Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Partenza - Roma, 28/04/2011
Prot. 01 / Gab / 0004166 / 2.176

Al Presidente
Al Presidente del CIV
Al Direttore generale
Al Presidente del Collegio sindacale
Al Magistrato addetto al controllo dell'Inps

Al Presidente
Al Presidente del CIV
Al Direttore generale
Al Presidente del Collegio sindacale
Al Magistrato addetto al controllo dell'Inail

Al Presidente
Al Presidente del CIV
Al Direttore generale
Al Presidente del Collegio sindacale
Al Magistrato addetto al controllo dell'Inpdap

Al Presidente
Al Presidente del CIV
Al Direttore generale
Al Presidente del Collegio sindacale
Al Magistrato addetto al controllo dell'Enpals

Oggetto: Criteri per il funzionamento degli organi degli enti pubblici non economici vigilati in attuazione dell'articolo 7 del decreto legge 31maggio 2010, n.78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122.

Con la direttiva ministeriale del 29/11/2010 avente ad oggetto "Criteri per il funzionamento degli Enti pubblici non economici vigilati in attuazione dell' art. 7 del D.L. n. 78/2010, convertito con modifiche dalla L. 122/2010" sono stati individuati criteri per la corretta definizione dei rapporti tra gli organi istituzionali degli enti, nel rispetto dei principi generali di correttezza, trasparenza e distinzione dei poteri e delle responsabilità, anche alla luce dei principi introdotti dal DLgs. 150/2009.

Sono stati inoltre individuati criteri per la definizione dei rapporti tra gli organi di governo degli enti ed i rispettivi OIV.

Il tutto, nel rispetto delle disposizioni che definiscono il quadro normativo di riferimento in materia, così come modificato dal citato art. 7 del D.L. n. 78/2010, che con un intervento di mera semplificazione organizzativa ed in funzione di risparmio ha accentrato in un'unica figura monocratica, quella del presidente, le funzioni che nel previgente sistema erano già attribuite al presidente stesso ed al CDA, nulla innovando nelle funzioni e nei poteri attribuiti dal legislatore.

Pertanto, il sistema di governance continua a prevedere la necessaria interrelazione tra un organo di esclusivo indirizzo strategico, il CIV, che è rimasto organo collegiale conservando le attribuzioni già previste dalla legge, un organo di indirizzo politico-amministrativo, il presidente, che ha sostituito il CDA, ed un organo responsabile della gestione, il direttore generale. Insieme ai predetti organi continuano ad operare il Collegio sindacale ed il Magistrato della Corte dei conti delegato al controllo. Il Presidente, inoltre, fermi restando gli atti e le comunicazioni di competenza dei dirigenti ai sensi del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i., rappresenta l'Istituto in ogni altro atto, rapporto e comunicazione aventi rilevanza esterna. Tale assetto, in particolare, conferma l'applicazione del principio di netta separazione tra l'attività di indirizzo politico-amministrativo e l'attività di gestione amministrativa (DLgs. 165/2001, confermato dal DLgs 150/2009).

Il venir meno dell'organo consiglio di amministrazione ha posto l'esigenza di ricostruire i flussi dei processi istruttori, di deliberazione e controllo, che certamente richiedono ulteriori indicazioni di dettaglio data l'esigenza di assicurare la completezza dell'attività istruttoria, la celerità del processo decisionale e l'espletamento delle attività di verifica e controllo da parte degli organi a ciò deputati.

La direttiva non interviene sui poteri e sulle funzioni attribuite dalla legge ai singoli organi, limitandosi a fornire indirizzi affinché i medesimi poteri e funzioni, venuta meno la natura collegiale dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, possano continuare ad essere esercitati dai rispettivi titolari in piena trasparenza e garanzia delle rispettive prerogative.

Nel merito, gli indirizzi emanati in ordine sia alla preventiva comunicazione degli argomenti oggetto di determinazione, sia al necessario coinvolgimento preventivo degli organi di controllo sugli schemi di determinazione più rilevanti, da definire con apposita regolamentazione, non solo rispondono ai principi generali di correttezza e leale cooperazione istituzionale, ma appaiono necessari a garantire l'informazione e lo svolgimento dell'attività propria degli organi di controllo, anche in funzione preventiva e di collaborazione, a tutela della trasparenza e del buon andamento dell'azione amministrativa.

Esigenza sottolineata dalla stessa Corte dei conti, dopo l'entrata in vigore della riforma, nell'ultimo referto reso sull'INPS (relazione del 10/11/2010), dove è espressamente detto che nell'ambito di "*un percorso formalizzato di periodiche riunioni in un apposito collegio,* [...] *può trovare adeguata soluzione la problematica concernente l'esame preventivo degli schemi di provvedimento da portare alla decisione del Presidente dell'Istituto – in attuazione delle linee di politica gestionale dallo stesso predeterminate – la cui predisposizione rimane attribuzione esclusiva, riservata al Direttore generale. La soluzione prospettata, oltre a garantire il compiuto rispetto delle norme primarie sulle competenze spettanti ai due organi – in base alle quali il Direttore generale "sovraintende all'organizzazione, all'attività e al personale dell'Istituto, assicurandone l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo" – consentirebbe altresì il corretto esercizio degli adempimenti di controllo, imposti da disposizioni di pari livello primario.*".

Pertanto, si ribadisce che compete al presidente individuare l'elenco degli argomenti oggetto di determinazione sui quali il direttore generale provvederà a curare l'istruttoria tecnica, secondo le linee di politica gestionale fornite dal presidente, in sede di individuazione degli argomenti, ed a predisporre gli schemi di provvedimento.

All'esito dell'istruttoria, gli schemi di provvedimento predisposti dal direttore generale, unitamente alla relativa documentazione tecnica e limitatamente a quelli di maggiore rilevanza, dovranno essere oggetto di esame nell'apposita riunione convocata dal presidente cui partecipano il direttore generale, il collegio dei sindaci ed il magistrato della Corte dei conti addetto al controllo, ciascuno nel rispetto delle competenze attribuite dalla legge. Al riguardo, si sottolinea che tale attività di confronto preventivo attiene più propriamente alla fase

istruttoria finale del procedimento, preliminare all'adozione della determinazione, senza quindi interferire con il momento successivo della decisione di esclusiva competenza del presidente, che potrà naturalmente discostarsi da quanto emerso nel corso della riunione. Il presidente rimane, in ogni caso, l'unico responsabile del provvedimento adottato, anche ai sensi dell'art. 3, lett. a) dei Decreti del Presidente della Repubblica nn. 366, 367 e 368 del 24 settembre 1997.

Con riferimento ai rapporti istituzionali tra presidente e direttore generale ed alla proposta di quest'ultimo in relazione alle determinazioni presidenziali, anche sulla base di quanto affermato dalla Corte dei conti (v. *supra*), occorre considerare quanto segue.

Come già detto, la direttiva riconosce al presidente, nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo politico-amministrativo, la scelta degli argomenti oggetto di determinazione da comunicare al direttore generale.

D'altro canto, il direttore generale è posto al vertice della tecnostruttura, quale organo responsabile dell'intera azione amministrativa, della gestione complessiva e del personale dell'ente, al quale è gerarchicamente sovraordinato.

Il direttore generale è di conseguenza il responsabile di ogni istruttoria tecnica avviata a seguito di una indicazione del presidente e che si conclude con la formulazione di una proposta di determinazione al presidente stesso. Ciò a maggior ragione in presenza di proposte a contenuto tecnico, aventi diretti riflessi sulle risorse umane e finanziarie da imputare.

Al direttore generale incombe, altresì, l'obbligo di disporre l'esecuzione delle determinazioni adottate dal presidente, in virtù del disposto dell'art. 8, del d.P.R. n. 639/1970, come sostituito dall'art. 12, della L. 9 marzo 1989, n. 88.

Per quanto detto, al direttore generale è attribuito, nell'ambito dell'iter procedimentale che porta all'adozione della determinazione presidenziale, un generale potere-dovere di impulso, attraverso la formulazione della proposta di determinazione, che solo in alcune ipotesi qualificate, stante la particolare rilevanza gestionale delle stesse (art. 8, comma 2, DPR 639/1970), assume carattere obbligatorio ed è in ogni caso necessario che, anche eventualmente a seguito di una dialettica interna tra gli organi, la successiva determina del presidente coincida con la proposta del direttore generale.

Nelle altre ipotesi la proposta del direttore generale si pone quale presupposto della determinazione presidenziale, in quanto sintesi finale dell'istruttoria posta in essere dalla tecnostruttura su indicazione del presidente. Tale proposta, formalizzata nello schema di determina e portata all'esame dell'apposita riunione preliminare nei casi di maggiore rilevanza, non vincola tuttavia l'azione del presidente che, fermi restando i vincoli di legittimità fissati dalla vigente normativa, potrà modificarne il contenuto, anche eventualmente disattendendo il parere espresso dal direttore generale e dagli organi di controllo. Resta fermo che il presidente dovrà necessariamente avvalersi, in presenza di modifiche aventi riflessi sulle risorse umane e finanziarie, della tecnostruttura che sarà tenuta ad operare in conformità con le indicazioni ricevute.

Con riferimento poi alla problematica relativa ai rapporti tra il direttore generale e la dirigenza di I fascia (direttori centrali e regionali) l'attuale assetto ordinamentale prevede che sia il direttore generale, quale responsabile della gestione complessiva dell'ente, ad attribuire gli obiettivi e le relative risorse ai dirigenti di prima fascia allo stesso gerarchicamente sottoordinati. Da ciò deriva il potere di valutazione della dirigenza in capo al direttore generale, in linea con quanto affermato dalla CIVIT, secondo cui tale potere spetta all'organo che ha assegnato gli obiettivi ed è responsabile dell'attività e della gestione dell'Istituto nel complesso. Tale assetto appare inoltre coerente con la disposizione che prevede uno specifico potere di proposta obbligatoria del direttore generale per la promozione dei dirigenti. Al riguardo, tenuto conto che la nomina è effettuata con determinazione presidenziale, su proposta del direttore generale, si ritiene comunque necessario che, della valutazione stessa, sia trasmessa apposita informativa al presidente.

Al presidente compete, invece, la valutazione annuale del direttore generale e l'attribuzione ad esso dei premi incentivanti, sulla base della proposta formulata dall'OIV.

Avuto riguardo infine, agli ambiti di competenza dell'OIV, le indicazioni ministeriali ribadiscono in coerenza con le disposizioni di cui al D.L.vo 150/2009, la netta distinzione delle funzioni svolte dall'OIV rispetto a quelle svolte dai servizi di controllo di gestione e Audit presenti negli Enti (cfr. art. 14, comma 2, del d.lgs. 150/2009 e l'art. 4, comma 2, del d.lgs. 286/99). Ed infatti, la funzione attribuita all' OIV è quella di monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, senza alcuna ingerenza nel controllo di gestione e nelle funzioni tipiche di Audit, soprattutto negli Enti dove tali compiti sono già delineati e svolti da apposite strutture.

Ciò posto e ulteriormente chiariti i flussi necessari da assicurare tra gli organi caratterizzanti la nuova governance, non si può che ribadire l'obbligo di una piena e leale cooperazione istituzionale tra gli organi, nel rispetto delle distinte funzioni da ciascuno esercitate, nelle diverse fasi del processo decisionale al fine di assicurare la necessaria funzionalità dell'ente.

Maurizio Sacconi