



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

Modifiche al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, concernenti l'ordinamento e la struttura organizzativa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro

**A.C.1558
A.C.479**

CAMERA DEI DEPUTATI

11° Commissione Lavoro pubblico e privato

Roma, 13 dicembre 2018

Premessa

Per Confcommercio il tema di un riassetto della *governance* dell'INPS e dell'INAIL assume grande rilevanza in un momento di scelte importanti per il futuro del sistema di welfare italiano.

Tanto più che, a 25 anni dall'ultima riforma, il modello attuale ha ormai dimostrato difficoltà oggettive nel garantire una netta e trasparente ripartizione dei poteri tra l'attività di gestione e l'attività d'indirizzo strategico e di controllo e vigilanza, secondo i medesimi principi sui quali si fonda la riforma del diritto societario ed i sistemi duali in generale.

La stessa Corte dei Conti ha in più occasioni rilevato come risultassero ormai carenti le indispensabili misure dirette a rafforzare l'effettività dei poteri di vigilanza, che appaiono inoltre indeboliti dalla concentrazione nell'organo monocratico di vertice di tutti i compiti che erano invece propri del C.d.A, con sostanziale aggravamento del pregresso squilibrio nel complesso sistema delle relazioni proprio del modello duale.

Peraltro l'INPS e l'INAIL possiedono ormai un enorme patrimonio informativo che è strategico per l'adozione e la verifica di qualunque politica occupazionale, previdenziale, assistenziale e prevenzionale, e richiede quindi una struttura di *governance* pienamente efficiente ed improntata in sostanza sui seguenti principi:

- separazione delle funzioni di indirizzo, controllo e verifica da quelle gestionali;
- effettività dell'esercizio dei poteri attribuiti ai diversi organi;
- rappresentanza delle parti sociali nel nuovo Consiglio di strategia e Vigilanza, sul modello dell'assemblea dei soci nelle società di capitali;
- garanzia di adeguati livelli di professionalità e managerialità nelle funzioni delle attività assegnate ai diversi organi;

Le proposte di legge

Le proposte di legge A.C. 1558 e A.C. 479, superando le modifiche apportate al sistema dal decreto-legge n. 78 del 2010, ridisegnano una ripartizione dei poteri di governo degli Enti tra il Presidente, il Consiglio di Amministrazione, il Consiglio di Strategia e Vigilanza, il Collegio dei Sindaci e il Direttore Generale.

Il Consiglio di Amministrazione è composto dal Presidente, che ha la rappresentanza legale dell'Istituto, e da quattro membri – nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del Lavoro di concerto con quello dell'Economia e delle Finanze, e previa acquisizione del parere favorevole delle competenti Commissioni Parlamentari e dell'intesa con il Consiglio di Strategia e Vigilanza dell'Ente – che durano in carica quattro anni, con una sola possibilità di rinnovo. Ha il compito di deliberare il piano industriale dell'Ente e di esercitarne le principali funzioni di indirizzo amministrativo.

Il Consiglio di Strategia e Vigilanza è l'organo di indirizzo strategico e di vigilanza dell'Istituto ed è composto da quindici membri – che durano in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta – dei quali uno in rappresentanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sette in rappresentanza delle confederazioni sindacali dei lavoratori dipendenti maggiormente rappresentative sul piano nazionale e sette in rappresentanza delle organizzazioni dei datori di lavoro privati e pubblici e dei lavoratori autonomi maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Nell'INAIL il Consiglio sarebbe integrato da un rappresentante dell'ANMIL. All'interno del CSV il Presidente viene eletto, secondo la proposta in esame, tra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti.

Il Consiglio di Strategia e Vigilanza ha il principale compito di definire i programmi generali e le linee di indirizzo dell'Ente oltre che di approvarne i documenti di bilancio.

Il Collegio Sindacale sarebbe invece composto da sette componenti, che durano in carica quattro anni, nominati con decreto del Ministro del Lavoro di

concerto con quello dell'Economia, di cui quattro in rappresentanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e tre in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il presidente del Collegio è scelto tra i membri in rappresentanza del Ministero del Lavoro.

Il Direttore Generale, come organo dell'Ente e vertice amministrativo della struttura tecnica, sarebbe invece nominato su proposta del Consiglio di Amministrazione tra i dirigenti generali dell'Ente ovvero tra esperti delle discipline attinenti ai compiti dell'Ente stesso. La durata in carica non può eccedere quella del Consiglio di Amministrazione che lo ha proposto.

In merito al suddetto assetto di *governance* si evidenziano alcuni aspetti:

Rispetto al **Consiglio di Amministrazione** si segnala l'opportunità di prevedere che le nomine dei Consiglieri vengano suddivise tra Governo e Parlamento, il cui ruolo risulta invece relegato alla sola formulazione del parere, e che il Presidente sia invece indicato dal Presidente della Repubblica a garanzia di un ruolo istituzionale che è fondamentale per lo stato sociale del Paese. Per quanto riguarda la durata dell'incarico si ritiene efficace un mandato di quattro anni, con una sola possibilità di rinnovo, un tempo che consente di garantire la continuità nell'azione gestionale valorizzando le professionalità presenti in consiglio.

Si condivide l'esigenza di salvaguardare l'indipendenza dei componenti dell'organo con la previsione di un regime di incompatibilità, purché il dettaglio con cui vengono individuate nelle proposte non comporti poi il rischio di limitare eccessivamente la rosa di professionalità alle quali attingere per lo svolgimento dell'incarico.

Al Consiglio di Amministrazione viene infine assegnata la responsabilità nell'approvazione del piano industriale e finanziario dell'Istituto che andrebbe

più propriamente affidato al Consiglio di Strategia e Vigilanza posto che lo stesso articolo 2409-terdecies del Codice Civile, per quel che riguarda il diritto societario, riserva all'organo di controllo e sorveglianza la possibilità di deliberare *"in ordine alle operazioni strategiche e ai piani industriali e finanziari della società predisposti dal consiglio di gestione, ferma in ogni caso la responsabilità di questo per gli atti compiuti"*.

Per quanto riguarda gli assetti del nuovo Consiglio di Strategia e Vigilanza si ritiene che la composizione debba prevedere unicamente la rappresentanza delle parti sociali a garanzia dei soggetti che finanziano il sistema di previdenza, assistenza e assicurazione sociale. Appare invece ridondante la presenza del componente in rappresentanza del Ministero del Lavoro che partecipa già, come Governo, alla scelta dei componenti del Consiglio di Amministrazione oltre ad essere rappresentato nel Collegio Sindacale dell'Ente esprimendone anche la presidenza.

Nello specifico si ritiene in ogni caso che le organizzazioni sindacali e datoriali debbano essere individuate tra quelle "comparativamente" più rappresentative a livello nazionale, dei diversi ambiti economici (Artigianato, Agricoltura, Cooperazione, Industria, Terziario, Pubblico Impiego, Lavoro autonomo).

Nel quadro della riduzione del numero dei componenti appare invece opportuno limitare la composizione dell'Organo a un solo membro per organizzazione.

Si evidenzia inoltre l'opportunità di valutare per la Presidenza l'introduzione dell'alternanza tra organizzazioni datoriali e sindacali, sul modello dei Fondi Pensione negoziali.

Relativamente ai poteri si segnala poi che la partecipazione del CSV al procedimento di nomina del Consiglio di Amministrazione rischia di ingenerare confusione tra i due livelli di *governance* senza peraltro rafforzare le prerogative dell'organo, visto che in caso di mancata intesa il Consiglio dei Ministri potrà comunque procedere alla nomina, seppur con parere motivato.

Le proposte in esame affidano correttamente al Consiglio di Strategia e Vigilanza il compito di approvare il bilancio preventivo ed il rendiconto generale

ma, in caso di discordanza con il C.d.A, prevedono che - come peraltro avviene già oggi - sia il Ministro del Lavoro a procedere all'approvazione definitiva. Sotto quest'ultimo aspetto, ed a garanzia dell'effettività dei poteri affidati, si ritiene di dover invece rafforzare il ruolo di questo Consiglio sull'approvazione del bilancio, così come avviene per le società di capitali fondate appunto sul sistema di governo duale. In pratica la non approvazione del bilancio dovrebbe quantomeno aprire ad una verifica istituzionale sulla gestione operata dal Consiglio di Amministrazione.

Inoltre dovrebbero essere assegnati al Consiglio di Strategia e Vigilanza effettivi poteri circa la verifica del rispetto degli indirizzi strategici forniti ed il raggiungimento degli stessi, dotandolo di strumenti che gli consentano di agire nei confronti degli organi che non dovessero adempiervi. Su questo punto non sembra infatti essere sufficiente il potere di acquisire dati ed elementi ma occorrono previsioni puntuali in caso di evidenze circa il mancato rispetto degli indirizzi assegnati.

I compiti del Consiglio INAIL, infine, saranno da integrare sulla base di talune specificità dell'Ente, con l'approvazione delle Linee di indirizzo per la concessione di incentivi economici alle imprese che investono in sicurezza e del Piano della Ricerca.

Sul Direttore Generale si condivide l'impostazione di organo che, a capo della struttura tecnica, attua le determinazioni della *governance* e che - come già ai sensi dell'articolo 3, comma 6 del d.lgs. n. 479/94 - ha la responsabilità dell'attività diretta al conseguimento dei risultati e degli obiettivi, sovrintendendo in via esclusiva al personale e all'organizzazione dei servizi, assicurandone l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo in indipendenza rispetto alle altre funzioni di *governance*.

Per quanto riguarda il Collegio Sindacale si condivide la composizione ripartita tra Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali che nomina il Presidente - in quanto ha l'alta vigilanza sugli Enti - e Ministro dell'Economia e delle Finanze ma andrebbe previsto, come per gli altri organi, un regime di incompatibilità in considerazione della delicatezza dell'incarico.

Si ritiene in questa sede di condividere il mantenimento dei **Comitati Amministratori** delle gestioni, fondi o casse e dei comitati territoriali, in quanto svolgono una funzione fondamentale nel quadro della *governance* degli istituti, non solo relativamente alla gestione dei ricorsi ma anche rispetto alla formulazione di proposte agli organi di vertice gestionale dell'Ente e una funzione di confronto con le strutture utile all'emanazione di istruzioni operative e messaggi interpretativi, rappresentando un importante anello di congiunzione tra stakeholder, organi e struttura.

In conclusione si ritiene condivisibile l'esigenza di arrivare - dopo anni di approfondimenti ed interventi di carattere non organico - ad una riforma della *governance* che, oltre ad evidenziare il ruolo e le responsabilità dei vari livelli, consenta una interdipendenza concreta tra gli organi nonché chiarezza e certezza sui poteri attribuiti a ciascun organo assicurando in tal modo una gestione bilanciata degli Enti e del sistema di *welfare state* del paese.