasquale Sandulli, professore ordinario di diritto del lavoro presso la facoltà di Economia dell'Università degli studi di Roma « La Sapienza »:</b>		Sandulli Pasquale, <i>Professore ordinario di diritto del lavoro presso la facoltà di Economia dell'Università degli studi di Roma « La Sapienza »</i> .....	3, 10, 13
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i> .....	3, 14	<b>Sull'ordine dei lavori:</b>	
		Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i> .....	15

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
FRANCESCO MARIA AMORUSO

**La seduta comincia alle 8,35.**

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

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna verrà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione di Pasquale Sandulli, professore ordinario di diritto del lavoro presso la facoltà di Economia dell'Università degli studi di Roma « La Sapienza ».**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla efficienza organizzativa e finanziaria del sistema previdenziale pubblico e privato, l'audizione di Pasquale Sandulli, professore ordinario di diritto del lavoro presso la facoltà di Economia dell'Università degli studi di Roma « La Sapienza ».

Ricordo che l'indagine conoscitiva riguarda la *governance* degli enti, in modo particolare la verifica sulla validità del sistema duale della loro gestione, che prevede la separazione tra compiti propriamente gestionali e funzioni di indirizzo e vigilanza. Questo argomento ha interessato da tempo la Commissione, tant'è vero che già nel 2002 affrontammo il problema della validità del sistema duale e della necessaria rivisitazione del suo funziona-

mento, in quanto già all'epoca esso presentava delle carenze che creavano problemi agli enti stessi. Si ragionò a fondo su questo problema e in maniera abbastanza condivisa si ritenne di avviare un ripensamento dell'attuale modello organizzativo degli enti e, quindi, di prendere in considerazione l'eventuale superamento o rivisitazione del sistema duale. Al termine della nostra indagine conoscitiva abbiamo ritenuto di affrontare in maniera completa questo argomento: oggi iniziamo con l'audizione del professor Sandulli e a settembre proseguiremo con le audizioni dei sindacati, dei presidenti dei CIV, delle associazioni datoriali e via dicendo.

Do ora la parola al professor Pasquale Sandulli, che ringrazio per la sua partecipazione.

PASQUALE SANDULLI, *Professore ordinario di diritto del lavoro presso la facoltà di Economia e commercio dell'Università degli studi di Roma « La Sapienza ».* Ringrazio il presidente e i componenti della Commissione per il loro invito. Sono lieto di esaminare in questa autorevole sede il tema del dualismo, nella prospettiva di un superamento o di una rivisitazione che solleciti una maggiore efficienza dell'operatività degli enti previdenziali. Nella parte finale del mio intervento dedicherò qualche breve riflessione agli enti di previdenza obbligatoria privati perché, ponendosi anche per essi il problema del dualismo, penso che possa essere utile avere una visione completa e comparativa del fenomeno.

Nell'ambito degli enti pubblici principali il modello di riferimento è soprattutto quello dell'INPS, ma questo non ci deve indurre a trascurare la ripetitività della formula e le implicazioni negli enti minori. Penso che il dualismo della struttura degli

enti previdenziali pubblici possa essere indicato come la derivazione del principio di partecipazione delle parti sociali alla gestione e all'amministrazione degli enti, che in un certo momento della nostra storia, non solo previdenziale ma politica, si è intrecciato con il criterio — per ora uso tale espressione e non parlo di principio — della separazione delle funzioni di indirizzo e di gestione: dunque, nell'assetto degli enti previdenziali vi è la convergenza delle due linee di scelta politica.

La partecipazione agli enti di previdenza non richiede una particolare illustrazione. È fin troppo scontato il riferimento all'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, ma partecipazione e bilateralismo appartengono, ben prima della nostra Carta costituzionale, anche alle regole dell'ordinamento internazionale del lavoro. La partecipazione ha trovato una sua riaffermazione nella sentenza della Corte costituzionale n. 15 del 1975, che, con riferimento specifico agli enti di previdenza, ha affermato come fondante il criterio della partecipazione. Penso che in un assetto sociale moderno ed avanzato la logica della partecipazione sia, al di là dei fondamenti costituzionali, un dato caratterizzante la società civile, che risponde alla regola della democraticità.

Con riferimento alla separazione delle funzioni, considerata anch'essa come criterio e non necessariamente come principio, osservo che essa risale alla legge di riforma della pubblica amministrazione e dell'impiego pubblico, la legge delega n. 421 del 1992, nonché alla serie di provvedimenti attuativi, a partire dal decreto legislativo n. 29 del 1993. È ben nota l'idea di scindere il profilo della responsabilità politica, ovvero dell'assetto di indirizzo per la definizione degli obiettivi, dalla linea della materiale attuazione e realizzazione di tali obiettivi, attraverso la scelta degli strumenti tecnici più appropriati.

Se questi rappresentano punti che possiamo considerare sufficientemente stabili e fermi, mi sembra difficile — ma non mi compete un giudizio politico in questa direzione — immaginare una scelta che,

attraverso il superamento del dualismo, comporterebbe l'eliminazione del principio della partecipazione. Si pone semmai un problema in termini di evoluzione e di perfezionamento del sistema, attraverso l'eliminazione di quelle che possono essere state — ed effettivamente vi sono state — le criticità. Ricordo che nell'ambito di uno degli enti di previdenza si è sviluppata una lite giudiziaria di un organo nei confronti di un altro organo, conclusasi con un'intesa fra i due organi coinvolti (se anche non vi è stata la necessità di un intervento da parte del giudice, il caso è certamente emblematico).

In tal senso, voi stessi avete avvertito, nella prospettiva di un migliore svolgimento del sistema previdenziale (del quale si discute in termini di rinnovata missione o funzione), l'esigenza di intervenire, cosa che richiede, come è ovvio, una nuova considerazione delle modalità di funzionamento del sistema. Rispetto a tale esigenza, adeguato rilievo deve essere riconosciuto anche alla significativa circostanza che la logica dualistica presiede oramai da un paio d'anni il nuovo assetto del diritto societario. Scorrendo, al fine di proporvi queste mie riflessioni, il materiale piuttosto recente, relativo ad un seminario dedicato al problema dualistico nel contesto di uno degli enti di previdenza principali, ho letto che una collega ha fortemente valorizzato la logica dualistica del diritto societario derivante dal meccanismo, di derivazione europea, del coinvolgimento dei lavoratori nell'assetto societario quale punto di riferimento di una revisione dei meccanismi di dualismo nell'ambito degli enti previdenziali. Temo che si tratti soltanto di una suggestione, quella derivante da questa esperienza relativamente nuova del diritto societario, prevalentemente nominalistica, ma che può essere ugualmente degna di considerazione; sappiamo infatti con quanta fatica si sia affermata nell'ambito del diritto europeo e con quale difficoltà si sia sviluppata nell'ambito dell'ordinamento italiano. Dico « prevalentemente nominalistica », perché l'impianto della riforma del diritto societario configura l'ipotesi duali-

stica, con riferimento all'alternanza indirizzo-controllo e gestione, come alternativa non necessaria, ipotizzando in parallelo anche l'ipotesi monistica, nella quale il principio del coinvolgimento del lavoratore viene realizzato in termini di « organo nell'organo », e quindi secondo una logica sostanzialmente unitaria.

Si tratta di un primo dato che deve orientarci nell'eventuale ipotesi di assunzione del modello del diritto societario nella rivisitazione del dualismo degli enti previdenziali.

Nel contesto del diritto societario, per definizione, l'ente di riferimento, la società, è fisiologicamente orientata al perseguimento di obiettivi di mercato e quindi indirizzata ad una logica di potenziale contrasto di interessi fra i rappresentanti del capitale e del *management* e i lavoratori, con la conseguenza che i componenti degli organi, monistici o dualistici che siano, realizzano, in quella loro prospettiva, una sorta di composizione di interessi inizialmente non coincidenti.

Invece, per quanto riguarda il sistema pubblico di previdenza obbligatoria — si tratta dell'ipotesi primaria che consideriamo: la problematica tuttavia si ripropone anche con riferimento all'esperienza, relativamente recente, degli enti di previdenza obbligatoria di diritto privato — non si può pensare ad un'ipotesi contrappositiva, nemmeno nella logica di considerare una posizione contrapposta tra il soggetto datoriale ed il soggetto lavoratore, per la circostanza che soltanto o prevalentemente sul datore grava il contributo, laddove invece la titolarità delle prestazioni è esclusivamente in capo al lavoratore.

Si deve dunque considerare non fisiologica, qui, l'ipotesi contrappositiva, dal momento che gli enti di previdenza obbligatoria realizzano un fine fondamentale che, sia pure attraverso livelli di intervento diversi e impostazioni diverse, con linee politiche che da oltre 15 anni sono variamente modificate, corrisponde in ogni caso ad un obiettivo fondamentale previsto dalla nostra Costituzione e dal nostro ordinamento civile, ovvero quello della protezione previdenziale nella sua artico-

lata complessità. Non possiamo quindi pensare soltanto ad una protezione di carattere pensionistico, ma occorre prestare attenzione all'intero quadro.

Questi dati di cornice ci devono orientare nel considerare il problema del dualismo degli enti, o comunque il problema della struttura organizzativa degli enti, come un *quid* originario ed autonomo, che può semmai trovare sponde di riferimento in esperienze di altri settori della società civile, ma senza confusioni concettuali.

Se vogliamo passare, come mi sembra opportuno, ad un'analisi di carattere generale dei problemi di merito — se ritenete potrò svolgere ulteriori approfondimenti — suddividerei fondamentalmente le questioni relative a quello che possiamo sicuramente definire come crisi del dualismo (così come si presenta) in profili di carattere organizzativo, da un lato, e questioni attinenti all'azione, dall'altro.

Sul piano organizzativo intendo fare riferimento alle modalità di composizione degli organi e alla loro articolazione all'interno delle varie componenti. Allo stato, il consiglio di amministrazione è caratterizzato da una configurazione di nomina governativa rispetto alla quale — senza entrare nella discussione relativa al fondamento della competenza del Governo nella designazione dei consiglieri di amministrazione (posto che il Governo è la massima espressione in vista della realizzazione di un obiettivo e di una funzione pubblica, quindi è certamente il soggetto più legittimato all'individuazione dei componenti il consiglio di amministrazione) — un problema che merita di essere considerato con la massima attenzione riguarda l'individuazione dei requisiti di professionalità.

Stando al contesto del decreto n. 479 del 1994 la comparazione del suo contenuto con le tematiche prossime (la più prossima è quella della previdenza complementare; « meno prossime » ma comunque significativamente vicine sono quelle relative ai meccanismi di individuazione dei soggetti che operano nel mercato finanziario), senza voler affermare che il sistema di previdenza sia un sistema fi-

nanziario (in sé, nonostante l'evidente impatto sul meccanismo della finanza del paese), si rileva che nel decreto del 1994 il profilo della professionalità è un po' troppo sbrigativamente delineato.

Esso, infatti, si esaurisce in una semplice menzione del criterio di professionalità, e la formula si ripete anche nei provvedimenti che hanno presieduto alla previdenza obbligatoria privata, affidandosi ad una sorta di autocertificazione, nonché ad una valutazione che viene effettuata dal Governo. Non metto, ovviamente, in discussione la capacità di quest'ultimo di effettuare una tale valutazione ma, in questi termini, mi sembra che il margine di discrezionalità, che non può non essere riservato al Governo, dovrebbe avere delle soglie al di sotto delle quali, comunque, non sia possibile spingersi.

Questo è, secondo me, il profilo più evidente della problematica organizzativa relativa al consiglio di amministrazione.

Per quanto riguarda il consiglio di indirizzo e vigilanza, dando per scontato che esso costituisce l'applicazione derivata del criterio di partecipazione, l'attuale articolazione, secondo cui si determina una ripartizione della composizione, metà riservata a soggetti designati dalle confederazioni maggiormente rappresentative e metà al criterio della ulteriore spartizione fra rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi, è suscettibile di una riconsiderazione o, perlomeno, potrebbe essere ricostruita mantenendo dei margini di articolazione della composizione capaci di adeguarsi alle variazioni della struttura della società civile.

Intendo dire che la considerazione in blocco dell'area del lavoro dipendente, notoriamente, subisce un fenomeno di dimensionamento a favore di altre aree, che potrebbero essere quelle del lavoro autonomo; ovviamente, in questo caso, non vorrei calcare la mano sotto il profilo della sempre più massiccia presenza dei cosiddetti lavoratori atipici, un problema che meriterebbe di essere considerato in questa ricomposizione. Si potrebbe, insomma, ragionevolmente pensare ad una sorta di geometria variabile che, volta per volta,

per tempo, attraverso opportune procedure di consultazione fra le parti sociali determini delle modificazioni della composizione (che a me sembra essere rigidamente costituita sullo schema di una netta contrapposizione fra lavoro dipendente e lavoro autonomo che, oggi invece, è caratterizzato da profili di forte sfumatura).

Si intende che ciascuna delle tre componenti deve vedersi garantita una quota significativa di presenze, ma oltre tale livello si dovrebbe ipotizzare una linea di variabilità nella composizione.

Veniamo ora ai profili delle competenze che, ovviamente, sono legati all'elencazione che il decreto del 1994 propone in ordine alle varie funzioni riservate a ciascuno degli organi. Fondamentalmente, al di là delle specifiche competenze (fra le quali, notoriamente, vi è quella concernente il riparto di competenze circa il bilancio) è importante usare la massima cautela nel prospettare il problema, posto che nella legge si parla di approvazione da parte del CIV e di predisposizione da parte del Consiglio di amministrazione. Vorrei, quindi, prendere una posizione neutra e parlare di riparto di competenze. Vedremo magari successivamente come sarebbe meglio leggere questa distinzione.

Per quanto riguarda i profili di competenza, bisogna rendersi conto della diversa essenza funzionale dei due organi, uno di indirizzo e vigilanza, l'altro di amministrazione. Infatti, già nella denominazione dell'organo vi è una significativa ed importante differenza: « indirizzo » e « vigilanza » (riferiti al consiglio CIV), « amministrazione » (riferita al consiglio di amministrazione) sono termini aventi, ovviamente, ad oggetto l'andamento complessivo dell'ente, quindi per definizione a rischio di sovrapposizione di iniziative o di qualche altra azione da parte dell'uno o dell'altro organo. Tuttavia, stando alla denominazione iniziale, il termine « indirizzo » evidenzia una funzione di rilievo decisionale quanto alla identificazione degli obiettivi (quindi, in questo senso specificamente politico), mentre quello di « amministrazione » va inteso in termini di

identificazione degli strumenti e dei meccanismi attraverso i quali gli obiettivi fissati dal CIV vengono realizzati.

Intanto, emerge subito un problema che dalla letteratura risulta evidente, quello della coerenza che si pone quanto all'attività del CIV nella identificazione dell'indirizzo generale dell'ente nei rapporti con la legislazione in materia previdenziale. È ben noto che la materia della legislazione previdenziale — parlo della previdenza realizzata nell'assetto pubblico — è fin troppo oppressa da una legislazione a getto continuo, che non si arresta mai nella sua logica riformatrice (una logica, peraltro, inevitabilmente presente con riferimento ad alcune forme in ragione della continua modificazione dei parametri di riferimento).

La presenza di una legislazione così pervasiva e onnipresente svuota significativamente la potestà del CIV di identificare l'indirizzo generale dell'ente, posto che gli indirizzi del sistema previdenziale sono appunto definiti dalla legislazione. Con questo non intendo dire che il legislatore debba ritirarsi dalla materia della previdenza di base: è stato fatto in qualche modo con gli enti di previdenza privati dell'area delle libere professioni, ma in quel caso sussisteva una logica diversa, che, peraltro, pone per quanto qui ci interessa gli stessi problemi che stiamo esaminando sotto altri profili. Quindi, bisognerà capire quale significato attribuire all'azione di indirizzo generale dell'ente in presenza di una così diffusa legislazione ordinaria, aggravata — in questo caso c'è una valutazione critica — da una diffusa attività regolamentare secondaria e da una funzione di vigilanza esterna, a volte eccessivamente burocratica, da parte delle autorità preposte (i Ministeri del lavoro e dell'economia). Lo stesso CIV dovrebbe identificare, in maniera autonoma con l'elaborazione di un regolamento interno, il modo in cui fissare l'indirizzo generale dell'ente. Ovviamente, il regolamento di funzionamento dovrebbe anche definire le modalità per l'identificazione dell'indirizzo dell'ente ed i raccordi con il consiglio di amministrazione.

Questo è un punto che, a mio avviso, in termini di competenza e di funzionalità degli organi merita la massima considerazione. Mi risulta che il dibattito sulla realizzazione del regolamento interno del CIV sia sistematicamente o, forse meglio, cronicamente aperto: evidentemente non c'è un'adeguata convergenza di posizioni. In questa logica sussiste anche la problematica relativa all'identificazione delle direttive di carattere generale relative all'attività istituzionale dell'ente, che però propone un profilo di competenza concorrente perché, mentre per le linee di indirizzo generale soltanto il CIV definisce autonomamente i percorsi, per le direttive di carattere generale si crea una condizione dualistica di approvazione da parte del CIV su predisposizione del consiglio di amministrazione.

La dialettica dei termini « approvazione » e « predisposizione », esplicitati con riferimento alle direttive di carattere generale, si evidenzia, con episodi in qualche caso clamorosi, soprattutto nella messa a punto del bilancio preventivo e consuntivo. Queste due espressioni, tipiche di un sistema di rilevazione amministrativo-contabile di qualunque struttura che operi in termini economici, devono essere correttamente e puntualmente intese. Di certo, la funzione di approvazione è riservata al consiglio di indirizzo e vigilanza, sulla base di una predisposizione documentale ad opera del consiglio di amministrazione. Tuttavia, nella prospettiva del necessario funzionamento dell'ente — tale punto deve essere tenuto presente in qualunque momento della riconsiderazione e rivisitazione del sistema strutturale degli enti — e in vista della necessaria approvazione del bilancio, occorre individuare una linea di separazione del potenziale conflitto fra i due organi.

Da questo punto di vista assume un significativo rilievo proprio la ricostruzione che ho cercato di fare del concetto, da un lato, di indirizzo e, dall'altro, di amministrazione. Di conseguenza, distinguo la fase dell'approvazione del consuntivo da quella di approvazione del preventivo; tra l'altro, si parla di consuntivo e

non di bilancio consuntivo perché c'è una sofisticata elaborazione, non certo solo nominalistica, dei nostri colleghi economisti aziendali. La formula di approvazione del consuntivo deve « eccitare » la funzione di indirizzo e di vigilanza, soprattutto nella componente di vigilanza. Nella fase del consuntivo non può che operare la vigilanza, mentre la funzione di indirizzo è ormai esaurita perché per definizione essa si applica a scelte riferite al futuro. Ci si è più volte chiesto che senso abbia una funzione di vigilanza in presenza di organi istituzionalmente preposti quali il collegio sindacale. La domanda effettivamente ha un senso, ma essa si risolverebbe se si cogliesse l'idea di una vigilanza consequenziale all'indirizzo.

Credo che per la natura non tecnica del consiglio di indirizzo non si possa immaginare che esso debba analizzare il consuntivo nelle singole poste per verificare la regolarità degli atti amministrativi che sono rappresentati: questo è un compito specifico degli organi di controllo amministrativo e, quindi, innanzitutto del collegio sindacale. Tuttavia, una vigilanza funzionale e consequenziale all'indirizzo dovrebbe portare il CIV a valutare la congruità del consuntivo rispetto agli indirizzi inizialmente assegnati all'azione del consiglio di amministrazione. Quindi, solo in presenza di uno scostamento significativo del consiglio di amministrazione nello svolgimento della sua azione amministrativa si potrebbe ipotizzare una mancata approvazione del consuntivo, che quindi assumerebbe una rilevanza propriamente politica.

Mi domando però se esista un sistema di controlli in corso d'esercizio e come possa crearsi una situazione di questo genere: si dovrebbero determinare situazioni intermedie idonee ad evitare questa vicenda. Pertanto, l'approvazione del bilancio, in presenza di queste due ipotesi di correttezza della registrazione amministrativa e di congruità del consuntivo rispetto all'indirizzo originario, assume sostanzialmente, il carattere di atto dovuto.

Totalmente diverso è il ragionamento, con riferimento alla dialettica consiglio di

indirizzo e vigilanza-consiglio d'amministrazione, quanto al bilancio preventivo. Nella predisposizione del bilancio preventivo, il consiglio di amministrazione individua, secondo un'articolazione alquanto complessa, parlandosi di piani pluriennali ed annuali, le linee concrete dell'esercizio che si avvia, attraverso tecniche che consentono variazioni del preventivo in corso di esercizio.

La competenza del consiglio di indirizzo e vigilanza, che in questo caso è prevalentemente una competenza di indirizzo, può ben interferire sull'azione del consiglio di amministrazione e quindi, in linea di eventuale contrasto con le ipotesi di indirizzo generale formulate, si potrebbe pervenire ad un'ipotesi di bocciatura del preventivo. Ovviamente, questo comporterebbe l'apertura di una crisi funzionale dell'ente e l'utilizzo dei rimedi ordinari per l'amministrazione durante la fase di approvazione del bilancio preventivo. Queste sono le linee di distinzione fra la tecnica degli interventi sul consuntivo e la tecnica degli interventi sul preventivo.

Ben si comprende che ragionare in termini di conflitto di competenza su quello che è il documento fondamentale dell'azione amministrativa dell'ente, nel quale si condensa anche il percorso dell'indirizzo, significa ipotizzare anche un sistema nel quale, ove si determinasse una sistematica condizione di contrasto fra i due organi, si registrerebbe inevitabilmente una crisi di funzionamento dell'ente stesso. Crisi di funzionamento che alcuni colleghi ritengono non suscettibile di commissariamento, ma che, a mio avviso, potrebbe invece portare proprio ad un'ipotesi del genere o ad un eventuale intervento dirimente da parte dell'autorità di vigilanza.

Sulle direttive di carattere generale relative all'attività istituzionale dell'ente, la problematica apparentemente si presenta negli stessi termini dialettici di approvazione e di predisposizione; non vi è invece un'ipotesi di potenziale conflitto per i piani annuali e per quelli di impiego, di competenza esclusiva del consiglio di amministrazione.

Vengo ad un ultimo punto: quello relativo all'emanazione di regolamenti interni. Entrambi gli organi dell'ente hanno questa potestà di autoregolazione, secondo un principio generalissimo negli assetti ordinamentali. Il rischio è che anche nell'emanazione dei regolamenti interni si possano creare, in mancanza di un adeguato coordinamento, ipotesi ulteriori di sovrapposizione di funzioni. È in questa prospettiva che probabilmente può immaginarsi un'azione dirimente da parte dell'autorità di vigilanza.

Non tratterò specificamente il tema degli enti di diritto privato preposti alla gestione della previdenza obbligatoria per i liberi professionisti, se non per ricordare che anche in questo caso il legislatore, sia nel 1994 sia nel 1996, ha imposto a questi soggetti lo stesso tipo di dualismo: la presenza di un consiglio di amministrazione e di un consiglio di indirizzo, o di un'assemblea dei delegati (a seconda delle originarie impostazioni), determinandosi anche qui le condizioni per possibili conflitti, ma con un'impostazione alquanto diversa, proprio perché la natura privatistica di questi enti e l'affidamento agli statuti dei compiti di regolazione interna dovrebbero creare le condizioni per una congrua risoluzione dei problemi. Si tratta soltanto di capire, volta per volta (e statuto per statuto), quale dei due organi sia abilitato all'elaborazione delle modifiche statutarie.

Spero di avervi fornito elementi sufficienti per una riflessione ulteriore sul tema oggetto della vostra indagine.

**PRESIDENTE.** Passiamo agli interventi dei colleghi.

**ANTONIO PIZZINATO.** Nella prima parte della relazione del professor Sandulli ho colto considerazioni, in particolare partendo dal diritto societario, che a mio avviso non evidenziano la profonda differenza esistente tra le due realtà.

Da due legislature, partendo dall'ipotesi concreta degli azionisti-dipendenti, si è proposta l'introduzione nella normativa societaria del principio del diritto di rap-

presentanza negli organi di controllo. Ad esempio, si è proposto che gli azionisti-dipendenti avessero il diritto di eleggere un proprio rappresentante nel collegio sindacale: si tratta di un'ipotesi normativa che è stata respinta.

Il passaggio al sistema attuale è avvenuto nel momento in cui si è deciso, su proposta delle organizzazioni dei lavoratori dipendenti, di modificare il precedente regolamento, che prevedeva la presidenza dell'ente ai rappresentanti dei lavoratori, nel senso del trasferimento di tutte le funzioni all'organismo bilaterale.

In questo senso, vi è un secondo aspetto degno di menzione: malgrado gli sforzi profusi da più legislature per introdurre nelle normativa relativa alle società per azioni il principio della rappresentanza degli azionisti-dipendenti, non si è riusciti ad addivenire a tale risultato. La maggioranza è sempre stata contraria sul punto, compreso il Governo.

Inoltre, relativamente alla rappresentanza nei consigli di indirizzo e vigilanza, l'attuale configurazione consente l'equa rappresentazione, perché il lavoratore autonomo è rappresentato attraverso le organizzazioni nel 50 per cento. Si è cercata, nel corso della passata legislatura, una soluzione per quanto riguarda, ad esempio, la questione dei collaboratori che forniscono prestazioni coordinate e continuative (co.co.co.). Si è arrivati all'aberrazione: infatti, quindici giorni dopo la proclamazione dei risultati elettorali, inserendo una proposta normativa nella legge finanziaria per il 2005, sono state annullate le elezioni! Questo per la parte del lavoratore dipendente — si tratta di un emendamento proposto dal Governo.

La domanda è la seguente: quale deve essere la distinzione dei ruoli per assicurare maggiore efficienza e per fare in modo che il consiglio di amministrazione sia obbligato a motivare il suo comportamento, nel momento in cui non assume, nelle sue decisioni, gli indirizzi che il consiglio di indirizzo e vigilanza ha formulato? A tal fine, occorre automaticamente modificare le possibilità di inter-



vento del consiglio di indirizzo e vigilanza: mi sembra un passaggio indispensabile.

Vengo alla seconda domanda. Lei dice che occorre definire la posizione del consiglio di indirizzo e vigilanza, dal momento che, essendo ad esso attribuita l'attività di vigilanza, non può non approvare il bilancio consuntivo. Il Governo, con un suo atto, ha imposto la vendita degli stabili sedi funzionali ad un prezzo — che ha stabilito — inferiore al valore reale di mercato, per cui gli introiti che ne deriveranno sono inferiori al pagamento dell'affitto per un decennio. Come può essere che l'organo di vigilanza, essendo contrario a questa operazione, decida in tal senso (pur nella contrarietà del presidente poi superata)? Vi sono atti che derivano non solo dalle decisioni del consiglio di amministrazione. Per questo motivo ritengo che il CIV debba avere autonomia nell'approvare o meno il consuntivo nel momento in cui il consiglio d'amministrazione non assume gli atti di indirizzo da questo indicati oppure, anche se non per sua scelta, adotta misure che contrattano con la stessa autonomia degli istituti previdenziali.

PASQUALE SANDULLI, *Professore ordinario di diritto del lavoro presso la facoltà di Economia dell'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*. Ringrazio per gli spunti forniti, che mi permettono di effettuare un ulteriore approfondimento della materia, se pure in termini sintetici ma con la riserva di inviarvi un testo scritto.

Mi pare che sul punto riguardante l'inadeguatezza o la non totale identificazione dei problemi del dualismo nel contesto del diritto societario e degli enti di previdenza obbligatoria vi sia una sostanziale convergenza delle mie con le affermazioni del senatore Pizzinato. Ho osservato infatti che il sistema dualistico del diritto societario, così com'è oggi configurato — prescindendo, quindi, da iniziative legislative in corso che, per la verità, mi sfuggono — è un fenomeno diverso rispetto a quello che caratterizza la omonima vicenda del diritto societario.

In definitiva, anche il riferimento alle ipotesi di azionista dipendente, che il senatore Pizzinato ricorda come possibile campo di intervento del legislatore per l'attribuzione di un rappresentante nel collegio sindacale, muove dalla considerazione di questa endiadi — azionista e dipendente — che fa confluire in capo allo stesso soggetto due posizioni distinte. Ho affermato, invece, che nel sistema di previdenza pubblica non si deve ipotizzare in via di principio (perché poi nel concreto si possono avere situazioni di contrasto) un momento di contrapposizione.

Avevo, fra l'altro, ben presente l'esperienza disastrosa dei collaboratori continuativi e coordinati nella fase elettiva. L'osservazione molto puntuale del senatore Pizzinato mi consente di dire che occorrerebbe riflettere anche sulla circostanza per cui si è identificato un meccanismo misto di designazione e di elezione che potrebbe rischiare di determinare effetti non di congruità e di omogeneità nella composizione dell'organo. Ciò non toglie che, a mio avviso, una delle possibili linee di intervento possa essere proprio quella della geometria variabile nella composizione del CIV.

Passiamo ora alle domande più specifiche. Intanto, non ho detto che il CIV non possa non approvare il consuntivo, ma ho affermato che, a determinate condizioni, l'approvazione diventa un atto dovuto; una volta cioè effettuato il riscontro — che poi è più di competenza del collegio sindacale che del CIV — della regolarità della registrazione degli atti amministrativi. Rientra invece nella competenza specifica del CIV il riscontro sugli atti di cui vi è consuntivo, affinché essi siano tutti rispondenti alle linee di indirizzo generale fissate dal CIV. Questo è un controllo a consuntivo del rispetto dell'indirizzo generale dato dal CIV inizialmente, che si combina, non casualmente, con il punto che ho sottolineato di una capacità interdittiva del CIV quanto al preventivo (perché, in quel caso, si esplica in pieno la funzione di indirizzo in maniera preventiva).

Ovviamente, rispetto al consuntivo, c'è la componente variabile determinata dal-

l'intervento del legislatore o dell'azione governativa. Quanto all'intervento del legislatore, né CIV, né consiglio di amministrazione hanno la possibilità di opporsi, se non attraverso percorsi che passino per l'impugnazione del provvedimento legislativo in ragione della irrazionalità della scelta legislativa o del contrasto con l'affermazione del principio di autonomia. Tuttavia, pur sempre di atto di legge si tratterebbe e, quindi, occorrerebbe rimuovere l'atto di legge attraverso l'intervento della Corte costituzionale (quindi, non in quella fase specifica di tipo interno costituita dall'approvazione del consuntivo).

Ben più delicata è la questione dell'atto di Governo che incide sull'azione del consiglio d'amministrazione. Sappiamo che il consiglio d'amministrazione è espressione del Governo, il secondo *dominus* del primo. A questo punto, l'atto del Governo che impone un determinato provvedimento al consiglio d'amministrazione è pur sempre un atto esterno di un soggetto che ha la responsabilità finale complessiva dell'attività dell'ente previdenza. Anche in questo caso, quindi, sarei orientato a sostenere che l'atto di Governo, nel possibile contrasto con gli orientamenti di indirizzo generale del CIV, dovrebbe essere rimosso attraverso gli strumenti giudiziari propri. Mi dispiace ipotizzare il ricorso ad iniziative giudiziarie ma, in un ordinamento fondato sul principio di legalità e di giurisdizione, mi pare che il percorso inevitabile sia questo. Così come un atto legislativo è rimuovibile attraverso l'intervento della Corte costituzionale per violazione dei principi di razionalità o di autonomia, anche un atto di Governo sarà rimuovibile attraverso un'iniziativa innanzi al tribunale amministrativo regionale per la violazione degli stessi criteri.

Quindi, sul versante dell'approvazione del consuntivo, resta ferma l'affermazione, perlomeno nella mia opinione, secondo cui, una volta accertata la regolarità del comportamento del consiglio d'amministrazione rispetto alle linee di indirizzo generale, non si possa ipotizzare una posizione di negatività. Le posizioni di negatività devono semmai trasferirsi nelle

opportune sedi, come ho detto, contro l'atto legislativo, contro l'atto di Governo. Mi sembra una battaglia persa confinarsi nel momento del consuntivo.

Un'altra domanda specifica riguarda gli strumenti a disposizione del CIV per costringere il consiglio d'amministrazione nell'ipotesi in cui si riscontri la mancata realizzazione di obiettivi specifici. Si tratta di fare chiarezza sulla circostanza che il CIV abbia una competenza sulle linee di indirizzo generale nonché sulle direttive di carattere generale, e non anche sui piani annuali e di impiego. Allora, l'ipotesi di un'azione costringitiva del CIV nei confronti del consiglio di amministrazione non può che attuarsi nell'ambito della generalità dell'indirizzo e delle direttive, il che significa che non può essere riferita ad una scelta specifica e quindi, per definizione, non generale. Ipotizzo certamente un atto di costrizione, ma occorrerebbe che l'insubordinazione del consiglio di amministrazione rispetto alle direttive del CIV attenesse a scelte di carattere generale. Rispetto a queste ultime il consiglio di amministrazione non può non adeguarsi e, fra l'altro, lo strumento coercitivo primario del CIV è quello di non approvare il preventivo. In questo caso si metterebbe in crisi il consiglio di amministrazione, così come non approvare il consuntivo se risultasse che nella sua azione concreta nel corso dell'anno il consiglio di amministrazione, per le direttive di carattere generale, non si è attenuto alle indicazioni perché questa è una competenza di vigilanza *ex post* che risponde al criterio dell'indirizzo iniziale.

LINO DUILIO. Personalmente ritengo che sia necessario reintervenire legislativamente sulla situazione che si è determinata negli enti a seguito dell'introduzione del sistema duale. Abbiamo registrato, infatti, molti problemi perché, come sempre capita, era un'esperienza nuova per il nostro paese ed anche perché le competenze e le differenze tra gli organi — in particolare il consiglio di amministrazione e il relativo presidente e il consiglio di indirizzo e vigilanza — non erano

adeguatamente specificate. Anche l'idea che l'indirizzo abbia un carattere « molto generale », come ho sentito, porta acqua al mulino della confusione concettuale, motivo per cui non è ancora chiaro cosa si intende per indirizzo e vigilanza. Nei fatti è successo così che la situazione concreta è stata affidata alla fortuna e al caso, nel senso che se i presidenti del consiglio di amministrazione e del consiglio di indirizzo e vigilanza andavano caratterialmente d'accordo non c'erano problemi, in caso contrario si verificavano difficoltà di non poco conto.

Nell'auspicabile revisione legislativa del modello — io, comunque, sono non per eliminarlo, ma per migliorarlo —, occorrerà ben precisare dunque, anche sulla scorta delle esperienze consolidate, le differenze nelle competenze dei diversi organi e, più puntualmente, che cosa si intenda per indirizzo e vigilanza, in modo che non si determinino di nuovo quei conflitti che poi spesso vanno a detrimento della funzionalità degli enti. Secondo il mio parere, si trattava di concepire il consiglio di indirizzo e vigilanza come il Parlamento, che definisce le linee entro le quali si muove l'esecutivo: il consiglio di amministrazione ed il relativo presidente, di conseguenza, avrebbero dovuto agire dentro l'indirizzo indicato dal CIV. Nei fatti ciò non è successo ed anzi vi sono state delle discrasie che spero vengano eliminate alla fonte da correttivi che verranno introdotti dalla auspicabile revisione legislativa sulla materia. Personalmente ritengo che, anche alla luce dell'esperienza consolidata sia nel nostro che in altri paesi, dove il modello è stato più ampiamente sperimentato, esista la possibilità di conservare il sistema duale con una specificazione di compiti e ruoli che eviti il rimando sistematico a note di carattere interpretativo, le quali implicano inevitabilmente conflitti di gestione in materia di competenza tra le parti. Dovremmo, insomma, evitare una conflittualità permanente all'interno degli enti, che deriva appunto da norme che giustificano

più la sofisticata ricerca dei giuristi o dei cultori del diritto che non l'esigenza di governare gli enti.

Lei parlava dell'impossibilità del CIV di opporsi ad atti che siano legislativi e di Governo. Tuttavia, in alcuni enti abbiamo registrato esperienze concrete o situazioni che hanno configurato una violazione patente di ciò che era stabilito dalla legge, in particolare dalla n. 88 del 1989 in materia di autonomia degli enti. Le chiedo dunque come si possano conciliare gli atti di Governo che confliggono con la legge.

Faccio degli esempi concreti. Abbiamo avuto ed abbiamo tuttora enti che subiscono decisioni — è una valutazione politica ma con effetti molto concreti — che portano i loro rappresentanti al vertice ad alzarsi, diciamo così, la mattina come proprietari e ad addormentarsi la sera come affittuari. Vorrei capire che tipo di autonomia possa esistere, così come sancita dalla legge, in una situazione come questa, in cui l'ente non è proprietario nemmeno di casa propria e del bene in cui esercita la propria attività.

È successo, inoltre, che il Governo, insediando una apposita commissione ministeriale, ha avvocato a sé la decisione in materia di investimenti per un ente che registrava avanzi di bilancio. Anche qui, cosa vuol dire l'autonomia quando un ente non può nemmeno destinare autonomamente gli avanzi di bilancio dentro e secondo le precise finalità stabilite dalla legge? Trascuro ciò che pure si è tentato di fare e che è stato subito « stoppato », cioè richiedere di visionare le circolari interne degli enti prima che venissero mandate in giro.

Alla luce di tutti questi fatti, e di altri, senza alcun intento polemico e senza sollecitarla a formulare una valutazione di tipo politico, mi chiedo cosa sia l'autonomia: è una parola più o meno magica e misteriosa o è qualcosa che si declina in termini di effetti che, comunque, non possono trovare elementi lesivi così patenti? Infatti, se alla fine giustificassimo tutto e dicessimo che l'unica cosa da fare è andare dal magistrato perché contesti il

presupposto legislativo su cui si muove il Governo, sinceramente non capirei il significato dell'autonomia.

In altri termini, ciò che si è scritto nella legge n. 88 del 1989 era un romanzo, una poesia, una fantasia, o nell'ambito dell'amministrazione pubblica il discorso dell'autonomia propria dei consigli di amministrazione delle aziende private ha una sua plausibilità concreta che, comunque, non può consentire al ministero vigilante interferenze così plateali come quelle a cui accennavo prima? Quando si arriva a dire che gli investimenti non sono decisi dal presidente e dal direttore dell'ente, al di là degli aspetti politici, non riesco giuridicamente a capire che cosa sia l'autonomia. Di conseguenza, vorrei comprendere meglio il suo significato nelle implicazioni relative alla produzione di effetti nella gestione degli enti previdenziali.

PASQUALE SANDULLI, *Professore ordinario di diritto del lavoro presso la facoltà di Economia dell'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*. Sicuramente questo suo intervento, che integra notevolmente le indicazioni già fornite dal senatore Pizzinato, «rinfocola» ulteriormente la problematica.

Condivido la preoccupazione derivante dalla circostanza che, come ho sottolineato più volte, il legislatore parli di indirizzo generale e di direttive generali. Da questo ho ricavato la immediata distinzione, in termini di diverso comportamento, nel rapporto tra il consiglio di indirizzo e vigilanza e il consiglio di amministrazione in ordine al consuntivo ovvero in ordine al bilancio preventivo, laddove il profilo dell'indirizzo generale implica l'individuazione degli obiettivi principali, nei limiti, come è ovvio, delle scelte legislative. Per il sistema pubblico di previdenza, ma anche per quello di previdenza obbligatoria gestito con strumenti privatistici, tali direttive comportano una costrizione ed un contenimento dell'autonomia intesa come valore fondante in termini di scelta di comportamento. L'autonomia, sia essa riferita agli enti sia essa riferita ai privati, è infatti sempre libertà di scelta delle pro-

prie azioni, nei limiti consentiti, come è ovvio, dall'ordinamento legislativo.

Pertanto, dobbiamo prendere atto della circostanza che tale autonomia si concreta nel doppio livello dell'individuazione degli obiettivi generali da parte del consiglio di indirizzo e di vigilanza e dell'individuazione degli strumenti concreti di attuazione. Non casualmente nella legge si distingue tra piani pluriennali e programmi annuali di investimento: i piani pluriennali implicano una programmazione di lungo periodo (ed in questo caso la competenza primaria è del consiglio di indirizzo e vigilanza), mentre per i piani annuali e in ordine alle concrete scelte di attuazione la competenza prevalente è del consiglio di amministrazione, il quale non può, nel singolo piano annuale, contraddire le linee generali del piano pluriennale.

In precedenza ho ricordato che il dualismo è frutto di una combinazione fra il principio di partecipazione ed il criterio — ripeto, non il principio — della separazione delle funzioni di indirizzo e di gestione. Se ne può ricavare l'idea che la partecipazione, che ha un fondamento costituzionale, un riconoscimento internazionale ed una sua «validazione» da parte della giurisprudenza costituzionale, sia, a mio avviso, ineliminabile, mentre il criterio della separazione delle funzioni di indirizzo e di gestione è, per l'appunto, soltanto un criterio, ma che allo stato risulta dominare l'intero impianto della pubblica amministrazione, della quale fanno parte anche gli enti di previdenza. Pertanto, ho anche concluso nel senso di non ritenere agevole pensare ad un superamento di questa diarchia, ma che probabilmente ci si deve accontentare di una sua rivisitazione.

Circa le due specifiche domande, che sostanzialmente finiscono per porre lo stesso problema relativamente alla gestione degli immobili e all'avanzo di bilancio, seguirei questa impostazione. Dinanzi alle scelte legislative l'autonomia «cede», sempre che queste scelte siano razionali e coerenti con i margini di autonomia che si erano inizialmente riconosciuti nella legge n. 88 del 1989.

Azioni più penetranti del Governo sono sicuramente a rischio di lesione dell'autonomia, al di fuori di una potestà legislativamente riconosciuta. Tuttavia, nonostante la pressione giustificata che rilevo nell'intervento dell'onorevole Duilio, circa la ricerca di strumenti che non siano esclusivamente giudiziari, non riesco ad immaginare altro in una situazione di possibile contrasto fra il consiglio di indirizzo e vigilanza e il consiglio di amministrazione.

È chiaro che il consiglio di amministrazione, come espressione di governo, è orientato ad attuarne le indicazioni; magari è anche costretto a farlo. In questa ipotesi, e supponendo un'azione del Governo che si possa configurare come lesiva, si potrebbe dire che il consiglio di amministrazione, per seguire le indicazioni del suo *dominus* - uso un'espressione latina più elegante - si ponga in condizioni di possibile contrasto rispetto alle linee di indirizzo generale. Potrebbe quindi scattare l'ipotesi di una mancata coerenza dell'azione del consiglio di amministrazione rispetto alle linee di indirizzo generale, inizialmente fissate legittimamente dal consiglio di indirizzo e di vigilanza; pertanto, una bocciatura del consuntivo, per la presenza, in quel determinato esercizio, di un intervento governativo lesivo dell'autonomia, potrebbe essere giustificata, costituendo una di quelle ipotesi di conflitto e di lesione delle competenze dei due organi.

Ovviamente, si deve trattare di un intervento significativo ed idoneo ad incidere sull'andamento generale. Non ho presente l'ente al quale si riferisce l'intervento a proposito dell'utilizzo degli avanzi di bilancio: si potrebbe pensare che in questo caso vi sia una lesione dell'autonomia, anche se non dobbiamo dimenticare che esiste un complesso di dati legislativi che hanno assunto la finanza pubblica allargata degli enti di previdenza come parte della finanza pubblica generale. Questo potrebbe legittimare determinati interventi del Governo, nell'ambito della manovra di finanza pubblica, in termini di destinazione degli avanzi di bilancio. Così come

tutte le manovre di tesoreria effettuate sulle risorse finanziarie degli enti di previdenza hanno trovato, con qualche difficoltà, giustificazione, nelle varie disposizioni contenute nelle leggi finanziarie, che hanno disposto l'utilizzazione di queste risorse senza, in buona sostanza, un riconoscimento di un rendimento significativo a favore degli enti. Se di questo si tratta, allora rileva l'applicazione da parte del Governo di scelte legislative che risalgono alla legge finanziaria.

Dinanzi all'ipotesi così prospettata, un'azione governativa di questo genere potrebbe essere contestata in sede di bilancio consuntivo ed ancor più all'atto di esaminare il bilancio preventivo; occorrerebbe tuttavia che fosse evidente l'assenza di un collegamento fra l'azione di Governo e le scelte legislative presenti nelle diverse leggi finanziarie che, come è noto, hanno inciso in misura notevole sulla autonomia degli enti (resta salvo, come è ovvio, l'esperimento del ricorso al giudice).

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Sandulli per l'esauriente relazione; egli ha affrontato una serie di problematiche che, in questi ultimi tempi, si stanno rilevando nevralgiche nei rapporti fra gli organi nell'ambito degli enti di previdenza.

In particolare, lei ha ricordato attentamente la questione della rappresentatività e della composizione degli organi, il ruolo che questi dovrebbero avere all'interno degli enti, nonchè l'importante categoria dei lavoratori atipici; infine, si è soffermato sul tema dei conflitti.

La mancata approvazione di un bilancio da parte di un CIV in uno degli enti più importanti, quale l'INAIL, denota chiaramente che ci troviamo di fronte ad una problematica rilevante, che però parte essenzialmente da un dato: l'impianto normativo è poco chiaro, presenta alcune parti non ancora compiute e diverse lacune che andrebbero colmate, per ridare funzionalità ad organismi come i CIV. Questa è la ragione per la quale stiamo affrontando tali tematiche, proprio in funzione di una corretta, efficace ed efficiente funzionalità degli enti.

La ringrazio ancora per il suo contributo.

Dichiara conclusa l'audizione.

### **Sull'ordine dei lavori.**

**PRESIDENTE.** In relazione all'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla valenza, gestione e dismissione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici e privati, avviato nella seduta di ieri, mercoledì 27 luglio 2005, l'espressione di determinate posizioni da parte dei colleghi ha indotto la presidenza a predisporre un documento — che chiedo venga inviato a tutti i componenti la Commissione — con cui si chiarisce la natura dei documenti conclusivi delle indagini conoscitive.

La seduta di ieri doveva servire per avviare il dibattito sul documento stesso, e quindi dare modo a tutti i componenti la Commissione di esprimere le proprie valutazioni politiche da inserire nel documento ovvero nelle considerazioni conclusive, che erano stati entrambi volutamente distribuiti in bozza, in quanto non ancora definitivi. Questa mia intenzione, peraltro, era stata dichiarata anche in apertura di seduta proprio al fine di poter avere il

contributo di tutti i colleghi per la definitiva stesura del documento e delle considerazioni conclusive.

Non era nell'animo della presidenza dar luogo ad eventuali malintesi; pertanto, avverto i componenti la Commissione che l'esame del documento conclusivo sarà rinviato alla ripresa dei lavori, ove l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, concordi nel chiedere la proroga e i Presidenti delle Camere le autorizzino.

Ricordo che nel documento prima citato si invitano i colleghi a far pervenire eventuali contributi scritti, che saranno esaminati alla ripresa dell'attività parlamentare, al fine di integrare il documento conclusivo prima di procedere alla sua approvazione.

### **La seduta termina alle 10.**

---

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

**DOTT. FABRIZIO FABRIZI**

---

*Licenziato per la stampa  
il 29 settembre 2005.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO