



Istituto Nazionale Previdenza Sociale



**AUDIZIONE INFORMALE DEL PRESIDENTE DELL'INPS TITO BOERI,
PRESSO LA XI COMMISSIONE PARLAMENTARE DEL LAVORO PUBBLICO E
PRIVATO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

su

**PROPOSTE DI LEGGE C. 556 (DAMIANO), C. 2210 (BALDASSARRE),
E C.2219 (PLACIDO), RECANTI MODIFICHE ALL'ORDINAMENTO E
ALLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELL'INPS E DELL'INAIL.**

19 Luglio 2017

Ritengo la riforma della *governance* dell'Inps un atto fondamentale nella riforma dell'Istituto che da due anni e mezzo ho l'onore di presiedere. L'Inps è una istituzione troppo importante per il nostro Paese per lasciarla con una struttura di governo in mezzo al guado. La riforma della *governance* è anche un necessario complemento alla riforma organizzativa dell'Istituto che ha sin qui avuto come epicentro il riassetto della dirigenza e che sta ora procedendo nella direzione del *nuovo modello di servizio*, basato sul decentramento dei servizi e l'accentramento della produzione.

Non è da oggi che ritengo questa riforma indispensabile. Nel mio discorso di presentazione a questa Commissione nel gennaio 2015 avevo sottolineato l'urgenza della riforma della *governance* dell'Inps. Nell'accettare l'invito a ricoprire l'incarico di Presidente dell'Inps, avevo ottenuto precise rassicurazioni dall'allora Presidente del Consiglio circa la modifica della *governance* nell'ambito di questa legislatura.

Gli obiettivi di questa riforma dovrebbero essere, a mio giudizio, i seguenti:

1. conferire all'Inps assetti di governo stabili e imporre collegialità nelle principali decisioni sull'indirizzo politico-amministrativo dell'Ente;
2. snellire i processi decisionali e renderli più efficienti, definendo in modo più preciso il perimetro di competenze dei diversi organi, a partire dalla demarcazione fra Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV), e Consiglio d'Amministrazione (CdA);
3. stabilire un rapporto funzionale fra il Consiglio d'Amministrazione e la tecnostruttura, guidata dal Direttore Generale (DG);
4. assicurare una competente supervisione da parte dei principali *stakeholder*, lavoratori, pensionati e datori di lavoro, e rafforzare il loro ruolo di controllo e nel definire le priorità di lungo periodo dell'Ente;
5. ridurre il numero di cariche e, conseguentemente, anche i costi degli organi, contribuendo al contenimento delle spese di funzionamento dell'Istituto;

6. definire con maggiore precisione i criteri per il conferimento degli incarichi, a beneficio della trasparenza e della qualità delle nomine nei diversi organi.

La mia esperienza di due anni e mezzo alla guida dell'Inps ha ulteriormente rafforzato queste mie convinzioni e mi ha fatto toccare con mano le criticità proprie del modo con cui il cosiddetto "*sistema duale*" viene oggi declinato negli enti previdenziali. Mi riferisco soprattutto ai conflitti di competenza fra il CIV, il DG e il Presidente dell'Istituto, succeduto dal 2010 al CdA. Questi conflitti, in gran parte superabili con una più precisa definizione delle competenze, facevano già parte della storia dell'Istituto all'atto del mio insediamento e, non a caso, avevano già richiesto ripetuti interventi chiarificatori da parte dei ministeri vigilanti.

La prassi cui mi sono trovato di fronte era quella di una diretta interlocuzione da parte del CIV con il Direttore Generale anziché con il CdA/Presidente, che è l'Organo di amministrazione e, dunque, di indirizzo politico - amministrativo, tenuto per legge ad indicare al DG le linee di indirizzo dell'attività di gestione. In questa interlocuzione diretta con il DG, il CIV ha finito spesso per intervenire direttamente nella gestione dell'Istituto e a creare situazioni di stallo nei casi, non infrequenti, in cui il DG riceveva orientamenti contrastanti contemporaneamente da parte del CIV e del CdA/Presidente.

La mancata modifica della *governance* in questi due anni e mezzo non è perciò stata indolore. Ha anche ostacolato la riforma organizzativa dell'Istituto allungandone di molto i tempi, ha di fatto impedito il rinnovo dell'Organismo Interno di Valutazione, a seguito della deliberata volontà da parte del CIV di mantenere in vita l'organismo esistente, a partire dai suoi componenti, in dispregio peraltro al principio di rotazione. Ha inoltre messo in condizione il CIV di bocciare il bilancio preventivo 2017, obbligando l'Istituto all'esercizio provvisorio, danneggiando l'attività di pianificazione dell'Inps e forti ritardi nelle spese pluriennali (dunque negli investimenti) oltre che nell'avvio del ciclo della performance.

Le proposte di riforma della *governance* in discussione presso questa Commissione affrontano alcune criticità degli assetti attuali, ma non altre. Vediamo come, procedendo, per convenienza espositiva, Organo per Organo.

Il Consiglio di Vigilanza

Tutti i ddl (556, 2210 e 2919) prevedono di modificare la denominazione del CIV, introducendo come nuovi elementi definitivi i termini "Strategia" (Il CIV diventa Consiglio di Strategia e Vigilanza nel ddl 556) e "Controllo" (Consiglio di Strategia e Controllo per i ddl 2210 e 2919). Da questa scelta terminologica condivisibile, non sempre scaturiscono scelte conseguenti nel definire le funzioni di questo organismo.

L'indirizzo strategico dovrebbe estrinsecarsi nell'adozione di linee di indirizzo pluriennali e il controllo nel monitoraggio della loro attuazione. Questo controllo può peraltro avvalersi del lavoro dell'OIV, che può verificare se, e in che misura, queste linee strategiche sono state tradotte in obiettivi a livello gestionale.

I ddl invece attribuiscono al CIV **funzioni di governo**, come l'approvazione del Bilancio dell'Istituto, che è dopotutto l'atto fondamentale di governo di qualsiasi Ente. L'attribuzione al CIV della funzione di approvazione del bilancio si configura come anomala anche perché le uniche voci di bilancio su cui i vertici dell'Istituto possono intervenire sono quelle relative al funzionamento della macchina

(personale, spese informatiche e sedi), la cui definizione comporta scelte di natura gestionale e di indirizzo politico-amministrativo. Nessun Organo dell'Istituto, né il CIV, né il CdA, né il DG hanno oggi potere decisionale sulle materie che riguardano direttamente gli stakeholder dell'Istituto: in particolare non possono modificare le aliquote contributive che i portatori di interesse rappresentati nel CIV devono versare, né la gamma e ammontare e durata delle prestazioni di cui questi stakeholder sono destinatari. Il livello delle prestazioni e dei contributi è, infatti, stabilito in via normativa, anche a fronte di disavanzi strutturali delle gestioni previdenziali ai quali si provvede con finanziamento a carico della fiscalità generale.

Ben diversa è l'esperienza degli enti previdenziali privatizzati, di cui ai decreti legislativi n. 509/94 e n. 103/96, nei quali per ragioni comprensibili l'approvazione del bilancio è demandata all'Organo rappresentativo degli iscritti (comitato nazionale eletto direttamente dagli iscritti) in quanto vige la regola del divieto di finanziamento pubblico: ciò comporta che nel caso di squilibrio gestionale sono gli stessi iscritti a subire l'eventuale aumento delle contribuzioni e/o riduzione delle prestazioni.

E' dunque per tale ragione che l'approvazione del bilancio dell'INPS non può che essere demandata all'Organo espressione diretta del Governo (CdA), cioè dell'istituzione che determina le prestazioni erogate e le aliquote contributive applicate dall'Istituto.

Nessuno dei ddl sembra affrontare il problema della rappresentatività delle organizzazioni che scelgono i membri del CIV, dei criteri sulla base dei quali deve avvenire la ponderazione delle varie associazioni sindacali e associazioni di categoria, e, infine, delle competenze che devono presiedere alla scelta dei membri di questo organismo. Peccato perché la riforma della *governance* potrebbe diventare una buona occasione per regolamentare anche questo aspetto e affrontare il nodo non più rinviabile della rappresentanza effettiva delle organizzazioni datoriali e sindacali.

Se il nuovo CIV deve essere organo di indirizzo strategico e controllo, bene evitare di attribuire allo stesso funzioni e poteri che possano interferire direttamente con la gestione operativa dell'Ente attraverso l'interlocuzione diretta con l'attività di gestione e quindi con la tecno-struttura. L'interlocutore del CIV dovrebbe essere il CdA che è l'organo che fissa l'indirizzo politico amministrativo dell'attività di gestione mediante, inter alia, l'adozione dei piani annuali e pluriennali di breve periodo nelle diverse attività. Per questo motivo, non appare opportuno attribuire al CIV il potere di proporre la nomina dell'Organo Generale, come contemplato dal ddl 556 oppure assegnare direttamente al CIV funzioni di amministrazione ("definisce i programmi, approva i piani pluriennali, emana le direttive dell'attività di gestione") come avviene nei ddl 2210 e 2919.

Nessun ddl prevede, come sarebbe auspicabile, norme volte a rafforzare i poteri di controllo del CIV sulla realizzazione degli obiettivi strategici, in termini di tempi e modalità per la richiesta di informazioni e accessi.

Infine, si concorda con la scelta, propria di tutti i ddl, di ridurre i membri del CIV dagli attuali 24 ad un numero più basso variamente indicato negli stessi ddl. Bene solo assicurarsi che il numero dei componenti sia in numero dispari onde evitare condizioni di stallo decisionale in assenza di un voto determinante del Presidente del CIV.

Non appare congruo, infine, con la finalità di riduzione dei costi, stabilire, nei ddl nn 556 e 2210, il rapporto di esclusività con l'Istituto di tutti i membri del CIV poiché questa esclusività dovrebbe poi necessariamente comportare la determinazione di indennità di misura elevata, attesa la prevista incompatibilità con qualsiasi lavoro e/o incarico.

Il Consiglio d'Amministrazione

Tutti i ddl prevedono il ripristino del Consiglio di Amministrazione, dunque il ripristino dell'Organo collegiale rispetto a quello monocratico. Come già ripetutamente sottolineato, trovo questa scelta più che condivisibile. Tuttavia, mentre con la soppressione del CdA, operata attraverso il DL 78/2010, erano state trasferite al Presidente le sue funzioni, si ha oggi la netta sensazione che quelle stesse funzioni non vengano, nei ddl in questione, rimesse nuovamente al CdA. Soprattutto il ddl 556 prevede un ampliamento della sfera di prerogative del CIV rispetto al CdA, cosa che genererebbe inevitabilmente un'alterazione degli equilibri fra gli organi.

In merito alla composizione dell'Organo, appare congruo il numero di 5 consiglieri, previsto da tutti i ddl, che eleggono al proprio interno il Presidente dell'Istituto. Si sarebbe potuto, tuttavia, anche optare per una struttura più snella, a tre consiglieri, prevedendo, in ogni caso, che il Presidente sia nominato direttamente dal Governo in luogo della elezione interna. Rilevo, al contrario, che in nessuno dei predetti ddl, il Presidente è qualificato come Organo dell'Ente, impedendo con ciò la nomina diretta da parte del Governo.

Sotto il profilo della riduzione dei costi, anche per tale Organo si potrebbe prevedere la possibilità che il rapporto di esclusività con l'Istituto sia contemplato per il solo Presidente e non anche con gli altri membri del CdA; per questi ultimi dovrebbe conseguentemente essere previsto un regime di incompatibilità anche con riguardo ad alcune attività di lavoro e professionali che potrebbero configurarsi in potenziale conflitto d'interesse rispetto ai compiti dell'Istituto.

Circa la durata del mandato, essendo l'Inps Istituto particolarmente complesso, si ritiene congrua l'ipotesi di un periodo iniziale combinato ad una possibilità di riconferma (ddl 556).

Con riguardo alla procedura di nomina, si concorda con l'ipotesi formulata nel ddl 556 che prevede il "parere" delle Commissioni parlamentari e del CIV in luogo dello strumento "dell'intesa" con i medesimi organismi previsto negli altri ddl che potrebbe lasciare l'Istituto per lunghi tempi senza Organo di indirizzo politico-amministrativo.

Il Direttore Generale

Il Direttore Generale ha il compito di sovrintendere e coordinare la tecno-struttura. E' proprio per il tramite del DG che il CdA può dare impulso all'attività di gestione, garantendo in tal modo la piena attuazione del principio di separazione tra indirizzo politico - amministrativo e gestione, previsto ormai da tempo dal Legislatore con il citato D. Lgs. 165/2001.

Bene che il potere di nomina del DG spetti allora al Consiglio di Amministrazione, anziché al CIV, come contemplato dal ddl 556. Il DG potrà essere individuato tra i dirigenti di prima fascia dell'Istituto, ovvero, tra esperti in materia previdenziale aventi capacità manageriali secondo le procedure di valutazione comparativa, previste dal D. Lgs. 165/2001, in quanto compatibili. La previsione di tale potere di nomina in capo al CdA permetterà la costituzione di un rapporto diretto tra i

due organi, tale da assicurare la piena attuazione dell'indirizzo politico amministrativo. Per lo stesso motivo, dovrebbe essere previsto il potere di revoca del Direttore Generale da parte del CdA nei casi previsti dall'art. 21 del citato D. Lgs. 165/2001. Invece, nessun ddl consente al CdA questo potere di revoca. Questo può mettere il DG, una volta nominato, in condizioni di non seguire le linee di indirizzo del CdA, con il rischio che possa realizzarsi una interferenza politica di altri soggetti e/o di modelli non previsti dall'ordinamento.

Collegio dei Sindaci

Come si è detto, la riforma della *governance* dovrebbe costituire una valida occasione per giungere ad una opportuna riduzione dei componenti degli organi collegiali dell'Istituto sia al fine di facilitare l'esercizio del potere loro attribuito, spesso appesantito dalla loro pletorica composizione, sia per ridurre i costi di funzionamento. Condivisibile, perciò, la scelta, propria di tutti i ddl, di ridurre il numero dei sindaci dagli attuali 9 membri. Trattandosi, almeno nel caso dell'Inps, di struttura particolarmente complessa, che intermedia il 50% del bilancio dello Stato, un collegio di 5 componenti potrebbe rivelarsi appropriato.

Organismo Indipendente di Valutazione

I tre ddl dovrebbero ricercare una maggiore armonizzazione con le disposizioni del recente D.lgs 74/2017, che viene a potenziare il ruolo dell'OIV nelle amministrazioni pubbliche. Come si diceva, il CIV potrebbe grandemente giovare di queste nuove funzioni dell'OIV nell'esercizio del suo potere di controllo sull'Ente.

Organi collegiali territoriali

Date le nuove disposizioni in tema di ammortizzatori sociali e il crescente ruolo acquisito dalle prestazioni gestite per via telematica, la riforma della *governance* potrebbe divenire l'occasione per valutare l'eventuale soppressione degli organi collegiali territoriali, con conseguenti riduzioni delle spese di funzionamento dell'Istituto (oggi le spese annuali di questi organi, tra gettoni di presenza e utilizzo di risorse strumentali, ammontano a circa 3 milioni di euro). I diversi ddl si limitano a proporre il riordino, assegnando questa delega al CdA, (ddl 2919) o al Governo (ddl 556 e 2210).

Comitato Scientifico

Nessuno dei ddl prevede l'istituzione di un Comitato Scientifico che assicuri la pianificazione strategica e la supervisione della crescente attività di ricerca svolta dall'Istituto nell'assolvimento dei suoi compiti istituzionali. Il Comitato Scientifico avrebbe anche il compito di proporre al CdA criteri e procedure per l'accesso alle sempre più ricche banche dati dell'Istituto, assicurando che vengano utilizzate nel monitoraggio e nella valutazione della politica economica, il più possibile in tempo reale. Inoltre, potrebbe rappresentare uno strumento utilissimo nel supportare il CIV nell'analisi dell'effettività delle prestazioni previdenziali e delle loro carenze rispetto all'evoluzione del fabbisogno di welfare in relazione ai cambiamenti strutturali della nostra economia e del connesso mercato del lavoro.

Conclusioni

I tre ddl hanno tutti il pregio di superare l'attuale struttura di governo monocratica, reintroducendo un Consiglio d'Amministrazione che – a mio avviso – dovrebbe affiancare il Presidente nel governo di un Istituto particolarmente

complesso. Contemplano anche un regime di incompatibilità più stringente nell'assegnazione delle cariche e ne prevedono una loro riduzione. I risparmi conseguibili attraverso la riforma della *governance* vengono però minati dall'adozione di un regime di esclusività per le cariche di consiglieri (del CdA e del CIV) e dalla mancata abolizione di organi territoriali ormai pletorici. Non viene affrontato il tema della rappresentatività delle organizzazioni che esprimono i consiglieri del CIV.

Nonostante l'esperienza recente dell'Istituto e una vasta letteratura che mostra che il coinvolgimento degli stakeholders direttamente nella gestione di istituzioni e imprese sia fonte di inefficienze, tutti e tre i ddl vanno ben al di là del modello duale prevedendo un forte e diretto coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e di categoria nella gestione dell'Istituto. Questa forma di cogestione non risulta, peraltro, motivata dalle decisioni che possono essere prese dall'Istituto, che non riguardano né il prelievo contributivo, né l'ammontare e natura delle prestazioni sociali, materie che spettano al Governo e al Parlamento. Dal momento che l'Istituto è per legge vincolato a dismettere il proprio patrimonio immobiliare (il cui valore comunque già oggi non supera due giorni di prestazioni pensionistiche), un così forte coinvolgimento delle parti sociali non può neanche essere legittimato dal desiderio di tutelare investimenti passati compiuti con risorse dei lavoratori e delle imprese.

Il vero patrimonio dell'Istituto è oggi rappresentato dalle sue banche dati e tutti e tre i ddl sono silenti a riguardo. Grave lacuna quella di non prevedere l'istituzione di un Comitato Scientifico che, oltre a valutare la qualità della ricerca svolta dall'Istituto, proponga al CdA criteri sull'accesso alle banche dati.

I tre ddl sono silenti rispetto al potenziamento dei poteri di controllo del CIV sulla realizzazione degli obiettivi strategici dell'Istituto. Importante sottolineare che questi poteri di controllo e, più in generale, di controllo democratico sulle politiche sociali in Italia, non possono che trovare espressione anche in un accesso qualificato da parte di ricercatori indipendenti alle ricche banche dati dell'Istituto.