

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE

ORDINE DEL GIORNO

Oggetto: **Art. 43 del Disegno di Legge Finanziaria 2007 "Ricorsi in materia pensionistica" – Implicanze sull'assetto istituzionale e gestionale dell'INPS.**

IL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

(Seduta del 24 ottobre 2006)

VISTO l'art. 1 del DPR n. 639/1970 che ha istituito, comprendendoli negli Organi dell'INPS, i Comitati regionali e provinciali;

VISTA la legge n. 88/1989 "Ristrutturazione dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro";

VISTO il Decreto Legislativo n. 479/1994, in materia di riordino e soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza";

VISTO l'art. 41 della Legge n. 449/1997 che attribuisce all'Organo di direzione politica l'individuazione degli Organismi con funzioni amministrative indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell'Ente;

VISTO l'art. 29 della Legge n. 248/2006 avente ad oggetto "Contenimento spesa per Commissioni, Comitati ed altri Organismi";

TENUTO CONTO della discussione svolta dal CIV nel prendere in esame il contenuto dell'art. 43 della proposta di Legge Finanziaria per il 2007 che prevede "la soppressione dei Comitati centrali regionali e provinciali" valutandone la portata e le implicanze negative per l'assetto istituzionale e gestionale dell'Istituto;

CONSIDERATO che la proposta della mera soppressione – la cui conseguenza esplicita sarebbe il trasferimento dell'esame dei ricorsi amministrativi alla Dirigenza dell'Istituto – è il frutto di una conoscenza sommaria delle norme giuridiche sopra esplicitate e che quindi conduce ad una soluzione errata;

VALUTATO che tale proposta legislativa contraddice:

- il principio fondamentale della "terzietà" in materia di contenzioso amministrativo sancito dal D.P.R. n. 639/70 che istituì i comitati regionali e provinciali quali strumenti di giustizia amministrativa;
- il principio di essenzialità della partecipazione delle parti sociali alla vita ed alla realizzazione della buona gestione dell'Istituto ampiamente riconfermato dalla legge n. 88/89 e successivamente dal D.Leg.vo n. 479/94 che istituiva i CIV;
- le prerogative attribuite dall'art. 41 della legge n. 449/1997 all'Organo di direzione politica nell'individuare gli Organismi con funzioni amministrative indispensabili alla realizzazione dei fini istituzionali dell'Ente;
- lo spirito riformatore e gli impegni di carattere finanziario contenuti nell'art. 29 della legge 248/06 varata non più tardi del 4 agosto u.s., che affida agli enti medesimi la realizzazione di un cospicuo risparmio sulle spese di funzionamento dei comitati, per mezzo di un intervento di riordino strutturale;

TENUTO CONTO altresì che appare del tutto infondato che la manovra soppressiva produca maggiore razionalità e semplificazione del processo amministrativo ed i risparmi stimati;

RITENUTO che gli effetti della "devoluzione" di compiti di cui all'art. 43 sarebbero quelli di una drastica riduzione della tutela e della esigibilità dei diritti, con un prevedibile allungamento dei tempi dell'esame dei ricorsi, una crescita del contenzioso giudiziario, oltre che un netto aggravamento dei costi a carico dell'Istituto;

CONDIVISA la Relazione istruttoria che fa parte integrante del presente Ordine del Giorno,

INVITA

il Governo e gli Organi legislativi a stralciare l'art. 43 affidandone la materia al tavolo del confronto tra Governo e Parti sociali, nella convinzione che siano mature le condizioni di un serio intervento riformatore sulla struttura dei Comitati per dare compiutezza all'apporto delle Parti sociali al buon funzionamento del sistema previdenziale, da realizzare sulla base dello spirito e delle disposizioni contenute nell'art. 29 della legge n. 248/06.

Visto:
IL SEGRETARIO
(L. Neroni)

Visto:
IL PRESIDENTE
(F. Lotito)

CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

ALLEGATO ALL'ORDINE DEL GIORNO DEL 24 OTTOBRE 2006

RELAZIONE ISTRUTTORIA

OGGETTO: Art. 43 del Disegno di Legge Finanziaria 2007 "Ricorsi in materia pensionistica" – Implicanze sull'assetto istituzionale e gestionale dell'INPS.

Principi di tutela in materia di contenzioso previdenziale

Il D.P.R. n. 639/1970 all' art. 1 istituisce, comprendendoli negli Organi dell'INPS, i Comitati regionali ed i Comitati provinciali, disciplinandone la durata (4 anni).

L'art. 34, nell'istituire in ogni provincia un Comitato provinciale, ne elenca la composizione, le modalità di costituzione e di funzionamento ed affida ai predetti Organi numerosi compiti, tra i quali la decisione dei ricorsi in primo grado avverso i provvedimenti di reiezione adottati dalle Sedi dell'INPS.

L' art. 33, nell'istituire in ogni Regione il Comitato regionale, ne elenca la composizione, la modalità di costituzione e di funzionamento ed affida ai predetti Organi il compito di decidere i ricorsi in secondo grado, avverso le decisioni assunte dai Comitati provinciali della Regione in materia di prestazioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'Invalidità, Vecchiaia e Superstiti dei lavoratori dipendenti, di pensione sociale e di "mutualità pensione".

I ricorsi avverso i provvedimenti adottati dalle Sedi in materia di contributi dovuti al F.P.L.D., ai sensi dell'art. 13 del D.P.R. n. 639/70, venivano invece demandati alle decisioni, in unico grado, del Comitato preposto alla gestione del F.P.L.D.

L'art. 44 prevedeva la possibilità di proporre ricorso in secondo grado ai Comitati centrali competenti per materia, avverso il provvedimento di reiezione adottato dal Comitato provinciale per le restanti categorie di lavoratori non ricompresi nel F.P.L.D. (artigiani, commercianti, CD/CM, minatori, clero etc) .

Con la legge 88/89 il legislatore, nel "ristrutturare" nuovamente l'INPS, tra le altre innovazioni ha soppresso il doppio grado di contenzioso amministrativo stabilendo, sostanzialmente, un unico grado di ricorso avverso i provvedimenti adottati dalle Sedi dell'INPS, affidando la decisione dei ricorsi in materia di prestazioni al Comitato provinciale e la decisione dei ricorsi in materia di contributi ai Comitati centrali preposti alle singole gestioni amministrate dall'Istituto.

Una limitata competenza in materia di prestazioni è rimasta in capo ai Comitati centrali nei casi previsti dall'art. 46, punto 9 della legge 88/89 (Sospensiva del Direttore di Sede in presenza di decisioni presunte illegittime assunte dai Comitati provinciali), e in capo al C.d.A., ai sensi dell'art. 48 della citata legge n. 88/89 (sospensiva del Direttore Generale in caso di decisioni supposte illegittime da parte dei Comitati centrali).

Ai Comitati regionali restava la competenza a decidere i ricorsi in materia di sussistenza dei rapporti di lavoro. Peraltro, tale competenza è stata devoluta, dall'art. 17 del decreto leg.vo n. 124/2004, al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, mentre restano di competenza del Comitato regionale i ricorsi in materia di rapporti di lavoro non derivanti da accertamento ispettivo (Circ. n. 13 del 2.2.2006).

Analisi evolutiva della normativa inerente il sistema di governance dell'Istituto

I Comitati fanno la loro comparsa nell'ordinamento dell'Istituto nel 1970 con il DPR n. 639, nel momento in cui era fortemente avvertito il bisogno di una più efficace tutela dei lavoratori in materia di contenzioso amministrativo con l'Istituto. Nascono come Organi alle dirette dipendenze del C.d.A. e con composizione simile, cioè i componenti vengono designati dalle Parti sociali.

Si affermano come Organi di giustizia amministrativa ed il principio di fondo che li ispira è quello della "terzietà".

Con il passare del tempo sui Comitati viene trasferita una ingente mole di lavoro che prima veniva svolta dalle Tecnostrutture del territorio e così i Comitati si assestano e per loro si inverte il principio di utilità.

Il legislatore torna ad occuparsi nuovamente di loro con la legge 88/89 per aggiornare compiti e funzioni dei Comitati territoriali nonché dei Comitati centrali definendoli Organi dell'Istituto. Per lungo tempo, questa è stata la pietra miliare su cui l'Istituto, nell'ambito della politica economica generale del Paese, ha fondato la propria organizzazione per il perseguimento dei fini istituzionali che le norme gli attribuivano.

L'ordinamento degli Enti, però, cambia ancora una volta nel 1994 con la riforma, attuata dal d.lvo n. 479, sul nuovo assetto degli Enti previdenziali

che ha senz'altro innovato le disposizioni contenute nella L.88/89, ispirandosi al così detto sistema "duale".

Sistema, per il quale le Parti sociali si astenevano dalla conduzione amministrativo-gestionale degli Enti per riservarsi un ruolo più politico. Nascono, così, i Consigli di Indirizzo e Vigilanza ai quali vengono affidati i compiti concernenti la fissazione delle linee strategiche di indirizzo verso cui devono tendere gli Enti e ovviamente, le attività di vigilanza volte ad accertare che i programmi generali e le linee di indirizzo vengano realizzate.

Lo stesso decreto legislativo n. 479/94 individua i Comitati periferici come "Organismi" territoriali, modificando profondamente la normativa precedente prevedendo, all'art.7, comma 5, che le disposizioni della legge 88/89 abbiano carattere residuale ed integrativo di tutto quanto non espressamente previsto nel decreto stesso.

In tale contesto, per ciò che riguarda la funzione "giudiziale" attribuita dall'art. 46 della legge 88/89 ai Comitati territoriali, dovendosi questa svolgere nel rispetto basilare delle norme vigenti, si dice che deve essere vista come funzione autonoma di garanzia delle aspettative e dei diritti degli interessati, pertanto non riconducibile a funzioni di autotutela dell'amministrazione rientrante, quest'ultima, nella più generale attività di gestione. Quindi non riferibile all'uno o all'altro organo centrale, né soggetta ad interferenze diverse da quelle di legittimità, bensì deve essere vista come funzione "terza" nel sistema duale stabilito dalle norme vigenti.

Purtroppo, la riforma del 1994 è stata alquanto laboriosa ed ha necessitato di successivi interventi normativi che si sono protratti sino al 1999 (legge n. 402/96, n. 127/97, DPR n. 366/97, n. 144/99) ma non hanno mai rideterminato le funzioni dei Comitati nell'ambito di un sistema duale, rinviando a successivi interventi legislativi. Nonostante la mole di norme succedutesi ad integrare ed innovare l'impostazione iniziale, la riforma a tutt'oggi non può definirsi completata perché la legge delega di riforma degli Enti pubblici di previdenza ed assistenza n. 144 del 1999 non fu mai esercitata.

Non si può, comunque, sottacere che nel 1997 il legislatore, conscio del ruolo di alta rilevanza politico-gestionale del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, con la legge n. 449, all'art. 41, attribuisce a quest'ultimo la prerogativa di rivedere annualmente la funzionalità e la indispensabilità degli Organi e Organismi dell'Istituto ai fini istituzionali. Normativa che è stata utilizzata raramente.

Considerazioni e proposte

Il disegno di legge che propone la mera soppressione dei Comitati centrali regionali e provinciali contraddice principi legislativi e prerogative già normate e non abrogate.

Costituisce un vulnus al principio fondamentale della "terzietà" in materia di contenzioso amministrativo, sancito dal DPR n. 639/70 che istituì i Comitati regionali e provinciali quali strumenti di giustizia amministrativa e riconfermato dalla legge 88/89 e 479/94.

Lede il principio costituzionale di essenzialità della partecipazione delle Parti sociali alla vita e alla realizzazione della buona gestione della previdenza sociale, ampiamente riconfermato dalla legge n. 88/89 e successivamente dal decreto legislativo n. 479/94 che istituiva i Consigli di Indirizzo e Vigilanza.

Travalica sia le prerogative attribuite dall'art. 41 della legge n. 449/97 all'Organo di direzione politica (costituito dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza) nell'individuare gli Organismi con funzioni amministrative indispensabili alla realizzazione dei fini istituzionali dell'Ente, sia i contenuti dell'art. 29 della legge n. 248/2006, varata il 4 agosto u.s., che affida agli Enti medesimi la realizzazione di un cospicuo risparmio sulle spese di funzionamento dei Comitati per mezzo di un intervento di riordino strutturale.

Appare, altresì, del tutto infondata sia l'aspettativa di una maggiore razionalità del processo amministrativo, sia quella di un risparmio finanziario connesso alla cancellazione degli Organi e degli Organismi.

Gli effetti della devoluzione dei compiti di cui parla l'art. 43 realizzerebbe, da un lato, un drastico ingolfamento del carico di lavoro delle Tecnostrutture ed un prevedibile allungamento dei tempi di risposta al cittadino, dall'altro apporterebbero un aggravamento dei costi di gestione e di quelli derivanti da un corposo incremento del contenzioso giudiziario.

La delicatezza della materia e la necessità di trovare il giusto equilibrio tra gli Organi e le rispettive competenze, induce ad una riflessione approfondita che potrebbe avvenire solo al tavolo di un confronto tra Governo e Parti sociali che è già fissato nel prossimo gennaio e prevede, tra l'altro, "l'avvio di un processo di riordino e razionalizzazione degli Enti previdenziali".