

CAMERA DEI DEPUTATI

XVII Legislatura

XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)

Audizione

“Governance degli enti previdenziali pubblici
AC 556, 2210, 2919”

Roma, 4 luglio 2017

PREMESSA

Il tema della governance degli Enti pubblici previdenziali e assicurativi è da alcuni anni al centro di ipotesi di riforma finalizzate al superamento dell’attuale modello, (stabilito da ultimo dal D.L. 78/2010) che viene messo in discussione sia per l’eccessiva concentrazione di potere nella figura del presidente, sia per l’assenza di un effettivo potere di indirizzo e controllo nell’organo composto dalle parti sociali.

La finalità di una buona riforma deve dunque mirare al perseguimento di una efficace governance, con processi decisionali snelli e trasparenti, in grado di promuovere gli interessi degli stakeholders contemperandoli con gli interessi pubblici.

Le tre proposte di legge oggetto della presente audizione (AC. 556, primo firmatario Damiano, AC. 2210, Baldassarre e AC. 2919, Placido), propongono soluzioni in parte analoghe, in parte differenti, sulle principali questioni della governance.

Esse, partendo dal comune presupposto consistente nella necessità di riorganizzare la governance, condividono principi quali: la conferma del sistema duale nel rispetto della separazione tra indirizzo politico e gestionale, la salvaguardia della rappresentatività delle parti sociali in un organo di vigilanza, la reintroduzione di un organo collegiale al vertice politico-amministrativo degli istituti in luogo dell’organo monocratico.

Vengono poi affrontate, nelle proposte di legge, anche le tematiche relative alla riforma degli organismi territoriali degli istituti, anche se il tema fondamentale attiene la riforma della governance centrale.

Nella presente memoria ci soffermeremo, più che sulla normazione di dettaglio – pur importante – contenuta nelle singole proposte di legge, sui temi di carattere generale, esprimendo alcune valutazioni e osservazioni.

1. Il superamento dell’organo monocratico

L’ultimo intervento legislativo in materia (art. 7, D.L. n. 78/2010), mosso forse più da finalità di risparmio di spesa che da finalità di snellimento dei processi decisionali, ha, come noto, soppresso il consiglio di amministrazione a favore di un organo monocratico, affidando di fatto ad un’unica persona la gestione degli Enti, senza peraltro prevedere efficaci contrappesi con l’organo di indirizzo e vigilanza - il Civ – che non ha effettivi poteri di controllo, né effettivi poteri di esigibilità rispetto agli indirizzi approvati.

Il suddetto intervento legislativo ha altresì disposto la riduzione del numero dei componenti dei consigli di indirizzo e vigilanza e dei comitati amministratori delle gestioni, fondi e casse.

L’accentramento nella figura monocratica del presidente delle funzioni precedentemente attribuite al presidente stesso ed al consiglio di amministrazione, al di là del tema della riduzione dei costi – che però andrebbe valutato anche in relazione agli imponenti bilanci di Inps e Inail – ha prodotto una semplificazione organizzativa eccessiva, che non sembra oggettivamente essere in grado di garantire appieno i principi di trasparenza e qualità dell’azione amministrativa.

Il solo bilancio dell’Inps vale circa un quarto del Pil italiano; appare quanto meno imprudente affidare ad un organo monocratico la responsabilità della gestione di un bilancio di oltre 370 miliardi di euro. Inps e Inail, insieme, come viene evidenziato nella relazione alla proposta di legge n. 556, valgono il 15-16 per cento del Pil.

Peraltro, Inps e Inail sono rispettivamente diventati, a seguito delle importanti assimilazioni di istituti effettuate negli ultimi anni e con l’ampliamento delle attribuzioni, il polo della previdenza ed il polo per la salute e sicurezza. Gestiscono un pezzo fondamentale di welfare.

In capo al presidente, oggi ci sono, oltre la rappresentanza legale dell’ente, l’adozione del bilancio e del conto consuntivo, la predisposizione della programmazione pluriennale, l’adozione dei piani di investimento e disinvestimento, l’approvazione dei piani annuali di gestione e deliberazione del regolamento organico del personale, dell’andamento dei servizi, dei regolamenti di amministrazione e contabilità.

Riteniamo, quindi, che vada reintrodotta il criterio della collegialità nell’organo di comando degli Enti, per assicurare maggiore controllo e trasparenza ed anche ai fini di poter disporre della pluralità delle competenze per l’adozione delle determinazioni strategiche dell’azione amministrativa.

Il ritorno della collegialità non deve però tradursi in un consiglio di amministrazione inutilmente pletorico ed i consiglieri dovrebbero essere scelti con rigorosi criteri di trasparenza, onorabilità e professionalità, cosa che peraltro dovrebbe avvenire anche per le nomine negli altri organi.

Nel rispetto del cardine del modello duale, siamo ovviamente contrari ad un ipotetico ritorno delle parti sociali all'interno del consiglio di amministrazione, ritorno peraltro opportunamente non previsto da alcuno dei disegni di legge in questione.

2. Il ruolo del Consiglio di vigilanza

Le imprese ed i lavoratori sono i principali stakeholders degli istituti previdenziali ed assicurativi.

Siamo quindi favorevoli ad un maggior ruolo delle parti sociali sia nell'attività di indirizzo strategico che in quella di vigilanza, al fine di rafforzare il modello duale incentrato sulla separazione tra le funzioni di indirizzo politico-strategico, svolte dall'organismo di rappresentanza delle parti sociali e quelle di amministrazione e di gestione

Per questo motivo è necessaria la presenza di un organo di indirizzo strategico e vigilanza, composto da rappresentanti espressi dalle parti sociali maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Gli atti centrali dell'organo strategico e di vigilanza restano le Linee di mandato a validità quadriennale, sulla base delle quali il consiglio di amministrazione, quale organo di indirizzo amministrativo, potrà predisporre il Piano pluriennale di amministrazione e la Relazione programmatica triennale, che consentirà al Consiglio di amministrazione e al Direttore generale di predisporre il bilancio annuale di previsione ed i piani pluriennali relativi alle varie tematiche. Inoltre, il Consiglio di vigilanza dovrebbe avere anche i compiti di referente istituzionale con il Parlamento in merito alle strategie degli istituti

Il Consiglio di vigilanza, comunque lo si denomini, quindi dovrà continuare a non avere competenze su attività di natura prettamente gestionale, assumendo però un maggior ruolo nell'attività di indirizzo politico ed effettivi poteri sull'attività di vigilanza.

Attualmente, se il management dell'Istituto si discosta, anche gravemente e ingiustificatamente, dalle linee di indirizzo o non raggiunge gli obiettivi attesi, non ha alcuna responsabilità nei confronti del consiglio di vigilanza, che non ha alcun potere di controllo effettivo e di sanzione nei confronti del management.

Manca completamente l’accountability del management sui risultati perseguiti.

Né – e questa è la principale osservazione critica nei confronti delle proposte di legge in esame – ci sembra che il consiglio di vigilanza delle parti sociali venga dotato di poteri effettivi in tal senso.

Una soluzione indubbiamente forte ed innovativa potrebbe essere quella di dare la possibilità all’organo di indirizzo e sorveglianza di dichiarare la propria sfiducia all’organo gestionale in caso, ad esempio, di gravi scostamenti dagli indirizzi strategici, impegnando così il Governo, quale titolare dell’indirizzo politico generale, ad una sorta di pronunciamento di ultima istanza sulla fiducia all’Organo di gestione.

Inoltre, poiché la separazione delle responsabilità di indirizzo da quelle di gestione, come anche l’esperienza insegna, non sempre è agevole, è opportuno che i rispettivi ambiti vengano chiariti dalla legge – e/o da successive direttive del Ministero vigilante – nella maniera più precisa possibile, in modo da rendere più agevole la pratica della leale collaborazione fra organi dell’istituto e meno probabile la conflittualità fra i medesimi organi.

La composizione dell’organo di vigilanza ed indirizzo di rappresentanza delle parti sociali potrebbe essere ulteriormente ridotta, anche rispetto alle previsioni delle proposte di legge in esame, poiché gli organi pletorici tendono sempre a funzionare in modo non ottimale. La rappresentanza dei comparti produttivi (Agricoltura, Artigianato, Commercio, Cooperazione, Industria) con un solo componente per comparto appare ottimale per la funzionalità dell’organo. Andrà comunque assicurata la pariteticità rispetto alla rappresentanza sindacale dei lavoratori.

Infine, non si ravvisa alcuna effettiva giustificazione alla previsione, confermata anche nelle proposte di legge, in base alla quale il presidente dell’organismo di indirizzo e vigilanza debba essere obbligatoriamente eletto tra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti. Nel rispetto del principio della pariteticità, il presidente dovrebbe poter essere liberamente eletto all’interno di qualsiasi rappresentanza presente nel Consiglio di vigilanza.

3. Collegio dei Sindaci

Attualmente il collegio dei sindaci è composto da 7 membri titolari, di cui 4 provenienti dal Ministero del lavoro e 3 dal Mef.

Pur considerando la mole del lavoro da svolgere, è chiaro che su questo organo è certamente possibile operare una riduzione a 3 membri effettivi, come peraltro previsto dalle proposte di legge, che sul punto si condividono.

4. Direttore generale

Le proposte di legge prevedono che il direttore generale sia l'organo a capo della tecnostruttura.

Si è spesso discusso sulla opportunità di mantenere o meno il direttore generale come organo dell'ente. La posizione negativa rispetto al direttore-organo risiede nel fatto che la ridondanza degli organi può più facilmente portare anche a contrasti fra gli stessi; quella favorevole si basa sulla convinzione che un direttore non organo sarebbe troppo debole e, quindi, troppo esposto a condizionamenti indebiti.

Appare a nostro parere importante conservare la figura del direttore generale come organo dell'ente, poiché ciò consente di preservarne l'autonomia e la trasparenza rispetto allo svolgimento di un'attività di natura, sì esclusivamente tecnica, ma estremamente complessa e delicata per il buon andamento dell'ente.

Rispetto alla nomina del direttore, i disegni di legge divergono nel fatto che nel 556 la proposta viene fatta dal consiglio di strategia e vigilanza, nei 2210 e 2919, dal consiglio di amministrazione.

Quello che a noi sembra importante è che venga assicurata la professionalità di una figura così rilevante: pertanto riteniamo in questo senso più tutelante per l'ente stesso prevedere che il direttore possa essere scelto tra i dirigenti generali, con riconosciute competenze nelle materie oggetto dell'attività istituzionale.

4. Gli organismi territoriali

Si condivide la delega al Governo per il riordino degli organi collegiali territoriali di Inps e Inail prevista dalle proposte di legge.

Tuttavia il criterio da seguire per l'esercizio concreto della delega non dovrà essere quello del mero risparmio di spesa, ma quello della razionalizzazione ed efficientamento.

Dovrà quindi essere salvaguardato il ruolo di rappresentanza delle categorie nella gestione della propria tutela previdenziale. Non si tratta di difendere un privilegio, bensì di un diritto che nasce dal fatto che i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori sono i veri stakeholders degli enti stessi.

Inoltre, la progressiva ristrutturazione delle sedi territoriali di Inps e Inail sta determinando crescenti difficoltà di rapporti con gli istituti a livello territoriale.

Analogamente, va valutata con estrema attenzione e caso per caso l'eventuale soppressione di commissioni territoriali, che rischia di limitare gravemente il rapporto istituzionale con le sedi.

Ad esempio, l'abrogazione delle commissioni cigo sta determinando, sulla base delle valutazioni che ci vengono trasferite dalle Associazioni territoriali, un incremento dei respingimenti delle richieste da parte delle sedi Inps, con conseguente aumento del contenzioso amministrativo e giudiziario.

In definitiva, una misura assunta con l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica, oltre a determinare disagi per lavoratori ed imprese, sta seriamente rischiando di provocare un incremento dei costi per la Pubblica Amministrazione.

