

**Gruppo di lavoro sulla *governance*
degli Enti previdenziali e assicurativi pubblici**

Risultati dell'istruttoria tecnica

Relazione finale

A cura di:
Bruno Bove, Giovanni Valotti, Carmine Volpe

Roma, 28 giugno 2012

Sommario

1. IL MANDATO, GLI OBIETTIVI DEL DOCUMENTO E IL METODO SEGUITO	4
1.1 Il mandato del gruppo di lavoro e gli obiettivi del documento.....	4
1.2 Il metodo di lavoro: documenti analizzati ed incontri effettuati.....	5
2. BREVE INQUADRAMENTO DEL TEMA	6
2.1 Il tema della <i>governance</i> : definizione e inquadramento concettuale.....	6
3. LA <i>GOVERNANCE</i> DI INPS E INAIL.....	8
3.1 La <i>governance</i> di INPS	8
3.1.1 Evoluzione storica	8
3.1.2 Configurazione attuale degli organi	13
3.1.3 Compiti e funzioni degli organi.....	15
3.1.4 Il ruolo dei Ministeri vigilanti e del Parlamento.....	20
3.1.5 Il ruolo degli altri organismi centrali e periferici.....	22
3.1.6 Il sistema dei controlli interni di INPS	24
3.1.7 Il ciclo di programmazione e controllo.....	26
3.2 La <i>governance</i> di INAIL	30
3.2.1 Differenze con la <i>governance</i> di INPS	30
3.3 I nodi critici della <i>governance</i> in essere	32
3.4 La convergenza in merito alla necessità di revisione del modello di <i>governance</i> di INPS e INAIL	34
4. TENDENZE IN ATTO NELL'EVOLUZIONE DEI MODELLI DI <i>GOVERNANCE</i>	35
4.1 L'evoluzione dei modelli di <i>governance</i> nel settore privato	35
4.2 Il modello delle Agenzie in Italia	36
4.2.1 La <i>governance</i> dell'Agenzia delle Entrate	36
4.3 Modelli di <i>governance</i> degli istituti previdenziali e assicurativi all'estero	41
4.3.1 Francia	41
4.3.2 Germania	44
4.3.3 Spagna	48
4.3.4 Svezia	51
4.3.5 Regno Unito.....	53
4.4 La <i>governance</i> dei fondi pensione privati e delle società assicurative	60
4.4.1 Aspetti salienti della <i>governance</i> dei fondi pensione privati.....	60
4.4.2 Aspetti salienti della <i>governance</i> delle società assicurative: il Regolamento n. 20/08 dell'ISVAP	62
4.5 Considerazioni di sintesi e indicazioni per una adeguamento della <i>governance</i> di INPS e INAIL	66

5. UNA PROPOSTA DI ADEGUAMENTO DEL MODELLO DI <i>GOVERNANCE</i> DI INPS E INAIL	67
5.1 Gli obiettivi da perseguire	67
5.2 Ruoli ed organismi di indirizzo, amministrazione, gestione e controllo	68
5.3 Il sistema dei controlli interni	81
5.4 La rendicontazione e la trasparenza.....	83
5.5 Aspetti dinamici del modello di <i>governance</i> proposto	84
5.6 Il ruolo dei Ministeri vigilanti	85
6. EFFETTI ATTESI E ATTUAZIONE DEL MODELLO.....	86
6.1. Gli effetti attesi dall'attuazione del modello	86
6.2. Gli interventi di riordino per l'attuazione del nuovo modello di <i>governance</i>	87
7. IL MONITORAGGIO E L'AFFINAMENTO DEL SISTEMA DI <i>GOVERNANCE</i>	88

1. IL MANDATO, GLI OBIETTIVI DEL DOCUMENTO E IL METODO SEGUITO

1.1 Il mandato del gruppo di lavoro e gli obiettivi del documento

Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con Decreto del 23 maggio 2012 ha costituito un gruppo di lavoro composto dal Presidente di Sezione della Corte dei Conti Bruno Bove, dal Presidente di Sezione del Consiglio di Stato Carmine Volpe e coordinato dal Professor Giovanni Valotti dell'Università Bocconi, con lo scopo di definire linee di intervento per la riforma della *governance* degli Enti previdenziali e assicurativi pubblici, specificatamente INPS e INAIL.

La definizione di un modello evoluto di *governance* degli Enti in oggetto dovrebbe ispirarsi ai seguenti criteri (art. 1, Decreto di costituzione):

- definizione di *un'adeguata distribuzione dei poteri e delle competenze* spettanti agli organi istituzionali nei processi decisionali che corrisponda all'esigenza di un equilibrato e trasparente esercizio dei poteri, anche attraverso la ridefinizione delle relative procedure;
- *rafforzamento delle funzioni di indirizzo e controllo dei Ministeri vigilanti* nella direzione di assicurare elevati livelli di qualità effettiva e percepita dei servizi erogati nel rispetto di una gestione amministrativa e finanziaria improntata a criteri di efficacia, economicità e trasparenza e secondo logiche delle moderne aziende di servizi.

Sempre nel Decreto di costituzione, si suggerisce che il gruppo di lavoro tragga anche ispirazione dai migliori modelli del settore privato e dal riferimento ad esperienze straniere comparabili.

Va inoltre evidenziato che il mandato del gruppo di lavoro si inserisce nel quadro più generale dei provvedimenti, esplicitamente richiamati, relativi al risanamento della finanza pubblica ed alla riduzione della spesa.

Alla luce del mandato ricevuto, il presente documento si pone l'obiettivo di svolgere un'istruttoria tecnica che possa fornire al Ministro elementi di conoscenza e valutazione utili per attivare i necessari confronti a livello politico e con le parti sociali, finalizzati alla definizione di una proposta di revisione della *governance*.

Non rientra nel mandato del gruppo di lavoro la predisposizione di ipotesi di cambiamento del quadro normativo e regolamentare vigente.

Gli elementi di ricostruzione della situazione in essere, le considerazioni svolte e le possibili conseguenti ipotesi di modifica dei modelli di *governance*, intendono quindi rappresentare una base per la discussione e la messa a punto dei conseguenti, eventuali, provvedimenti.

Il documento si articola in cinque blocchi logici fondamentali:

- un breve inquadramento del tema della *governance*, nel pubblico e nel privato;
- la ricostruzione della situazione in essere relativamente al modello di *governance* di INPS e INAIL, con evidenziazione delle collegate criticità;
- una sintetica ricognizione dell'evoluzione dei modelli di *governance* nel settore privato, in alcuni ambiti del settore pubblico e negli istituti previdenziali e assicurativi pubblici a livello internazionale;
- i possibili interventi di adeguamento del modello di *governance* di INPS e INAIL;
- gli effetti attesi dall'adeguamento del modello di *governance* e gli interventi per l'attuazione dello stesso.

1.2 Il metodo di lavoro: documenti analizzati ed incontri effettuati

Con riguardo alla ricostruzione della situazione in essere, il gruppo di lavoro ha svolto un'intensa attività istruttoria, attraverso l'analisi approfondita della copiosa documentazione esistente in merito al tema della *governance* di INAIL e INPS.

Si è innanzitutto proceduto ad acquisire ed esaminare la mozione della Camera dei Deputati del 9 maggio 2012 in merito alla *governance* di INPS.

In seguito hanno costituito oggetto di analisi le norme e direttive ministeriali che hanno contrassegnato l'evoluzione dei modelli di *governance* e che sono qui di seguito richiamati:

- D.P.R. 639/1970 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale);
- L. 88/1989 (Ristrutturazione INPS-INAIL);
- D. Lgs. 29/1993 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego);
- D. Lgs. 479/1994 (Riordino e soppressione Enti pubblici);
- D.P.R. 366-367/1997 (Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento di INAIL e INPS);
- D.P.R. 439/1998 (Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di approvazione e di rilascio di pareri, da parte dei Ministeri vigilanti, in ordine alle delibere adottate dagli organi collegiali degli Enti pubblici non economici in materia di approvazione dei bilanci e di programmazione dell'impiego di fondi disponibili);
- L. 247/2007 (Norme di attuazione del Protocollo Welfare);
- D. Lgs. 150/2009 (Attuazione della L. 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni);
- D. L. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica);
- L. 122/10 (Conversione, con modifiche, del D.L. 78/2010);
- Nota Ministeriale - Segretariato Generale - Div. I - prot. n. 11/I/0001996 del 9 luglio 2010;
- Direttiva 11731 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 29/11/2010;
- Direttiva 4166 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 29/4/2011;
- D. L. 201/2011 (Decreto Salva Italia), convertito in L. 214/2011.

Si è proceduto quindi all'esame dei regolamenti interni agli Istituti, in particolare i regolamenti di organizzazione e per l'amministrazione e la contabilità.

Si sono inoltre analizzate le seguenti ulteriori fonti:

- documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla situazione organizzativa e gestionale degli Enti pubblici e sulle eventuali prospettive di riordino (approvato il 17/10/2007) della Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale;
- determinazione 84/2010 della Corte dei Conti (Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale per l'esercizio 2009)
- determinazione 77/2011 (Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale per l'esercizio 2010);
- determinazione 26/2012 (Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione sugli Infortuni del Lavoro per l'esercizio 2010).

Come richiesto dal Decreto di costituzione, il gruppo di lavoro ha proceduto ad una ricognizione delle tendenze in atto di evoluzione dei modelli di *governance* in altri contesti e segnatamente: nel settore privato;

nelle agenzie pubbliche in Italia, con particolare riferimento all'Agenzia delle Entrate; negli istituti assicurativi e previdenziali pubblici in altri Paesi; nei fondi pensione privati e nelle società assicurative.

Il gruppo di lavoro ha quindi richiesto, sempre come previsto dal Decreto di costituzione, approfondimenti in merito al tema della *governance* agli organi degli Enti, Presidente, Presidente del CIV, Direttore Generale, oltre che al Presidente del Collegio dei Sindaci e al Magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo.

Acquisiti gli elementi pervenuti, si è proceduto ad approfondimenti attraverso incontri congiunti con:

- il Presidente di INPS e il Presidente di INAIL;
- il Presidente del CIV di INPS e il Presidente del CIV di INAIL;
- il Direttore Generale di INPS e il Direttore Generale di INAIL;
- il Presidente del Collegio dei Sindaci di INPS e il Presidente del Collegio dei sindaci di INAIL.

Ringraziamo tutti i nostri interlocutori per la disponibilità e lo spirito di fattiva collaborazione dimostrato.

2. BREVE INQUADRAMENTO DEL TEMA

2.1 Il tema della *governance*: definizione e inquadramento concettuale

La crisi attuale pone al centro dell'attenzione il tema del governo di imprese e istituzioni. I Paesi industrializzati hanno evidenziato rilevanti problemi sia nel governo delle imprese, laddove si sono manifestati diversi casi di comportamenti speculativi e opportunistici che hanno condotto a clamorosi crack finanziari, sia nel governo delle istituzioni, laddove altrettanto numerosi e rilevanti sono stati i problemi connessi a scandali ed inefficienze che hanno profondamente minato la legittimazione del settore pubblico.

E' quindi opinione condivisa (Ocse, 2008) che una condotta di imprese e istituzioni rispettosa degli interessi degli *stakeholder*, trasparente e responsabile, sia una condizione necessaria per ridare slancio e credibilità ai sistemi economici capitalistici.

Storicamente il tema della *governance*, e specificamente della *corporate governance*, origina nel settore privato con lo sviluppo delle *public company*, ovvero delle imprese ad azionariato diffuso, laddove si realizza una separazione tra il ruolo della proprietà (dell'azionista) e quello del management. Tipicamente nel settore privato la questione si pone in termini di necessità di assicurare all'azionista l'esercizio delle proprie prerogative e la tutela dei propri interessi, non mettendo in discussione l'autonomia e promuovendo la responsabilità del management, ma, al tempo stesso, contrastandone possibili comportamenti opportunistici e non rispettosi degli interessi degli *stakeholder*. In altri termini, la *corporate governance* può essere definita come il "processo di supervisione e controllo finalizzato ad assicurare che il management agisca in accordo con gli interessi della proprietà" (Parkinson, 1994) o, più semplicemente, "il sistema attraverso il quale le imprese sono dirette e controllate" (The Cadbury Report, 1994).

Nel settore pubblico il tema della *government governance* muove le mosse dalle medesime esigenze di fondo, ovvero dalla necessità di garantire una condotta delle istituzioni efficiente e rispettosa dell'interesse pubblico. In particolare, l'Ocse raccomanda che i Governi nazionali e locali agiscano come "*informed, accountable and active owners*". A differenza del settore privato, tuttavia, gli sforzi di riforma della *governance* negli ultimi anni sono stati fundamentalmente concentrati sull'esigenza di meglio definire i confini delle responsabilità di indirizzo, proprie della politica, e di quelle di gestione, proprie del management. Tutta l'evoluzione normativa più recente, non solo nel nostro Paese, ha in particolare inteso rafforzare l'autonomia e la responsabilità del management, in questo contrastando i rischi di eccessiva "politicizzazione", ovvero di ingerenza della politica nella gestione delle amministrazioni pubbliche.

E' tuttavia evidente che la separazione di poteri e responsabilità non presuppone il venir meno di inevitabili aspetti di collegamento e confronto tra politica e management, così come appare chiaro che al riconoscimento di maggiore autonomia di quest'ultimo necessariamente si deve accompagnare una qualificazione della funzione di indirizzo e controllo, capace davvero di esaltare il ruolo della politica modernamente inteso.

Un'interpretazione troppo spesso parziale dei modelli di *governance* ha reso difficile la gestione di questa relazione, alimentata da continue rivendicazioni di spazi di autonomia ed influenza da parte dei diversi attori in gioco, non di rado degenerate in conflitti tra poteri.

Difficilmente la questione può trovare soluzione solo attraverso una diversa e migliore allocazione delle funzioni tra i diversi soggetti, come dimostrano gli innumerevoli tentativi su questo fronte svolti dalla normativa e dai regolamenti interni agli Enti.

Ciò che è richiesto, in realtà, è un ripensamento organico del sistema di *governance* delle istituzioni pubbliche, in tutte le sue componenti fondamentali e segnatamente:

- degli organi (quali organi, quale composizione, quali requisiti e modalità di nomina, quali incompatibilità, quale durata del mandato, quali poteri e funzioni, quali regole decisionali e di funzionamento, ecc.);
- del sistema dei controlli (ex ante, concomitanti ed ex post);
- della rendicontazione e della trasparenza (quali obblighi e con quali modalità).

Al tempo stesso, fondamentale appare la definizione degli aspetti dinamici del sistema di *governance* adottato, ovvero, si potrebbe dire la *governance* "in azione". Questo significa delineare i procedimenti fondamentali per l'assunzione delle decisioni ed in particolare il ruolo dei diversi soggetti e le relative modalità di interazione nell'ambito del ciclo generale di pianificazione, programmazione, attuazione, controllo, valutazione e rendicontazione (in altri termini, il "ciclo di gestione della performance" così come definito dal D.Lgs. 150/09).

Nel caso specifico degli Enti previdenziali e assicurativi, infine, è componente qualificante del modello di *governance* il ruolo assunto dai Ministeri vigilanti, oltre che dalla Commissione bicamerale dedicata. Così come di particolare rilievo, data la natura degli Enti, è il tema del ruolo e delle forme di rappresentatività delle parti sociali, lavoratori e datori di lavoro.

In sintesi, è possibile affermare che gli obiettivi di progettazione del sistema di *governance* delle istituzioni pubbliche possono essere ricondotti al miglioramento:

- dell'efficacia dei processi decisionali, ovvero della capacità degli stessi di assicurare la promozione e la tutela dell'interesse pubblico generale e delle specifiche categorie di *stakeholder*;
- dell'efficienza degli stessi, ovvero della riduzione dei costi e dei tempi collegati all'assunzione delle decisioni;
- del livello di responsabilizzazione, per tutti gli attori in gioco, rispetto alle rispettive prerogative;
- del grado di trasparenza sull'uso delle risorse e sui risultati di conseguenza prodotti.

Il perseguimento di questi obiettivi richiede un approccio integrato, orientato alla ricerca della coerenza tra tutte le diversi componenti del sistema di *governance* sopra identificate.

3. LA GOVERNANCE DI INPS E INAIL

Di seguito si procede ad una sintetica illustrazione dell'evoluzione storica del sistema di *governance* degli Enti previdenziali ed assicurativi pubblici.

In particolare si assume a base di riferimento il sistema di INPS, che sembra presentare gli aspetti di maggiore complessità e, a partire da questo, si evidenziano le principali differenze con riferimento alla *governance* di INAIL.

La complessità ed articolazione della materia, pur a fronte del rigore adottato nel processo di analisi, ha comportato necessarie semplificazioni utili ai fini della leggibilità del documento. Ci scusiamo fin d'ora per eventuali omissioni o imprecisioni.

3.1 La *governance* di INPS

3.1.1 Evoluzione storica

L'attuale configurazione della *governance* di INPS affonda le proprie radici nella particolare evoluzione storica di questo Ente. Infatti, sin dai decreti di riforma del 1947 si è sempre previsto che i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro (le due principali classi di *stakeholders* e finanziatori dell'Istituto) dovessero essere nominati all'interno degli organi di governo, entrando in questo modo nella direzione strategica e amministrativa dell'Ente¹.

La tavola seguente evidenzia i principali provvedimenti normativi che hanno inciso, in tempi più recenti sull'assetto di *governance* dell'Ente.

Tabella 1: Le principali normative di riferimento

- L. 88/1989 (Ristrutturazione INPS-INAIL)
- D. Lgs. 29/1993 e successive modifiche del D.Lgs. 80/1998
- D. Lgs. 479/1994 (Riordino e soppressione Enti pubblici)
- D.P.R. 366-367/1997 (Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento di INAIL e INPS)
- D. L. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica)
- L. 122/10 (Conversione, con modifiche, del D.L. 78/2010)
- D. L. 201/2011 (Decreto Salva Italia), convertito in L. 214/2011

Un primo importante impulso al cambiamento del sistema di *governance* di INPS può ricondursi all'approvazione del D. Lgs. 29/93 che sancisce una più netta separazione, per tutte le amministrazioni pubbliche, fra attività di indirizzo e controllo da una parte, attuazione e gestione dall'altra (art. 3, c. 4).

In particolare la responsabilità nell'esercizio della funzione di indirizzo politico amministrativo, veniva assegnata agli organi di governo e doveva realizzarsi attraverso:

- la messa a punto di decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;
- la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;

¹ La presenza di rappresentanti di lavoratori dipendenti all'interno del Consiglio di Amministrazione è rinvenibile nelle disposizioni che regolavano il sistema di *governance* di INPS prima del cambiamento introdotto dal D. Lgs. 479/94 e dal D.Lgs. 78/10. L'art. 3 della L. 88/89 stabiliva infatti che "Il consiglio di amministrazione è composto, oltre che dal Presidente dell'Istituto, che lo presiede, da 20 rappresentanti dei lavoratori dipendenti, di cui uno in rappresentanza dei dirigenti di azienda, da quattro rappresentanti dei lavoratori autonomi, da nove rappresentanti dei datori di lavoro, dal Presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e da quattro funzionari dell'Amministrazione dello Stato, in rappresentanza rispettivamente del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, del Ministero del Tesoro, del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica e del Ministero per la Funzione Pubblica".

- l'individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale;
- la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi;
- le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni;
- le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato.

Sempre il D.Lgs. 29/93 (art. 48) abrogava le norme che prevedevano ogni forma di rappresentanza, anche elettiva, del personale nei Consigli di Amministrazione della pubblica amministrazione.

Tuttavia, solamente con il Dlgs 479/94, dopo un periodo di commissariamento dell'Ente indotto anche dal ritiro dei rappresentanti sindacali dagli organi di governo, si affermò in modo deciso la distinzione tra una funzione di alto indirizzo strategico e vigilanza, assegnata alle parti sociali, e le responsabilità di amministrazione e gestione dalle quali le stesse venivano escluse.

Questa distinzione diede origine al cosiddetto *sistema duale di governance* dell'INPS (e di altri Enti pubblici non economici nazionali), tutt'ora, seppure modificato, in vigore.

Tale sistema, in origine, prevedeva la presenza di due organi collegiali di governo:

- Il **Consiglio di Indirizzo e Vigilanza** (di durata quadriennale) con funzioni di indirizzo generale (o strategico) dell'Ente;
- Il **Consiglio di Amministrazione** (della stessa durata del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza) con funzioni di indirizzo politico amministrativo dell'Ente.

L'applicazione del principio di rappresentatività e di tutela degli interessi dei principali soggetti toccati dall'azione di INPS influenzò innanzitutto la composizione del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza: quest'ultimo doveva infatti essere composto da 24 membri dei quali 12 in rappresentanza delle confederazioni sindacali dei lavoratori dipendenti maggiormente rappresentative sul piano nazionale e la restante metà ripartita tra le organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi². Sempre in ottemperanza a tale principio si sanciva anche che la nomina dei membri del Consiglio avvenisse con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, sulla base di designazioni delle confederazioni e delle organizzazioni di categoria³. Rientrava infine nelle attribuzioni del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza definire la propria regolamentazione interna ed eleggere un Presidente fra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti⁴. Secondo un Decreto di poco successivo (il DPR 366/97) per la validità delle sedute del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza occorreva la maggioranza dei componenti e le deliberazioni venivano assunte con il voto favorevole della maggioranza dei presenti.

L'introduzione del sistema duale fu accompagnata anche da una spinta verso una maggiore professionalizzazione dell'azione dell'organo amministrativo. Si stabiliva, infatti, che il **Consiglio di Amministrazione** (in carica 4 anni, confermabile 1 volta sola) fosse composto da un Presidente e da 6 esperti (dei quali 2 scelti tra i dirigenti della pubblica amministrazione da porre in posizione di fuori ruolo) scelti tra persone dotate di riconosciuta competenza e professionalità e di indiscussa moralità ed indipendenza⁵. Ciascun membro del CDA doveva inoltre essere nominato con Decreto del Presidente del

² La ripartizione dei membri rappresentativi dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi è stata sancita dall'art. 1 del DPR. 366/97. I primi sono rappresentati da 9 membri i secondi da 3.

³ In questo e in altri passi della presente trattazione si è mantenuta la denominazione dei Ministeri adottata nella normativa cui si fa riferimento. Tali denominazioni possono di conseguenza essere diverse da quelle attuali

⁴ D.Lgs. 479/94, art. 3 co. 4.

⁵ Il possesso dei requisiti veniva comprovato da apposito curriculum da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. La carica di Consigliere di Amministrazione era incompatibile con quella di componente del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza. (D.Lgs. 479/94, art. 3 co. 5-6)

Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministro del Tesoro e con il Ministro della Funzione Pubblica⁶. Infine, il funzionamento del Consiglio di Amministrazione doveva essere disciplinato da un regolamento deliberato dal Consiglio stesso. La normativa stabiliva comunque che per la validità delle sedute del Consiglio di Amministrazione occorreva la maggioranza dei componenti e che le deliberazioni venivano assunte con il voto favorevole della maggioranza dei presenti.

La previsione di due organi distinti (il Consiglio di Amministrazione e il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza) si innestava all'interno di un sistema che prevedeva la presenza di altri organi già presenti nella normativa precedente al 1994 e, solo per certi aspetti, riformati grazie al Decreto 479. In particolare:

1. L'assetto istituzionale di INPS prevedeva la nomina di un **Presidente dell'Istituto** (in carica 4 anni, confermabile 1 volta sola) con rappresentanza legale, con poteri di convocazione e presidenza del Consiglio di Amministrazione e avente facoltà di assistere alle sedute del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza. Tale Presidente veniva nominato secondo le procedure prescritte dall'art. 3 della L. 23 agosto 1988, n. 400 ossia con Decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri previa deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata su proposta del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro dell'Economia⁷.
2. Si confermava la presenza di un organo, il **Direttore Generale**, con responsabilità di gestione amministrativa dell'Ente e con la possibilità di partecipare, con voto consultivo, alle sedute del Consiglio di Amministrazione e assistere alle sedute del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza. Confermando l'art. 12 della L. 88/89 il Direttore Generale veniva scelto tra i dirigenti generali dell'Istituto ovvero tra esperti delle discipline attinenti ai compiti dell'Istituto stesso. Il Direttore Generale doveva essere nominato con Decreto del Presidente della Repubblica promosso dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, su proposta del Consiglio di Amministrazione, per un periodo di 5 anni (rinnovabile)⁸.
3. Si confermava anche la presenza di un **Collegio dei Sindaci** (in carica per 4 anni confermabile 1 volta sola), composto da 7 membri di cui 4 in rappresentanza del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e 3 in rappresentanza del Ministero del Tesoro. Tale organo doveva esercitare le funzioni di controllo stabilite all'art. 2403 e seguenti del codice civile⁹ e, sempre secondo la L. 88/89, doveva vigilare sulla legittimità e regolarità amministrativa e contabile di tutte le gestioni amministrate dall'Istituto, esercitare il controllo sugli atti relativi alla gestione del patrimonio e sul bilancio dell'Ente, redigere le relazioni sui bilanci di previsione, sui conti consuntivi e sugli stati patrimoniali, intervenire con propri membri alle sedute dei diversi organi collegiali¹⁰. Il Collegio dei Sindaci era formato da dipendenti delle amministrazioni pubbliche rappresentate, aventi qualifica non inferiore a dirigente generale e collocati fuori ruolo.¹¹
4. Si confermava ancora la nomina di un **Presidente del Collegio dei Sindaci** scelto fra i membri nominati dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e nominato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sentito il parere del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale.

⁶ D.Lgs. 479/94, art. 3 co. 8.

⁷ Si veda il D.Lgs. 479/94, art. 3 co. 3

⁸ Così l'art. 12, co. 4 della L.88/89. L'evoluzione normativa successiva ha sancito che la nomina del Direttore Generale debba avvenire con Decreto del Ministro del Lavoro su proposta dell'organo di amministrazione.

⁹ L'art. 2403 recita: "Il Collegio sindacale vigila sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione ed in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società sul suo concreto funzionamento".

¹⁰ Si veda anche il DPR n. 366/97, art. 6. Durante le sedute degli organi collegiali il Collegio dei Sindaci svolge ancora oggi un ruolo di 'fluidificatore' dei processi e di supporto giuridico-legale nella presa delle decisioni.

¹¹ Ai sensi dell'art. 10, commi 7 e 8 della L. 88/89 il Collegio dei Sindaci è tutt'ora costituito con Decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale di concerto con il Ministro del Tesoro. Con lo stesso Decreto di nomina del Presidente è designato, tra i rappresentanti del Ministero del Tesoro, il Vice Presidente del collegio. Per ciascuno dei membri è nominato un membro supplente.

5. Oltre al Collegio dei Sindaci, presso l'INPS operava già stabilmente il **Magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo**, assegnato a tale funzione dal Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti. Il Magistrato doveva esercitare un controllo continuativo sulla gestione dell'Istituto e assisteva alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione¹².

Il Decreto di riforma dell'INPS (e degli altri Enti nazionali) confermava anche la presenza di ulteriori organi necessariamente legati alle attività di governo degli organi di vertice. In particolare, il Decreto faceva riferimento ai **Comitati amministratori delle gestioni fondi e casse** (già disciplinati dalla L. 88/89) che avevano i compiti di stabilire le modalità di concessione delle prestazioni e di riscossione dei contributi, di decidere sui ricorsi in materia di contributi dovuti alle gestioni, di formulare proposte al Presidente dell'Inps in materia di contributi e prestazioni. Tali Comitati, avendo come principale compito l'amministrazione di fondi ordinari o di fondi solidarietà, erano composti da rappresentanti delle relative categorie di beneficiari/finanziatori¹³.

La struttura di *governance* così configuratasi rimase immutata fino al 2010 anche se l'indagine conoscitiva parlamentare sulla situazione organizzativa e gestionale degli Enti previdenziali rilevò già nel 2007 alcune criticità nell'assetto istituzionale del modello duale.

In particolare, la Commissione parlamentare confermò la validità di tale modello, auspicandone tuttavia una sua riqualificazione attraverso la riduzione da quattro a due soli organi, uno snellimento della loro dimensione con una riduzione del numero di consiglieri sia del Consiglio d'Indirizzo e Vigilanza che del Consiglio d'Amministrazione; la riduzione dei componenti del Collegio sindacale e la revisione degli emolumenti di ogni organo nel quadro della riduzione della spesa pubblica¹⁴. In particolare la Commissione parlamentare auspicava che il Direttore Generale, in diretto collegamento con l'organo amministratore, non fosse più da considerarsi un organo e fosse scelto fra i dirigenti apicali della tecnostruttura con i compiti di coordinamento e di rappresentanza negli organi di governo.

Nel 2009 due ulteriori proposte di legge parlamentari auspicavano, invece, una razionalizzazione, riordino e riduzione dei Comitati centrali amministratori di fondi e casse, dei Comitati regionali e dei Comitati provinciali dell'Istituto¹⁵.

Le proposte di legge 1822 e 2783 ancora all'esame rispettivamente di Senato e Camera prevedevano infatti:

- un cambiamento del ruolo dei Comitati centrali che, ridotti nel numero e accorpati sulla base di un criterio di specializzazione e dell'omogeneità in 5 aree (assistenza, lavoro dipendente, lavoro parasubordinato, lavoro autonomo, e l'area specialistica del clero), dovevano svolgere le funzioni tradizionali (es.: predisposizione dei bilanci dei fondi amministrati, deliberazione sui bilanci tecnici, vigilanza sull'affluenza dei contributi, proposte al Consiglio di Amministrazione in materia di prestazioni e di contributi) ed assumere esclusivamente le decisioni relative ai ricorsi in materia contributiva di importo eccedente i limiti fissati per il livello provinciale e le decisioni relative alle

¹² La Corte dei Conti esercita il controllo continuativo sulla gestione dell'Istituto con le modalità previste dall'art. 12 della L. 21 marzo 1958, n. 259, in quanto compatibili, e riferisce al Parlamento sulla efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta nell'esercizio esaminato.

¹³ Si veda paragrafo 3.1.5

¹⁴ Si legge nella relazione della Commissione "Nel Consiglio di Indirizzo e Vigilanza di ogni istituto: il numero dei rappresentanti delle parti sociali deve essere revisionato e ridotto; la composizione di questo organo deve essere snella, rappresentativa e qualificata; ogni membro di questo Consiglio deve rispondere ad alcune e precise richieste di professionalità e di esperienza che ne qualificano la partecipazione sociale nel contesto del governo strategico di ogni istituto. Per quanto riguarda il Consiglio di Amministrazione e/o Amministratore unico sembra opportuno ricordare che questo organismo è indirizzato alla direzione amministrativa ed operativa delle produzioni caratteristiche di ogni Istituto, con un ridimensionamento delle posizioni manageriali in esso presenti e con diretto collegamento al Direttore Generale della tecnostruttura" (p.329)

¹⁵ Per una descrizione di funzioni e compiti dei Comitati si veda il paragrafo 3.1.5

sospensive conseguenti alle impugnative motivate per illegittimità dei direttori provinciali dell'INPS nell'ambito dei comitati provinciali. Tale modifica normativa avrebbe portato a una riduzione dei componenti da 132 a 55 unità;

- di affidare ai Comitati regionali una funzione di indirizzo e vigilanza riferita al territorio di competenza con connotazione programmatica e con diretto riferimento al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'INPS. Tali Comitati non sarebbero variati nella loro composizione e il numero dei loro componenti a livello nazionale sarebbe stato confermato in 542;
- di affidare ai Comitati provinciali la gestione unitaria del contenzioso amministrativo sia per le prestazioni, sia per la cassa integrazione guadagni sia per i contributi (sopprimendo contestualmente le commissioni per la cassa integrazione guadagni e prevedendo una riduzione dei relativi componenti di 1984 unità);
- di variare ulteriormente la funzione e composizione stessa dei Comitati provinciali, trasformandoli in organismi di riferimento del Consiglio di Amministrazione nel territorio, con compiti e con ruoli delegati dallo stesso Consiglio. Si proponeva dunque una riduzione dei relativi componenti dagli attuali 3264 a 1326 unità.

Queste indicazioni del Parlamento trovarono tuttavia solo una parziale realizzazione con l'approvazione del D.L. 78/10 e della L. 122/10. Con tali interventi l'architettura istituzionale duale venne modificata eliminando il Consiglio di Amministrazione e devolvendo tutte le competenze precedentemente attribuite a tale organo al Presidente dell'Istituto¹⁶.

La devoluzione dei poteri del Consiglio di Amministrazione al Presidente veniva effettuata per soddisfare esigenze di risparmio sui costi di funzionamento degli organi di *governance* di INPS e al fine di snellire i processi decisionali di INPS¹⁷. Tant'è vero che nella stessa riforma venivano ridefiniti i poteri del Direttore Generale e venivano ridotti del 30% il numero dei membri del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, riducendo inoltre, o addirittura azzerando, gli emolumenti relativi alla partecipazione all'attività istituzionale di INPS.

Questa rivoluzione non si accompagnava tuttavia ad un cambiamento delle funzioni o composizione degli altri organi mantenendo la normativa precedente pressoché inalterata se non per i seguenti aspetti:

1. L'introduzione di criteri di alta professionalità, di capacità manageriale e di qualificata esperienza nell'esercizio di funzioni attinenti al settore operativo dell'Ente per la scelta del Presidente dell'Istituto.
2. Una modificazione nella procedura di nomina del Presidente che doveva essere nominato secondo la già normata procedura, ma "d'intesa con il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza" (tale intesa deve essere trovata almeno 30 giorni prima della scadenza del mandato del Presidente)¹⁸.
3. L'eliminazione della possibilità di voto consultivo da parte del Direttore Generale nelle sedute del Consiglio di Amministrazione.

¹⁶ Tale Decreto è successivo alla nomina dal 11 settembre 2008 al 31 dicembre 2009, poi ininterrottamente prorogata fino all'emanazione del Decreto stesso, del Presidente dell'INPS, nominato il 30 luglio 2008, come Commissario straordinario dell'INPS con il compito di esercitare i poteri del Consiglio di Amministrazione.

¹⁷ Si legga anche la direttiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 28/4/ 2011 "[L'] art. 7 del D.L. 78/2010, (che) con un intervento di mera semplificazione 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 al legislatore"

¹⁸ Si veda il D.L. 78/10, art. 7 co. 7.

4. La definizione della retribuzione del Presidente con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali in accordo con Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Un'ulteriore innovazione nella struttura di governo dell'Istituto veniva recepita all'indomani dall'approvazione del D. Lgs 150/09 con l'istituzione dell'**Organismo Indipendente di Valutazione della Performance** con responsabilità di monitoraggio del sistema di programmazione e valutazione della performance e della dirigenza. L'Organismo doveva essere nominato per tre anni dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, il Presidente, d'intesa con il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, sentita la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

Infine, le ultime modificazioni nell'assetto degli organi venivano recentemente introdotte dall' art. 21 c. 6 del Decreto "Salva Italia". Infatti, riguardo alla composizione del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, veniva prevista la sua integrazione con altri sei membri in rappresentanza degli interessi cui corrispondevano le funzioni istituzionali dei soppressi INPDAP ed ENPALS. Tale integrazione avrebbe dovuto essere operata secondo criteri definiti con Decreto, non regolamentare, del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali (Decreto che non risulta essere stato ancora emanato).

Analogo cambiamento era previsto dal Decreto "Salva Italia" relativamente alla composizione del Collegio dei Sindaci portato da 7 a 9 componenti, attraverso l'integrazione con ulteriori due dirigenti di livello generale, sempre in posizione fuori ruolo, in rappresentanza, rispettivamente, del Ministero del Lavoro e di quello dell'Economia.

3.1.2 Configurazione attuale degli organi

La seguente tabella riepiloga la struttura (i.e.: composizione, durata, modalità di nomina, etc) e le funzioni generali dei principali organi sopra illustrati, così come appaiono tutt'oggi sulla base dell'evoluzione normativa appena illustrata.

Tabella 2 L'attuale struttura di *governance* di INPS

Organo	INPS
	Consiglio di Indirizzo e Vigilanza
Funzione	Indirizzo generale (strategico)
Numero di componenti	24+6 ¹⁹ (con riduzione prevista del 30% a scadenza del mandato)
Composizione	12 in rappresentanza delle confederazioni sindacali dei lavoratori dipendenti maggiormente rappresentative sul piano nazionale 9 in rappresentanza delle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale dei datori di lavoro 6 in rappresentanza degli interessi cui corrispondevano le funzioni istituzionali dei soppressi INPDAP ed ENPALS 3 in rappresentanza delle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale dei lavoratori autonomi Il Presidente è eletto fra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti
Modalità di nomina	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, sulla base di designazioni delle confederazioni e delle organizzazioni di categoria.
Durata	4 anni
	Presidente dell'Ente
Funzione	Rappresentanza legale e indirizzo politico amministrativo
Modalità di nomina	Decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri previa deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata su

¹⁹ Integrazione non ancora effettuata

Risultati dell'istruttoria tecnica

	proposta del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro dell'Economia e d'intesa con il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza
Retribuzione	Stabilita con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali in accordo con il Ministro dell'Economia e delle Finanze ²⁰
Requisiti	Alta professionalità capacità manageriale e qualificata esperienza nell'esercizio di funzioni attinenti al settore operativo dell'Ente
Durata	4 anni
Direttore Generale	
Funzione	Responsabilità della gestione amministrativa
Modalità di nomina	Decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, su proposta del Presidente dell'Ente
Requisiti	Scelto tra i dirigenti generali dell'Istituto ovvero tra esperti delle discipline attinenti ai compiti dell'Istituto stesso
Durata	5 anni
Collegio dei Sindaci	
Funzione	Controllo sull'osservanza della legge e sulla regolarità amministrativa e contabile dell'Istituto
Numero di componenti	7+2 ²¹ effettivi e 7 supplenti (con riduzione prevista del 30% a scadenza del mandato)
Composizione	5 membri in rappresentanza del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e 4 membri in rappresentanza del Ministero del Tesoro. Il Presidente è scelto fra i membri nominati dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale
Modalità di nomina	Decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale di concerto con il Ministro del Tesoro.
Durata	4 anni
Requisiti	Composto da dipendenti delle amministrazioni pubbliche rappresentate, aventi qualifica non inferiore a dirigente generale e collocati fuori ruolo
Magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo	
Funzione	Controllo continuativo sulla gestione finanziaria ed estensore di una Relazione annuale sul risultato del controllo eseguito
Modalità di nomina	Assegnato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti
Organismo Indipendente di Valutazione della Performance	
Funzione	Monitoraggio del sistema di programmazione e valutazione della performance e della dirigenza
Numero di componenti	3
Modalità di nomina	Nominato dal Presidente, d'intesa con il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, sentita la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche
Durata	3 anni
Requisiti	Oltre ai requisiti stabiliti dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche i componenti dell'OIV devono avere elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del management, della valutazione della performance e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche. I componenti dell'OIV non possono essere nominati tra soggetti che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione.

²⁰ La denominazione dei Ministeri può variare rispetto a quella attuale in quanto si fa riferimento puntuale alle norme istitutive di tali poteri.

²¹ I decreti di nomina sono stati emanati, anche se, operativamente, l'integrazione non è stata ancora completamente effettuata.

3.1.3 Compiti e funzioni degli organi

Analizzando nello specifico i compiti e le funzioni dei diversi organi di *governance* di INPS si può riscontrare la stessa complessità rinvenibile nella struttura di *governance* illustrata nella tabella precedente.

La seguente tabella sintetizza le responsabilità e i compiti degli organi sopracitati così come stabiliti dalla successione delle norme approvate e dai regolamenti di organizzazione e di amministrazione e contabilità in vigore a tutt'oggi²².

²²Nella tabella non si fa riferimento alle funzioni svolte dal Presidente dell'Istituto o da altri organi che sono tutt'ora valide, sancite dal DPR 639/70 e relative a rapporti con organi attualmente soppressi come il Consiglio di Amministrazione e il Comitato Esecutivo di cui all'art. 6 del citato Decreto.

Tabella 3: Sintesi dei compiti degli organi di governo di INPS

Organo responsabile	Compiti specifici	Fonte
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	Individua le linee di indirizzo generale dell'Ente	D.Lgs. 497/94
	Determina gli obiettivi strategici pluriennali	D.Lgs. 497/94
	Definisce i programmi	Reg. Org. INPS
	Approva in via definitiva i piani pluriennali	D.Lgs. 497/94
	Approva in via definitiva i criteri generali dei piani di investimento predisposti dal Presidente	D.Lgs. 497/94
	Approva in via definitiva il bilancio preventivo	D.Lgs. 497/94
	Approva in via definitiva il conto consuntivo	D.Lgs. 479/94
	Approva le direttive di carattere generale relative all'attività istituzionale dell'Ente	D.Lgs. 497/94
	Esercita la vigilanza sull'Ente	Reg. Org. INPS
	Verifica i risultati sui piani di investimento	D.Lgs. 479/94
Presidente	Definisce le politiche e strategie dell'INPS	Reg. Org. INPS
	Predisporre i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento	D.L. 78/10
	Predisporre i piani pluriennali	D.L. 78/10
	Propone al Ministro del Lavoro la nomina del Direttore Generale e il trattamento economico a questo spettante	L. 88/89
	Predisporre e delibera il bilancio preventivo e le eventuali variazioni	D.L. 78/10
	Propone e delibera le direttive di carattere generale relative all'attività istituzionale dell'Ente	D.Lgs. 497/94
	Può assistere alle sedute del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	DPR 366/97
	Approva i piani annuali	D.L. 78/10
	Delibera i piani d'impiego dei fondi disponibili	DPR 366/97 D.L. 78/10
	Delibera la costituzione di fondi pensionistici integrativi ed i criteri generali per l'impiego di capitali	L. 88/89
	Determina la dotazione organica	D.L. 78/10 Reg. Org. INPS
	Rappresenta l'Istituto, in ogni atto, rapporto e comunicazione aventi rilevanza esterna	D.Lgs. L 479/94
	Firma gli atti e documenti che comportano impegni per l'Istituto con soggetti terzi pubblici o privati ferme restando le competenze degli altri Organi e della dirigenza	Reg. Org. INPS
	Assicura raccordo fra Organi dell'INPS	Reg. Org. INPS
	Rappresenta l'Istituto nelle trattative sindacali nazionali	DPR 366/97 Reg. Org. INPS
	Cura i rapporti con gli organi istituzionali nazionali, esteri ed internazionali e tutti gli Enti pubblici e privati che svolgono funzioni rilevanti per INPS	Reg. Org. INPS
Delibera gli atti regolamentari, il regolamento di organizzazione, l'ordinamento dei servizi e i regolamenti concernenti l'amministrazione e la contabilità.	D.L. 78/10 Reg. Org. INPS	
Delibera il regolamento sull'organico del personale, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del	D.L. 78/10	

Risultati dell'istruttoria tecnica

	personale	
	Designa il Dirigente di prima fascia che svolge le funzioni di Vice Direttore Generale	Reg. Org
	Approva e mette a disposizione del Direttore Generale le risorse annuali di spesa da ripartire per competenze di capitoli di spesa e per territorio	Reg. Org. INPS
	Attribuisce gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale e determina il trattamento economico fondamentale ed accessorio	Reg. Org. INPS
	Delibera la predisposizione ed esecuzione a termine di livello dirigenziale generale per l'attuazione di programmi, progetti e gestioni con caratteristiche di eccezionale rilievo organizzativo	Reg. Org. INPS
	Firma i contratti individuali di lavoro dei dirigenti chiamati a svolgere funzioni di dirigente generale	Reg. Org. INPS
	Delibera i criteri generali per l'assegnazione delle funzioni, per i trasferimenti, per l'attribuzione delle indennità per i dirigenti e i criteri generali per l'attribuzione delle retribuzioni di posizione e di risultato per le qualifiche dirigenziali	DPR 366/97 Reg. Org. INPS
	Predisporre e delibera il conto consuntivo	D.L. 78/10
	Trasmette trimestralmente al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza una relazione sull'attività svolta con particolare riferimento al processo produttivo ed al profilo finanziario, nonché qualsiasi altra relazione che venga richiesta dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.	Reg. Org. INPS D.L. 78/10
	Dispone la trasmissione al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza delle deliberazioni adottate	DPR 366/97
	Nomina, d'intesa con il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza i componenti del Servizio di Controllo interno	Reg. Org. INPS
	Decide l'annullamento o l'esecuzione delle decisioni dei Comitati Amministratori sospese dal Direttore Generale	Reg. Org. INPS
	Può disporre, in casi di assoluta necessità, di provvedimenti urgenti ed indispensabili per ovviare a situazioni di danno per l'Istituto, su proposta del Direttore Generale e i Vice Presidenti	DPR 639/70 DPR 366/97
	Nomina i due Vice Presidenti dell'Istituto	L. 88/89
	Delibera le procedure relative all'accertamento, riscossione e accreditamento della contribuzione e dei premi e alla liquidazione ed erogazione delle prestazioni	D.L. 78/10
	Presiede il Comitato amministratore della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali	D.Lgs. 479/94
Direttore Generale	Sottopone al Presidente proposte di variazione del bilancio preventivo	Reg. Org. INPS
	Propone l'adozione di atti regolamentari	Reg. Org. INPS
	Formula proposte in materia di ristrutturazione operativa dell'Istituto, consistenza degli organici e promozione dei dirigenti ed esercita ogni altro potere attribuitogli dal Presidente o dai comitati di gestione, speciali o di vigilanza.	Reg. Org. INPS
	Propone la nomina di Vice-Direttore Generale e l'attribuzione degli incarichi dirigenziali generali	Reg. Org. INPS
	Espleta funzioni di raccordo tra gli organi e la dirigenza garantendo unità operativa e di indirizzo	Reg. Org. INPS
	Può assistere alle sedute del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	D.L. 78/10
	Conferisce gli incarichi di direzione regionale di livello dirigenziale, individua i direttori territoriali sub regionali ed assegna i dirigenti alle direzioni centrali e regionali	Reg. Org. INPS
	E' responsabile della gestione dell'ente	D.Lgs. 479/94
	Presiede la Conferenza dei Dirigenti preposti alle Direzioni centrali e alle Direzioni regionali	Reg. Org. INPS
	Sovrintende gli uffici e le funzioni dirigenziali di livello generale centrale e le Direzioni regionali	Reg. Org. INPS

Gruppo di lavoro sulla *governance* di INPS e INAIL

Risultati dell'istruttoria tecnica

	Provvede all'adozione dei provvedimenti per l'assegnazione delle funzioni, per i trasferimenti, per l'attribuzione delle indennità per i dirigenti.	DPR 366/97
	Partecipa alla responsabilità dell'attività diretta al conseguimento dei risultati e degli obiettivi essendo responsabile delle attività	D.Lgs. 479/94
	Sovrintende al personale e all'organizzazione dei servizi, assicurandone l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo nel rispetto dei criteri generali e delle direttive stabilite dal Presidente	D.Lgs. 479/94 Reg. Org. INPS
	Garantisce l'unità di azione amministrativa nella gestione complessiva delle risorse umane, strumentali, finanziarie e dei sistemi informatici	Reg. Org. INPS
	Dispone l'esecuzione delle deliberazioni di tutti gli organi collegiali dell'Istituto e dei comitati	DPR 366/97
	Verifica l'andamento della realizzazione dei piani di gestione e riferisce trimestralmente al Presidente sul livello di attuazione dei programmi	Reg. Org. INPS
	Può sospendere l'esecuzione di alcune decisioni adottate dai Comitati ove si evidenzino profili di illegittimità.	Reg. Org. INPS
	Partecipa con voto consultivo alle sedute dei comitati amministratori delle gestioni, fondi o casse con facoltà di iniziativa e proposta e dispone l'esecuzione delle deliberazioni dagli stessi adottate.	Reg. Org. INPS
Collegio dei Sindaci	Redige la relazione al bilancio preventivo e consuntivo e sullo stato patrimoniale	L. 88/89
	Esercita le funzioni di controllo stabilite all'art. 2403 e seguenti del codice civile	L. 88/89
	Controlla l'osservanza della legge e la regolarità amministrativa e contabile dell'Istituto	L. 88/89
	Trasmette al Ministero vigilante l'elenco delle determinazioni assunte dal Presidente.	D.L. 78/10
	Interviene alle sedute del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e dei Comitati amministratori.	D.L. 78/10
Magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo	Controlla in forma continuativa la gestione dell'Istituto e riferisce al Parlamento sulla efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta nell'esercizio esaminato	L. 259/58
Organismo Indipendente di Valutazione della performance	Monitora il sistema di programmazione valutazione della performance e della dirigenza	D.Lgs. 150/09

Un'ulteriore fonte di complessità emerge dalle relazioni fra i diversi organi dell'Ente nei processi decisionali più importanti per l'Istituto (*governance* dinamica) . In questo ambito sono intervenute due direttive ministeriali (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) successive al D.L. 78/10²³ che, focalizzando l'attenzione sul **rapporto tra Presidente e Direttore Generale** hanno stabilito che:

- compete al Presidente individuare e scegliere l'elenco degli argomenti oggetto di determinazioni di cui il Direttore provvederà a curare l'istruttoria che si conclude con la formulazione di una proposta di determinazione al Presidente stesso;
- il Direttore ha l'obbligo di effettuare l'istruttoria precedente alla decisione ma solo in alcune ipotesi qualificate la proposta di determinazione assume carattere vincolante ed è in ogni caso necessario che la determina del Presidente sia coincidente con la proposta del Direttore Generale;
- al termine dell'istruttoria gli schemi di provvedimento più rilevanti (es: determinazione organica del personale, atti di riorganizzazione e razionalizzazione dell'Ente, modifiche di regolamenti, investimenti e disinvestimenti patrimoniali, iniziative di valorizzazione degli asset, strategie di esternalizzazione, atti generali di pianificazione, convenzioni, protocolli di intesa accordi con altre amministrazioni, documenti di bilancio....) sono oggetto di una riunione fra Presidente, Direttore Generale, Collegio dei Sindaci e Magistrato delegato addetto al controllo;
- la decisione finale e la responsabilità dell'atto finale è unicamente del Presidente che può discostarsi da quanto emerso dalla riunione;
- il Direttore Generale, essendo al vertice della tecnostruttura dell'INPS, è invece responsabile dell'esecuzione successiva alle determinazioni decise dal Presidente; il Direttore Generale ha anche la responsabilità nell'assegnazione degli obiettivi e delle risorse e della valutazione dei dirigenti di prima fascia (centrali e regionali) anche se deve trasmettere al Presidente, che ha effettuato la nomina dirigenziale, la relativa informativa;

²³ Si tratta della direttiva n. 4166 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 29/4/2011 che ha precisato quanto stabilito nella direttiva 11731 del 29/11/2010 riporta qui di seguito riportata nei passaggi più rilevanti a questo proposito:

“In questo senso è urgente e necessario che siano rispettati da parte degli Enti i seguenti principi nelle assunzioni delle determinazioni presidenziali:

- Per garantire la trasparenza e assicurare il rapporto collaborativo con gli organi di controllo, il Presidente comunica preventivamente l'elenco degli argomenti oggetto di determinazione al Direttore Generale, al Collegio dei Sindaci e al Magistrato della Corte dei Conti addetto al controllo, convocando, ai fini dell'approvazione, per gli schemi di determinazione più rilevanti (quali ad esempio atti di riorganizzazione e razionalizzazione dell'Ente, rideterminazione organiche del personale, modifiche di regolamenti, gestione del patrimonio e strategie sulle esternalizzazioni, convenzioni con altre amministrazioni) in apposita riunione i predetti organi ed il magistrato, assicurando altresì, la distribuzione in seduta della documentazione da esaminare;
- Per assicurare il potere di determinazione in capo al Presidente e il ruolo di vertice della struttura amministrativa in capo al Direttore Generale, il Presidente adotta le determinazioni sulla base delle proposte presentate dal Direttore Generale, inserite nell'elenco degli argomenti formulato da Presidente stesso. Per l'adozione delle proprie determinazioni il Presidente si avvarrà delle risultanze istruttorie formulate dal Direttore Generale. In caso di dissenso sul contenuto dello schema di determinazione, il Presidente restituisce il documento al Direttore Generale per le eventuali integrazioni. In particolare, nelle ipotesi di cui all'articolo 8 comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n.639 e successive modificazioni, il Presidente adotta le determinazioni conformemente alle proposte presentate da Direttore Generale; in caso di dissenso sul contenuto il Presidente provvede a rimettere nuovamente l'atto al Direttore Generale per le conseguenti decisioni. Resta fermo comunque l'obbligo di una piena e leale collaborazione istituzionale tra i predetti organi nelle diverse fasi del processo decisionale al fine di assicurare la necessaria funzionalità all'Ente;
- Per assicurare la tempestiva informazione di quanto adottato e il corretto esercizio dell'azione di vigilanza da parte di questo Ministero e del Ministero dell'Economia e Finanze i Collegi dei Sindaci invieranno ai dicasteri vigilanti entro 15 giorni dalla riunione l'elenco delle determinazioni assunte dal Presidente, unitamente ai propri verbali con le eventuali proprie osservazioni sulle determinazioni stesse

- al Presidente compete la valutazione annuale del Direttore Generale e la decisione sul premio annuale.

I contenuti di tali direttive, peraltro, sono stati oggetto di valutazione in merito alla coerenza con il quadro giuridico di riferimento, sino a metterne in discussione la legittimità, e non hanno trovato recepimento, nel caso di INPS, nei regolamenti interni di Ente.

3.1.4 Il ruolo dei Ministeri vigilanti e del Parlamento²⁴

Un discorso a parte merita l'azione che Ministeri e Parlamento svolgono su INPS. Essa è rinvenibile dalla lettura sia delle norme precedentemente riassunte che riguardano il funzionamento dell'Istituto, sia dalle norme che regolano la funzione di vigilanza:

Il quadro che ne emerge prevede le seguenti funzioni dei Ministeri²⁵:

- le delibere con cui il Presidente definisce o modifica la dotazione organica del personale o quella dei dirigenti devono essere approvate dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, il quale entro sessanta giorni dalla data di ricezione delle delibere stesse le approva o le restituisce, con motivati rilievi, per il riesame del Presidente. Il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale provvede all'approvazione di concerto con il Ministro per la funzione pubblica (art. 8, L. 88/89);
- il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministro del Tesoro, può formulare motivati rilievi sui bilanci preventivi e su quelli consuntivi nonché sulle note di variazione al bilancio di previsione, rinviando i bilanci medesimi e le note di variazione a nuovo esame da parte del Presidente per le motivate decisioni definitive (art. 9, L. 88/89);²⁶
- il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministro del Tesoro, può ricusare l'approvazione delle delibere concernenti gli annuali piani di impiego dei fondi disponibili e l'acquisto e la costruzione di immobili e strutture per uso degli uffici e per gli alloggi di servizio (DPR 439/98);²⁷

²⁴ I Ministeri citati nel presente paragrafo sono quelli ai quali fanno riferimento le norme in oggetto e non tengono conto della configurazione dei Ministeri dell'attuale Governo.

²⁵ Anche in questo caso la denominazione dei Ministeri può variare rispetto a quella attuale in quanto si fa riferimento puntuale alle norme istitutive di tali poteri.

²⁶ In particolare in base al DPR 439/98:

- le delibere vengono trasmesse al Ministero vigilante e al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica;
- le delibere diventano esecutive se, entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricezione, ridotto a trenta per le delibere di variazione al bilancio di previsione, il Ministero vigilante, anche su segnalazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, non ne ricusi l'approvazione per vizi di legittimità, con motivato provvedimento che indichi espressamente le norme che si ritengono violate, ovvero non ne disponga il riesame per ragioni attinenti al merito, anche economico-finanziario;
- le eventuali segnalazioni da parte del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica devono essere trasmesse all'amministrazione vigilante entro il termine di quaranta giorni dalla ricezione per le delibere concernenti i bilanci preventivi e consuntivi e di venti giorni per quelle attinenti alle variazioni di bilancio;
- la nuova delibera adottata per eliminare i vizi di legittimità è trasmessa entro dieci giorni dall'adozione ai Ministeri e, in assenza di rilievi, diviene esecutiva trascorsi trenta giorni dalla ricezione;
- le delibere per le quali siano state formulate osservazioni attinenti al merito diventano esecutive se confermate dall'organo dell'Ente competente in base al proprio ordinamento.

²⁷ In particolare in base al DPR 439/98:

- le suddette delibere diventano esecutive se, entro il termine di quarantacinque giorni dalla loro ricezione, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, di intesa con il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, non ne ricusi l'approvazione per vizi di legittimità, con motivato provvedimento che indichi espressamente le norme che si ritengono violate, ovvero non richieda all'Ente chiarimenti o documentazione integrativa;

- malgrado l'Istituto sia autorizzato a costituire o partecipare a società cui affidare la gestione del patrimonio immobiliare l'autorizzazione è concessa dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministro del tesoro su proposta del Presidente (L. 88/89);
- il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, sulla base delle designazioni delle confederazioni e delle organizzazioni di categoria, propone la nomina dei membri del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (D.Lgs. 479/94);
- il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale propone la nomina del Presidente al Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'Economia e d'intesa con il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (D.Lgs. 479/94) e in accordo con Ministro dell'Economia e delle Finanze;
- il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale determina la retribuzione del Presidente (L. 88/89);
- il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale di concerto con il Ministro del tesoro costituisce il Collegio dei Sindaci, propone la nomina del Presidente al Presidente del Consiglio dei Ministri, e nomina 4 membri (L. 88/89)²⁸;
- il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale promuove, su proposta del Presidente dell'Ente, la nomina del Direttore Generale (D.Lgs. 479/94) e, su proposta del Presidente e di concerto con il Ministro del tesoro, determina il trattamento economico (L. 88/89);
- attraverso suoi rappresentanti il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale partecipa alle decisioni di vari Comitati amministratori di Fondi e nomina gli altri rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro proposti dalle relative associazioni di categoria (L. 88/89).

Infine, il controllo parlamentare sull'attività INPS è esercitato da una **Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale** composta da nove senatori e nove deputati nominati in rappresentanza e proporzionalmente ai vari gruppi parlamentari dai Presidenti delle due Camere²⁹.

Tale Commissione vigila sull'efficienza del servizio in relazione alle esigenze degli utenti, sull'equilibrio delle gestioni e sull'utilizzo dei fondi disponibili; sulla programmazione dell'attività degli Enti e sui risultati di gestione in relazione alle esigenze dell'utenza; sull'operatività delle leggi in materia previdenziale e sulla coerenza del sistema con le linee di sviluppo dell'economia nazionale.

Con relazione annuale, il Presidente espone la situazione dell'Ente anche al fine di correlare l'attività gestionale degli Enti medesimi con le linee di tendenza degli interventi legislativi.

- la nuova delibera adottata per eliminare i vizi di legittimità è trasmessa entro dieci giorni dall'adozione ai Ministeri e, in assenza di rilievi, diviene esecutiva trascorsi trenta giorni dalla ricezione;

²⁸ Si ricorda che gli altri componenti sono nominati, nell'ambito di quanto previsto da tale normativa, dal Ministro del Tesoro.

²⁹ Si veda l'art. 56 della L. 88/89.

3.1.5 Il ruolo degli altri organismi centrali e periferici³⁰

Oltre all'azione degli organi sopra menzionati, l'INPS consta di una molteplicità di Comitati amministratori di fondi piuttosto che svolgenti funzioni importanti a livello periferico. In particolare si distinguono:

a. I Comitati amministratori di fondi o di fondi di solidarietà³¹

I Comitati amministratori

- stabiliscono le modalità di concessione delle prestazioni e di riscossione dei contributi;
- decidono sui ricorsi in materia di contributi dovuti alle gestioni;
- formulano proposte al Presidente dell'Inps in materia di contributi e prestazioni;
- in molti casi tali Comitati vigilano sull'affluenza dei contributi, sull'erogazione delle prestazioni nonché sull'andamento della gestione, proponendo i provvedimenti necessari per assicurarne l'equilibrio.

La loro composizione è variabile ma tipicamente finalizzata a rappresentare gli interessi degli *stakeholders* coinvolti nelle diverse gestioni (e quindi i rappresentanti dei lavoratori, del Ministero, di diverse categorie di datori di lavoro)³².

Le designazioni dei membri componenti, laddove non stabilite dalla legge, vengono effettuate con Decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. A questo proposito si ricorda che il D.L. 78/10 ha ridotto il numero dei componenti di questi comitati in misura non inferiore al trenta per cento e ha stabilito che gli eventuali gettoni di presenza corrisposti ai componenti dei comitati amministratori delle gestioni, fondi e casse non possono superare l'importo di 30 euro a seduta³³.

³⁰ Si ricorda che oltre ai Comitati descritti in questo paragrafo sia in INPS che in INAIL opera il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni. Il Comitato unico di garanzia ha compiti propositivi, consultivi e di verifica contribuendo all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori.

³¹ Si veda il dpr 639/70 e la L. 88/89

³² Secondo la proposta di legge 2783 depositata alla Camera il numero di membri dei Comitati Centrali si attesterebbe a 132. La proposta di legge suggerisce la riduzione del numero di Comitati e il loro accorpamento in cinque aree omogenee destinate ad assistenza, lavoro dipendente, lavoro parasubordinato, lavoro autonomo e clero. Con questa modifica il numero di membri dei Comitati centrali si ridurrebbe a 55 unità.

³³ I più importanti comitati centrali amministratori di fondi sono attualmente i seguenti:

1. Comitato amministratore del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti
2. Comitato amministratore della gestione per le Prestazioni Temporanee ai lavoratori dipendenti
3. Comitato amministratore per la Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali
4. Comitato amministratore della Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali dei coltivatori diretti, dei mezzadri e dei coloni
5. Comitato amministratore della Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli Artigiani
6. Comitato amministratore della Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali
7. Comitato amministratore del Fondo di previdenza per il personale dipendente delle aziende private del gas
8. Comitato amministratore del Fondo per la gestione speciale dei lavoratori autonomi di cui all'art. 2 - comma 26 - della L. 335/95
9. Comitato amministratore del Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari
10. Comitato amministratore del Fondo speciale per il personale dipendente dalla Ferrovie dello Stato S.p.a.
11. Comitato di vigilanza del Fondo di previdenza per il personale dipendente da aziende di navigazione aerea
12. Comitato di vigilanza del Fondo di previdenza del clero secolare e dei Ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica
13. Commissione centrale per l'accertamento e la riscossione dei contributi agricoli unificati

A differenza dei Comitati amministratori centrali, i **Comitati dei fondi di solidarietà** intervengono per fronteggiare situazioni di crisi aziendale nei settori sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali e contribuiscono al finanziamento di programmi formativi nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendale³⁴.

b. i Comitati regionali

Tali Comitati sono istituiti in ogni capoluogo di regione e sono composti da:

- 12 rappresentanti dei lavoratori dipendenti, dei quali uno in rappresentanza dei dirigenti di azienda;
- 3 rappresentanti dei datori di lavoro;
- 3 rappresentanti dei lavoratori autonomi, di cui uno in rappresentanza dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, uno in rappresentanza degli artigiani ed uno in rappresentanza degli esercenti attività commerciali;
- 1 rappresentante dell'Ente regione;
- il dirigente dell'ufficio regionale del lavoro o dell'ispettorato regionale del lavoro;
- il dirigente della locale ragioneria regionale dello Stato od un funzionario del medesimo ufficio dallo stesso designato;
- il dirigente della sede regionale dell'Istituto;
- i Presidenti dei Comitati provinciali della regione;

per un totale di un minimo di 22 membri a Comitato e per un totale, secondo il dato emergente dalla proposta di legge 2783 depositata alla Camera, di 542 membri.

I Comitati regionali di INPS:

- coordinano in ciascuna Regione l'attività dei Comitati provinciali costituiti nell'ambito della circoscrizione regionale;ù
- mantengono il collegamento con l'Ente regione ai fini del coordinamento e della reciproca informazione in ordine all'attività e agli orientamenti nei settori della previdenza e dell'assistenza sociale;
- mantengono contatti periodici con le organizzazioni sindacali dei lavoratori, dei datori di lavoro, con gli Enti di patronato e con gli altri organismi similari al fine di fornire informazioni sull'attività dell'Istituto nell'ambito regionale e di raccogliere le indicazioni e le proposte dei predetti organismi;

³⁴ I più importanti comitati dei Fondi di solidarietà in INPS sono attualmente i seguenti:

1. Comitato amministratore del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito
2. Comitato amministratore del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale dipendente dalle imprese di credito cooperativo
3. Comitato amministratore del Fondo di solidarietà per il personale già dipendente da imprese di assicurazione in liquidazione coatta amministrativa
4. Comitato amministratore del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito del personale già dipendente dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, inserito nel ruolo provvisorio ad esaurimento del Ministero delle Finanze distaccato e poi trasferito all'ETI s.p.a. o ad altra società da essa derivante
5. Comitato amministratore del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali
6. Comitato amministratore del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione, della riconversione e della riqualificazione professionale del personale di "POSTE ITALIANE S.p.a."
7. Comitato amministratore del Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e per la riqualificazione del personale del trasporto aereo
8. Comitato amministratore del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale dipendente dalle imprese assicuratrici

- presentano periodicamente al Presidente una relazione in ordine all'attività svolta ed agli obiettivi da perseguire nell'ambito della circoscrizione regionale;
- decidono, in via definitiva, i ricorsi relativi alla sussistenza del rapporto di lavoro esclusi quelli relativi ai fondi speciali di previdenza;
- svolgono compiti ad esso assegnati dal Presidente dell'Istituto.³⁵

c. i Comitati provinciali

Presso ogni sede provinciale dell'INPS operano anche i Comitati provinciali dell'INPS che decidono in via definitiva i ricorsi verso alcuni provvedimenti dell'Istituto concernenti, ad esempio, le prestazioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti e le prestazioni del fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto; le prestazioni delle gestioni dei lavoratori autonomi, ivi comprese quelle relative ai trattamenti familiari; le prestazioni della gestione speciale di previdenza a favore dei dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere con lavorazione, ancorchè parziale, in sotterraneo; le prestazioni dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria; la pensione sociale; le prestazioni economiche di malattia, ivi comprese quelle dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi, e per la maternità; i trattamenti familiari; l'assegno per congedo matrimoniale; il trattamento di richiamo alle armi degli impiegati ed operai privati³⁶.

Ogni Comitato è composto da 14 membri di cui 7 rappresentanti dei lavoratori dipendenti, dei quali uno in rappresentanza dei dirigenti di azienda; 2 rappresentanti dei datori di lavoro; 2 rappresentanti dei lavoratori autonomi; il direttore dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione o il direttore dell'ispettorato provinciale del lavoro. il direttore della locale ragioneria provinciale dello Stato il dirigente della sede provinciale dell'Istituto. Secondo la proposta di legge 2783 depositata alla Camera il numero di membri dei Comitati provinciali si attesterebbe attualmente a 3.264 persone e, in ipotesi di riordino, il numero dei componenti scenderebbe a 1.326.

3.1.6 Il sistema dei controlli interni di INPS

Il sistema dei controlli interni di INPS segue la più generale normativa sui controlli nella pubblica amministrazione. Tale normativa ha trovato il proprio riferimento, per un periodo significativo, nel D.lgs. 286/99. In tale Decreto si distinguevano le diverse tipologie di controlli: il controllo di regolarità amministrativo-contabile; il controllo di gestione; la valutazione dei dirigenti; il controllo strategico.

La disciplina dei controlli è stata successivamente innovata in seguito a quanto previsto dal D.lgs. 150/2009.

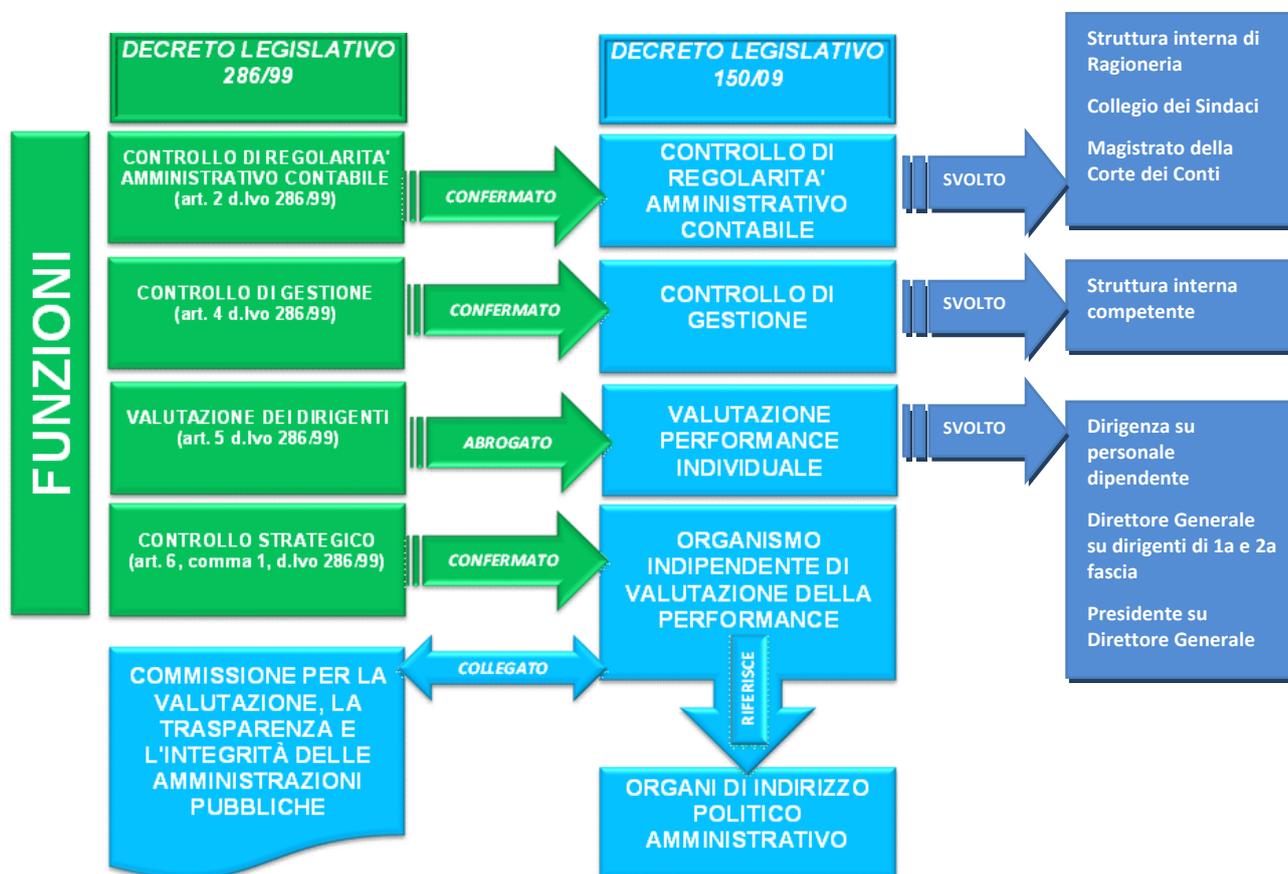
In particolare, Il D.lgs. 150/09 ha fatto confluire la disciplina sulla valutazione della dirigenza nella più ampia valutazione della performance. Rimane, invece, in vigore la funzione di valutazione e controllo strategico, che è confluita, dal punto di vista tecnico, nell'ambito delle competenze dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV). Non è stata introdotta nessuna variazione in ordine ai controlli di regolarità amministrativo-contabile e il controllo di gestione è stato collocato dal legislatore nell'ambito dei

³⁵ Il disegno di legge 2783 presentato recentemente alla Camera dei Deputati prevede di affidare ai Comitati regionali una funzione di indirizzo e vigilanza riferita al territorio di competenza con connotazione programmatica e con diretto riferimento al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'INPS. Tali comitati non varierebbero la loro composizione e il numero dei loro componenti a livello nazionale sarebbe confermato in 542

³⁶ Si veda la L. 88/89. La composizione dei comitati provinciali è stata modificata a seguito della razionalizzazione effettuata con il D.L. 78/10 e dalla Nota Ministeriale - Segretariato Generale - Div. I - prot. n. 11/I/0001996 del 9 luglio 2010. Come già illustrato, in Parlamento giace una proposta di razionalizzazione ulteriore dei Comitati provinciali i cui componenti passerebbero dagli attuali 3.264 a 1.326 unità. Secondo la Relazione 2011 della Corte dei Conti con tale disegno di legge si arriverebbe alla soppressione di 2.000 commissioni operanti sul territorio nazionale

sistemi di monitoraggio ad uso del management ed al servizio dei più ampi processi di misurazione e valutazione.

Dal coordinamento delle nuove disposizioni con la pregressa disciplina, contenuta nel D. Lgs. 286/99, emerge una diversa fisionomia della tradizionale quadripartizione dei controlli interni, che può essere rappresentata con il seguente diagramma:



In sostanza il sistema dei controlli negli Enti previdenziali, fatta salva la specifica funzione di indirizzo e vigilanza svolta dal CIV anche attraverso apposite Commissioni, si esplica così come di seguito indicato:

1. il controllo di legittimità e di regolarità amministrativo-contabile: svolto per quanto di propria competenza e a diversi livelli (interno e/o esterno) dalla Direzione centrale competente, dal Collegio dei Sindaci, dal Magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo;
2. il controllo di gestione: svolto dalla Direzione centrale competente;
3. il controllo strategico: svolto dall'OIV (e che non si identifica con la successiva misurazione e valutazione della performance);
4. la misurazione e valutazione della performance – organizzativa e individuale: svolta secondo il ciclo di gestione della performance, con il coordinamento delle Direzioni centrali competenti e con l'ausilio della dirigenza; il ciclo si chiude per ciascun esercizio con la validazione della Relazione della performance da parte dell'OIV;

5. l'audit interno: coordinato dalla Direzione centrale competente.



Il sistema dei controlli che ne deriva appare quindi articolato e complesso, focalizzato su ambiti diversi ma tra loro complementari e facenti capo a soggetti e responsabilità differenti.

Il completo sviluppo delle diverse forme di controllo, l'efficacia dei controlli attivati, il coordinamento e l'integrazione tra i diversi ambiti del controllo, rappresentano aspetti qualificanti per il miglioramento del modello di *governance* in essere.

3.1.7 Il ciclo di programmazione e controllo

Relativamente al ciclo di programmazione e controllo occorre precisare che il regolamento di amministrazione e contabilità attualmente in vigore (approvato con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 172 del 18 maggio 2005) fa ancora riferimento ai compiti e responsabilità degli organi esistenti precedentemente all'approvazione del D.Lgs. 78/10.

Tuttavia, con l'assunzione da parte del Presidente dell'Istituto delle competenze attribuite al Consiglio di Amministrazione si può delineare l'intero processo di pianificazione, programmazione e controllo nel seguente modo³⁷:

³⁷Giova notare l'ulteriore specificazione che il Regolamento di Amministrazione e Contabilità effettua relativamente alla funzione di indirizzo politico-amministrativo. In particolare il R.A.C. di INPS distingue fra:

- Indirizzo politico attribuito al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza che annualmente definisce le scelte strategiche e le linee di indirizzo generale dell'Istituto, determina gli obiettivi strategici pluriennali, determina il bilancio di mandato e rendiconta sullo stesso a fine mandato, emana gli indirizzi per la predisposizione del bilancio sociale e approva in via definitiva il bilancio di previsione, le sue variazioni e il Rendiconto generale.
- Indirizzo amministrativo attribuito originariamente al Consiglio di Amministrazione e successivamente al Presidente il quale ha il compito di individuare annualmente gli obiettivi, i centri di responsabilità di primo livello (su proposta del Direttore

1. Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza determina le **linee strategiche** di INPS da sviluppare durante la durata del mandato ed **entro il 10 marzo** di ogni anno redige una **Relazione programmatica** in cui individua le linee strategiche dell'Istituto dando l'avvio al processo di pianificazione e programmazione. La Relazione programmatica è accompagnata da un **Piano pluriennale di durata quadriennale** che descrive in modo quantitativo le scelte strategiche che l'Istituto intende implementare e che determina le risorse finanziarie necessarie per il periodo considerato.
2. **Entro il 31 marzo** di ogni anno il Direttore Generale, con apposita **Circolare**, avvia il processo di programmazione dei centri di responsabilità di primo e secondo livello che sono invitati a descrivere in apposito documento le previsioni quali/quantitative dei programmi, progetti ed attività identificabili in obiettivi istituzionali e innovativi che intende realizzare nel corso del periodo o anno di riferimento.
3. **Entro il 31 maggio** di ogni anno i centri di responsabilità di primo livello comunicano al Direttore Generale le proposte di obiettivi e relativi fabbisogni finanziari. Il Direttore Generale individua quali proporre al Presidente in sede di predisposizione del bilancio di previsione. I budget relativi ai centri di responsabilità, redatti per competenza e cassa, danno origine al **Preventivo economico** e al **Preventivo finanziario**.
4. **Entro il 30 settembre** dell'anno precedente cui il bilancio stesso si riferisce, su proposta del Direttore Generale, il Presidente redige il progetto del **Bilancio di previsione annuale**. Il Bilancio di previsione si compone dei seguenti documenti:
 - a. **Preventivo finanziario** che, per la parte 'decisionale', è illustrato da una **Nota preliminare** (che indica gli obiettivi, i programmi e i progetti scelti dai responsabili dei centri di responsabilità di primo livello) ed un **Allegato tecnico** (che definisce i programmi, progetti e piani operativi descritti nella Nota preliminare). La parte 'gestionale' del Preventivo finanziario fornisce la disaggregazione degli stanziamenti delle unità previsionali di base di primo livello del bilancio decisionale per capitoli;
 - b. **Quadro generale riassuntivo della gestione finanziaria;**
 - c. **Preventivo economico generale** (contenente la somma di tutti i budget economici elaborati dai centri di responsabilità di primo livello) e presunto **Stato patrimoniale generale;**
 - d. **Preventivo economico e stato patrimoniale delle gestioni amministrate.**

Al Bilancio di previsione vengono anche allegati i seguenti documenti che sono prodotti contestualmente allo sviluppo del processo di pianificazione:

- a. il **Bilancio pluriennale** (aggiornato annualmente) che non ha valore autorizzativo e non è formalmente oggetto di approvazione, ma è definito secondo le strategie e il Piano pluriennale redatto dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza;
- b. la **Tabella dimostrativa** del presunto risultato di amministrazione;
- c. la **Relazione del Collegio dei Sindaci** (che deve essere redatta dal Collegio **entro il 30 ottobre** e quindi inoltrata al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza);

Generale), assegnare le risorse umane e strumentali ai diversi responsabili e predisporre il bilancio di previsione e le sue variazioni e il Rendiconto generale

- d. la **Relazione programmatica**;
- e. la **Pianta organica del personale**.

Entro 60 giorni dalla sua redazione il Bilancio deve essere approvato definitivamente. Successivamente è trasmesso **entro 10 giorni** ai Ministeri vigilanti ed **entro 15 giorni** alla Corte dei Conti – Sezione Controllo Enti.

5. Subito dopo l'approvazione del Bilancio di previsione il Direttore Generale emana le **Direttive generali** per l'attività amministrativa e per la gestione.
6. **Entro il 30 giugno** di ciascun anno, sulla base **Report sull'andamento della gestione** predisposti dal Direttore Generale, il Presidente inoltra la **Delibera di assestamento di bilancio** al Collegio dei Sindaci per il relativo esame di competenza e al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza per la definitiva approvazione. **Entro 10 giorni** dall'approvazione da parte del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza il documento di assestamento viene trasmesso ai Ministeri vigilanti.
7. Entro il mese di maggio successivo alla chiusura dell'esercizio precedente il **Rendiconto generale** (che illustra i risultati conseguiti e include il conto di bilancio comprensivo del rendiconto finanziario decisionale e gestionale, il conto economico generale, lo stato patrimoniale generale, la nota integrativa e il conto economico e lo stato patrimoniale delle gestione amministrative) viene trasmesso dal Presidente al Collegio dei Sindaci e al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza che lo deve approvare **entro il 31 luglio** successivo alla sua trasmissione³⁸.

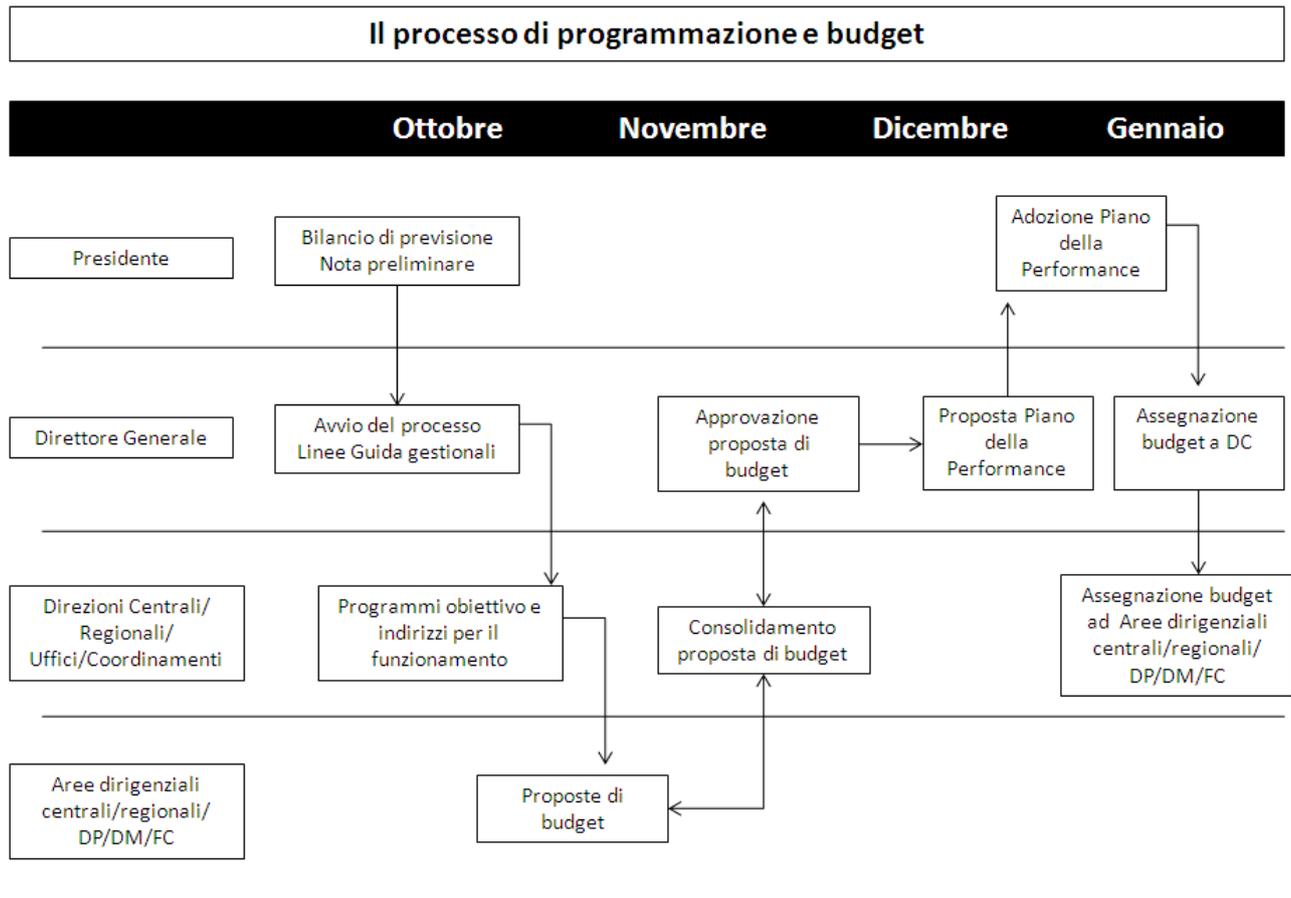
Anche in questo caso **entro i successivi 10 giorni** il Rendiconto viene trasmesso ai Ministeri vigilanti ed **entro 15 giorni** dalla sua definitiva approvazione alla Corte dei Conti.

8. Infine **entro il 30 settembre** di ciascun anno e comunque dopo l'approvazione del Rendiconto Generale, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza sulla base del conto di bilancio approva il **Bilancio Sociale** che descrive il ruolo svolto dall'INPS nel Sistema Paese, l'eventuale valore aggiunto per la comunità realizzato nell'esercizio finanziario di riferimento, gli obiettivi sociali raggiunti.

Questo ciclo di pianificazione, programmazione e controllo è stato innovato a seguito dell'approvazione del D.lgs. 150/09 e con l'introduzione del ciclo di gestione della performance.

Giova osservare che il ciclo di gestione della performance si innesta nel predetto ciclo di pianificazione e programmazione economico finanziaria secondo lo schema qui sotto illustrato:

³⁸ Il Rendiconto Generale include anche la situazione amministrativa, la relazione sulla gestione e la relazione del Collegio dei Sindaci.



Fonte: INPS

3.2 La governance di INAIL

3.2.1 Differenze con la governance di INPS

Condividendo con INPS la stessa evoluzione normativa relativamente alle funzioni dei diversi organi di vertice³⁹, di seguito si illustrano le principali differenze, relativamente alla configurazione di *governance*, dei due Istituti. A livello generale, al di là di alcune funzioni che divergono data la diversa attività dei due Istituti⁴⁰, si osservano in effetti poche discrasie. In particolare:

- oltre agli organi di vertice precedentemente descritti (Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, Presidente, Direttore Generale, Collegio dei Sindaci, Magistrato delegato al controllo, OIV) a livello centrale opera un solo Comitato gestore dei fondi: il **Comitato gestore del fondo autonomo speciale per l'assicurazione contro gli infortuni domestici**. Le principali competenze del Comitato includono la formulazione di proposte in merito all'estensione e al miglioramento delle prestazioni; la vigilanza sull'afflusso dei contributi, sull'erogazione delle prestazioni, nonché sull'andamento del fondo; le decisioni in unica istanza sui ricorsi in materia di contributi e di prestazioni del fondo. Tale Comitato, che dura in carica tre anni, è composto dal Presidente e dal Direttore Generale dell'INAIL, da un rappresentante del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, da un rappresentante del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, da un rappresentante del Ministero della Sanità e da sei rappresentanti designati dalle organizzazioni di categoria comparativamente più rappresentative su base nazionale, nominati con Decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale (art. 18, D.M. 15 settembre 2000);
- presso l'INAIL opera il **Casellario centrale infortuni**, istituito nel 1922 come prima forma di archiviazione degli infortuni sul lavoro con postumi permanenti diventando nel corso del tempo il database nazionale di tutti gli infortunati assicurati (e non più solo di quelli sul lavoro). Questo organismo svolge con autonomia gestionale una funzione pubblica, sotto la vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con strutture e risorse messe a disposizione dall'INAIL mediante previsione di spesa su separato capitolo nell'ambito del bilancio dell'Istituto.

Rispetto al regolamento di organizzazione di INPS il regolamento di organizzazione di INAIL, senza modificare le competenze stabilite normativamente, chiarisce più approfonditamente il contenuto della funzione di indirizzo politico amministrativo, differenziandola dalla funzione di amministrazione e gestione e aggiornandola rispetto alle novità introdotte dal D.lgs. 150/09.⁴¹

³⁹ Si veda il paragrafo 3.1. Si tratta, come noto, della L.88/89, del D.Lgs. n.479/94, della L. 267/97, del DPR 367/97, del DPR 439/98, del D.Lgs. 150/09, del D.L. 78/10, della L. 122/10, delle direttive del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 29/11/2010 e della direttiva del 28/4/2011. Si ricorda inoltre che secondo l'art. 7, co. 1, del D.L. 31 maggio 2010, n.78 convertito con modificazione dalla L. del 30 luglio 2010 n.122 è stata prevista la soppressione dell'ISPELS e dell'IPSEMA e l'attribuzione delle relative funzioni all'INAIL che, per quanto riguarda le funzioni di ISPELS, è posto sotto vigilanza del Ministero della Salute. Infine con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia del 10 novembre 2011 è stato nominato un Commissario straordinario

⁴⁰ Si rimanda al regolamento di organizzazione di INAIL per l'identificazione delle stesse.

⁴¹ In particolare la funzione di indirizzo politico amministrativo si estrinsecerebbe:

1. nella definizione delle linee generali di indirizzo per la programmazione e gestione dell'attività amministrativa;
2. nella promozione della cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità dell'azione amministrativa;
3. nella definizione degli obiettivi strategici pluriennali, delle priorità e delle linee guida fondamentali dell'attività dell'Istituto, sia in termini funzionali che finanziari;
4. nella pianificazione pluriennale in coerenza con gli obiettivi strategici e di bilancio;
5. nell'articolazione annuale delle attività per obiettivi, nell'individuazione delle relative risorse umane, strumentali ed economico finanziarie e nell'adozione dei documenti previsionali di programmazione;
6. nella definizione del Piano della performance sulla base dei contenuti della pianificazione e della programmazione ed in coerenza con gli obiettivi di bilancio;

Il regolamento di INAIL specifica inoltre che è competenza propria del Presidente, d'intesa con il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, la nomina dei membri dell'OIV ed è facoltà del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza di avvalersi delle strutture preposte alle funzioni di programmazione e bilancio, nonché dell'attività dell'OIV per esercitare le proprie funzioni.

Guardando invece al Regolamento di Amministrazione:

- si conferma che i compiti di indirizzo/pianificazione strategico/a spettano al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza che "definisce il programma generale e le linee di indirizzo mediante l'approvazione del Documento programmatico generale con il quale il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (...) fissa gli obiettivi da raggiungere nel corso del mandato" (art. 6 R.A.C. INAIL). Inoltre il Consiglio approva gli obiettivi strategici con l'approvazione della Relazione programmatica per il triennio sulla base dei quali gli organi di gestione predispongono i Piani pluriennali delle attività di Ente;
- si conferma che è il Presidente a predisporre (per la successiva approvazione da parte del Consiglio di Indirizzo e di Vigilanza) il Piano pluriennale (che definisce l'insieme degli obiettivi operativi da perseguire per il conseguimento degli obiettivi strategici nel triennio) (art. 7 R.A.C. INAIL);
- si conferma che il progetto di bilancio di previsione viene presentato agli organi competenti per l'approvazione sulla base degli esiti delle fasi negoziali sugli obiettivi gestionali delle strutture centrali, degli obiettivi di produzione delle strutture territoriali e del budget, inteso come espressione in termini finanziari dell'impianto programmatico annuale (art. 9 R.A.C. INAIL);
- si conferma che, successivamente all'approvazione del bilancio di previsione da parte del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, si predispongono un documento (il Preventivo finanziario gestionale) che non è oggetto di approvazione da parte del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, ma soltanto del Presidente. Successivamente il Direttore Generale attribuisce i budget (ossia le risorse finanziarie) ai dirigenti degli uffici di livello generale e regionale e questi ultimi, a cascata, agli altri dirigenti (art. 9, 10 e 23 R.A.C. INAIL);
- si conferma che il Presidente verifica trimestralmente, sulla base delle relazioni predisposte dal Direttore Generale, lo stato di realizzazione dei programmi/budget e trasmette al riguardo apposita relazione al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (art. 84 R.A.C. INAIL).

-
7. nella definizione del Programma per la trasparenza e l'integrità;
 8. nella verifica della rispondenza dell'attività di gestione e dei risultati raggiunti rispetto agli indirizzi ed ai programmi e nella definizione, ove necessario, di direttive generali finalizzate a riallineare l'attività di gestione;
 9. nella definizione della Relazione sulla performance;
 10. nella definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione delle tariffe, canoni e oneri a carico di terzi;
 11. nell'adozione di decisioni in materia di atti normativi e dei relativi atti di indirizzo interpretativo e applicativo.

Il Regolamento di organizzazione sottolinea che la funzione di amministrazione e gestione è diretta ad assicurare il perseguimento delle finalità istituzionali e i relativi programmi estrinsecandosi nelle attività di acquisizione delle entrate, di gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa incluso l'esercizio di autonomi poteri di spesa e l'adozione degli atti che impegnano l'istituto verso l'esterno. Il Regolamento sottolinea come tale funzione spetti ai dirigenti dell'Istituto.

3.3 I nodi critici della *governance* in essere

Di seguito, schematicamente per esigenze di sintesi, si svolgono alcune considerazioni in merito agli aspetti critici emersi relativamente al sistema di *governance* in essere. A partire da questi elementi, tenuto conto anche delle esperienze maturate in altri contesti, si procederà nell'individuazione di alcune possibili linee di riforma.

- Il primo aspetto che merita di essere sottolineato è la complessità, a volte contraddittorietà, del quadro normativo di riferimento. Come in precedenza illustrato, il sistema attuale di *governance* deriva dalla combinazione di provvedimenti normativi successivi, che hanno a loro volta trovato completo o parziale accoglimento nell'ambito dei regolamenti (in particolare di organizzazione e di amministrazione e contabilità) degli Enti. Si riterrebbe quindi importante un intervento di riordino complessivo, ad evitare incertezze interpretative e applicative oggi esistenti, nella direzione della creazione di un "Testo Unico" della *governance* degli Enti previdenziali ed assicurativi pubblici.
- In secondo luogo, con l'introduzione del modello duale non ha trovato completa definizione, nei fatti, la distinzione tra le funzioni di indirizzo e vigilanza, amministrazione e gestione, generando spesso occasioni di potenziale o effettiva contrapposizione tra gli organi. A questo si aggiunge l'elemento di complessità legato alle funzioni di vigilanza dei Ministeri del Lavoro e delle Politiche Sociali e dell'Economia, oltre che del Ministero della Pubblica Amministrazione e Semplificazione per le questioni relative al personale. Un'articolazione su più livelli di competenze e responsabilità non è in sé scorretta, ma richiede per essere gestita un sistema di *governance* evoluto.
- Un nodo rilevante è sicuramente rappresentato dal tema dell'effettività e del bilanciamento dei poteri. L'abolizione dei Consigli di Amministrazione e l'assunzione delle funzioni degli stessi da parte del Presidente, ha indubbiamente comportato un accresciuto rilievo e grado di responsabilità in capo a questa figura. Il passaggio, tuttavia, non è stato accompagnato da una revisione complessiva del sistema di *governance* ed ha inevitabilmente creato una serie di difficoltà operative nel sistema di relazione tra i diversi organi. Si ricorda che tra gli obiettivi principali perseguiti attraverso la soppressione dei Consigli di Amministrazione erano e sono le istanze di velocità decisionale e contenimento complessivo dei costi. Tali istanze sono sicuramente perseguibili in modo migliore attraverso un organo monocratico di gestione, ma il passaggio avrebbe richiesto e richiede una verifica di coerenza rispetto a tutte le altre componenti del modello di *governance*, ad evitare sia situazione di eccesso di potere in capo ad una sola persona che possibili situazioni di conflitto e stallo decisionale.
- Così come attualmente configurato, per quanto riguarda gli organi, il modello di *governance*, pur a fronte dell'abolizione del Consiglio di Amministrazione, si caratterizza per un assetto comunque articolato. In particolare, le esigenze di rappresentatività rendono il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza un organismo numeroso, non sempre caratterizzabile per le competenze specifiche necessarie all'esercizio di una funzione di alto indirizzo e vigilanza, non sempre adeguatamente sostenuto dai processi e dagli strumenti di programmazione e controllo dell'Ente nell'esercizio della propria funzione. Il confine tra le attribuzioni del Presidente e quelle del Direttore Generale, in particolare attraverso il meccanismo dell'approvazione delle proposte del secondo da parte del primo, non appare chiaramente definito e si presta a conflitti di competenza indipendentemente dalle persone che pro-tempore ricoprono o ricopriranno i diversi ruoli. La stessa composizione del Collegio dei Sindaci sembra rispondere, per numero e qualifica dei componenti, a logiche che si sono andate stratificando nel tempo.
L'introduzione, con il Dlgs. 150/09 dell'Organismo Indipendente di Valutazione, ha ulteriormente arricchito il quadro degli organismi, rendendo necessaria l'attivazione di nuove relazioni tra gli organi esistenti.

Non da ultimo, in particolare per INPS, la numerosità dei Comitati a livello centrale e territoriale induce inevitabili ulteriori difficoltà di integrazione e allineamento tra i diversi livelli di responsabilità.

- Anche il sistema dei controlli è andato evolvendo nel tempo, acquisendo caratteristiche di sempre maggiore complessità. Controllo strategico, controllo di gestione, controlli di legittimità, controlli contabili, *audit* interno, sono solo alcuni dei sistemi attualmente in essere e che fanno capo a organi e strutture differenti. A questi si aggiungono le funzioni istituzionali di controllo esterno svolte dal Magistrato della Corte dei Conti. Una razionalizzazione e coordinamento del quadro dei controlli, degli strumenti a supporto degli stessi e del collegamento tra gli organi e gli strumenti di controllo rappresenta un tassello fondamentale di qualificazione del modello di *governance*.
- Più in generale, il ciclo di pianificazione, programmazione, attuazione, controllo e rendicontazione ha assunto caratteristiche di grande complessità, al punto da minarne uno dei requisiti fondamentali di efficacia, ovvero la tempestività. In particolare, il ciclo di approvazione del bilancio, pur nel rispetto dei tempi previsti dal quadro normativo vigente, non sempre rispetta i tempi necessari per una fisiologica gestione degli Enti.
- Inoltre, la definizione e lo svolgimento operativo dei processi decisionali, collegato alla definizione dei procedimenti e alle prassi in essere, induce possibili di rischi di situazioni di stallo, per contrapposizione o conflitti di competenza tra organi, piuttosto che, all'estremo opposto, di manifestazioni di eccesso di potere non connesso ad obblighi puntuali di rendicontazione.
- Sempre su questo piano, non adeguatamente sviluppate appare, a differenza di altre organizzazioni operanti nel privato, la regolamentazione dei flussi informativi interni, ovvero la previsione di obblighi informativi e la *compliance* rispetto a quanto previsto dal quadro normativo e regolamentare.
- Non da ultimo, il livello di trasparenza sul grado di attuazione dei programmi, l'efficiente uso delle risorse, la qualità e quantità dei servizi erogati, lo stato dell'organizzazione, gli equilibri economico e finanziari, la gestione del patrimonio, dovrebbe essere ancora potenziata, in linea con quanto previsto dal D.Lgs. 150/09, tanto più si voglia riconoscere agli Enti la necessaria autonomia di indirizzo e gestione per garantire adeguati livelli di efficacia, efficienza ed economicità.
- Infine, il ruolo dei Ministeri vigilanti, oltre che nelle fasi fondamentali relative alla nomina degli organi, sembra essersi fin'ora caratterizzato per la funzione di "risoluzione dei conflitti" o superamento delle situazioni di stallo. L'evoluzione del modello di *governance*, combinata con la riqualificazione del processo di programmazione strategica, dovrebbe consentire anche un posizionamento "più alto" dei momenti di confronto tra gli Enti e i Ministeri vigilanti.

3.4 La convergenza in merito alla necessità di revisione del modello di *governance* di INPS e INAIL

Il lavoro di analisi è andato ad approfondire le istanze dei principali attori coinvolti nel sistema di *governance* di INPS e INAIL. In realtà non sono emerse, dall'analisi della documentazione e dagli incontri effettuati, ipotesi e proposte organiche di revisione del modello di *governance* degli Enti previdenziali e assicurativi pubblici. Tuttavia, si è di fatto riscontrata un'unanime convergenza sull'idea della necessità di revisione del sistema di *governance* in essere.

In particolare, la Camera dei Deputati si è espressa attraverso una mozione del 9 maggio 2012, nell'ambito della quale:

- ha espresso l'esigenza di "...una più generale riflessione che possa verificare che l'attuale modello di *governance* – basato sulla concentrazione di funzioni di indirizzo in un organo monocratico- sia pienamente consono con le finalità di assicurare il miglior governo di compiti rilevanti, articolati e complessi..”;
- ha auspicato la revisione delle *governance* nella direzione di prevedere "...la compresenza di un organismo di vertice di costituito da personalità di comprovata esperienza, autonomia e indipendenza, affiancato da un Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dai poteri rafforzati...”;
- ha invitato il Ministero, nelle sue funzioni di vigilanza, a garantire "...il rispetto del principio di separazione fra indirizzo politico e gestione della cosa pubblica, anzitutto assicurando la distinzione di ruoli fra le competenze del Presidente e le competenze del Direttore Generale...”, oltre che ad assicurare una puntuale vigilanza in ordine: "...al rispetto delle garanzie di trasparenza, correttezza, buon andamento ed economicità nell'adozione degli atti finalizzati alle procedure di incorporazione, nonché di un adeguato ruolo delle parti sociali interessate, ripristinando, altresì, il Consiglio di Amministrazione, riducendo il costo complessivo per i compensi degli appartenenti agli organi amministrativi; alla correttezza, trasparenza e buon andamento amministrativo della gestione degli interessi pubblici a carattere previdenziale nelle società partecipate dall'INPS....; alla correttezza, trasparenza e buon andamento amministrativo nella gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare.”

Inoltre, la relazione annuale del Magistrato della Corte dei Conti relativa ad INPS relativa al 2010, dedica una parte rilevante all'analisi degli attuali problemi di *governance*, che confermano molti degli aspetti da noi evidenziati nel paragrafo precedente. Sul fronte propositivo, ipotizzando la conferma della validità del modello duale, nella relazione si delineano ipotesi in merito ad una razionalizzazione degli organi, comitati e commissioni, in particolare per quanto riguarda numero, composizione e modalità di nomina. Si evidenziano altresì, nella medesima relazione, diverse problematiche connesse al trasferimento delle funzioni del Consiglio di Amministrazione all'organo monocratico rappresentato dal Presidente, in particolare in assenza di una revisione dei procedimenti sottesi all'assunzione delle decisioni.

Infine, la documentazione acquisita e gli incontri svolti con gli organi degli Enti, sia pure con sottolineature e posizioni a volte diverse, hanno messo in luce esigenze di intervento sia sul piano degli organi (composizione, funzioni, poteri ed effettiva esigibilità degli stessi), che sul sistema dei controlli, che sul piano dei procedimenti e della trasparenza, oltre che, infine, delle relazioni con i Ministeri vigilanti.

4. TENDENZE IN ATTO NELL'EVOLUZIONE DEI MODELLI DI GOVERNANCE

In linea con il mandato ricevuto e con l'obiettivo di svolgere una rapida ricognizione delle tendenze in atto nei modelli di *governance*, il gruppo di lavoro ha proceduto ad analizzare e rapidamente sintetizzare quanto emerge dalle trasformazioni recentemente intervenute:

- nel settore privato;
- nelle agenzie pubbliche in Italia, con particolare riferimento all'Agenzia delle Entrate;
- negli Istituti assicurativi e previdenziali pubblici in altri Paesi;
- nei fondi pensione privati e nelle società assicurative.

Naturalmente nessuno di questi ambiti è strettamente comparabile ad INPS e INAIL, stanti le specificità istituzionali, di evoluzione storica, di mandato e funzioni dei due Enti in oggetto.

Senza quindi alcun obiettivo di trasferire modelli e soluzioni maturate in altri contesti, si ritiene tuttavia, che le tendenze in atto in altri ambiti e comparti possono rappresentare un elemento di conoscenza utile ai fini delle riflessioni che si dovranno condurre in sede di elaborazione di ipotesi di intervento sui modelli di *governance* di INPS e INAIL.

4.1 L'evoluzione dei modelli di *governance* nel settore privato

Le imprese private in Italia, in particolare le società di capitali, hanno conosciuto negli ultimi anni processi rilevanti di modifica del modello di *governance*. In particolare, la riforma del diritto societario ha previsto la possibilità di adozione di tre diversi possibili modelli di *corporate governance*: tradizionale, dualistico e monistico.

Concentrandosi, ai nostri fini, sulle prime due opzioni, di seguito si evidenziano, in modo semplificato, le principali innovazioni introdotte.

Il modello tradizionale si fonda su tre organi fondamentali: l'Assemblea dei soci, il Consiglio di Amministrazione e il Collegio sindacale.

La riforma ha in particolare contribuito a chiarire i compiti di ciascuno organo, esplicitandone le relazioni e, in particolare, rafforzando il ruolo del Consiglio di Amministrazione. Ne risultano così ridotti i compiti dell'Assemblea, all'approvazione degli atti fondamentali, attribuendo al Consiglio di Amministrazione in via esclusiva la responsabilità di governo della società. Va altresì evidenziato che è prassi consolidata, nel modello tradizionale rivisto, la previsione di una figura di Amministratore delegato. Al tempo stesso si è proceduto ad una revisione del sistema dei controlli, attraverso la separazione del controllo contabile, che può essere esercitato solo da una società di revisione e certificazione dei bilanci, e controllo sull'amministrazione che spetta al Collegio sindacale.

Il modello dualistico rappresenta invece una completa innovazione per l'ordinamento giuridico del nostro Paese ed ha incontrato nei fatti una limitata applicazione (anche se in alcuni casi concernenti importanti gruppi bancari, quale Intesa Sanpaolo, o industriali, quale A2A).

Anche nel caso del modello duale si ridimensionano i compiti dell'Assemblea, attraverso un trasferimento di alcuni di questi al Consiglio di sorveglianza. Il nuovo organo assume funzioni di direzione strategica, controllo e vigilanza. In questa prospettiva spettano al Consiglio di sorveglianza tra l'altro: l'approvazione

dei piani pluriennali e delle operazioni strategiche, la nomina e revoca dei componenti del Consiglio di gestione, l'approvazione del bilancio. Lo stesso esercita, inoltre, le funzioni attribuite, nel modello tradizionale, al Collegio sindacale. Ad esso, di regola, fanno capo diversi comitati, quali: il Comitato per il controllo interno, il Comitato nomine, il Comitato per la Remunerazione. Il Consiglio di gestione è, dal canto suo, responsabile della gestione e dell'amministrazione aziendale e concorre all'esercizio dell'attività di indirizzo.

Sul piano applicativo, inoltre, di grande rilievo appaiono le indicazioni fornite in particolare dal Codice di autodisciplina delle società quotate, redatto dal Comitato per la *Corporate Governance* di Borsa italiana e di recente aggiornato. Si tratta di un codice che definisce i principi di governo delle società quotate italiane, le quali possono volontariamente decidere di aderire a queste previsioni.

In particolare sono oggetto del codice indicazioni in merito: al ruolo del Consiglio di Amministrazione, alla composizione dello stesso, al ruolo degli amministratori indipendenti, al trattamento delle informazioni societarie, alla nomina e remunerazione degli amministratori, al sistema di controllo interno, al rapporto con gli azionisti, ecc.

Senza entrare nel merito di una complessa regolamentazione, le indicazioni fondamentali hanno in particolare a che vedere con i requisiti di professionalità e indipendenza degli amministratori, con l'effettività di azione dei diversi organismi, con il rafforzamento dei sistemi di controllo, con gli obblighi di rendere conto periodicamente, da parte dei diversi organi, in merito al proprio operato.

Non trascurabile, infine, è stato nel caso delle imprese l'impatto sui modelli di *governance* del D.Lgs. 231/01, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. Al fine di escludere la responsabilità dell'Ente, infatti, la normativa prevede l'adozione di un apposito modello di organizzazione e gestione idoneo a prevedere alcune tipologie di reati, nonché l'attivazione di un organismo di vigilanza dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo.

4.2 Il modello delle Agenzie in Italia

La creazione delle agenzie in Italia, rappresenta un interessante caso di innovazione istituzionale, spesso citato anche negli studi internazionali.

E' evidente la differenza, in particolare con riguardo al ruolo delle parti sociali, con la natura degli Enti previdenziali e assicurativi pubblici.

Tuttavia, appare interessante illustrarne i tratti salienti del modello di *governance*, fortemente improntato ad un'idea di semplificazione.

Di seguito, a titolo esemplificativo e per significatività, si illustra brevemente il modello in essere nell'Agenzia delle Entrate.

4.2.1 La *governance* dell'Agenzia delle Entrate⁴²

L'**Agenzia delle Entrate** è stata istituita con il D.Lgs. n. 300/99, ha personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa contabile e finanziaria. Svolge funzioni concernenti le entrate tributarie erariali: il fine istituzionale dell'Agenzia consiste nell'assicurare, i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei tributi diretti, indiretti e di tutte le imposte, diritti o entrate erariali precedentemente di competenza del Dipartimento delle Entrate. Il funzionamento dell'Agenzia è regolato dallo statuto, dal regolamento di amministrazione, dal regolamento di contabilità. Al 31 dicembre 2010 il totale delle risorse umane dell'Agenzia delle Entrate conta 458 dirigenti e 32.780 impiegati. Per un totale di 33.238.

⁴² Nel paragrafo si sono mantenute le denominazioni dei Ministeri presenti del dettato normativo

L'Agenzia è sottoposta all'alta vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze⁴³ e al controllo della Corte dei Conti per quanto riguarda la gestione finanziaria.

In particolare la relazione con il Ministero è regolata da una convenzione triennale (con adeguamento annuale per ciascun esercizio finanziario) con la quale vengono fissati (art. 59, D.Lgs. 300/99)⁴⁴:

1. i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere;
2. le direttive generali sui criteri della gestione ed i vincoli da rispettare;
3. le strategie per il miglioramento;
4. le risorse disponibili;
5. gli indicatori ed i parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione;
6. le modalità di verifica dei risultati di gestione;
7. le disposizioni necessarie per assicurare al Ministero la conoscenza dei fattori gestionali interni all'Agenzia, quali l'organizzazione, i processi e l'uso delle risorse⁴⁵;
8. le modalità di vigilanza sull'operato dell'Agenzia sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti.
9. gli importi che vengono trasferiti, distinti per:
 - a. gli oneri di gestione calcolati, per le diverse attività svolte dall'Agenzia, sulla base di una efficiente conduzione aziendale e dei vincoli di servizio imposti per esigenze di carattere generale;
 - b. le spese di investimento necessarie per realizzare i miglioramenti programmati;
 - c. la quota incentivante connessa al raggiungimento degli obiettivi della gestione e graduata in modo da tenere conto del miglioramento dei risultati complessivi e del recupero di gettito nella lotta all'evasione effettivamente conseguiti.

L'approvazione ministeriale dei bilanci e dei piani pluriennali di investimento avviene secondo le norme del DPR 439/98.

Le deliberazioni del Comitato di gestione relative agli statuti, ai regolamenti e agli atti di carattere generale, individuati nella convenzione, che regolano il funzionamento dell'Agenzia sono trasmesse, per l'approvazione, al Ministro dell'Economia e delle Finanze. L'approvazione può essere negata per ragioni di legittimità o di merito.⁴⁶

Gli altri atti di gestione delle agenzie non sono sottoposti a controllo ministeriale preventivo.

Gli organi di vertice dell' Agenzia delle entrate sono

- **Il Direttore**, che rappresenta l'Agenzia, la dirige e ne è responsabile; è nominato con Decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle finanze, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali. L'incarico di

⁴³ In particolare il D.Lgs. n. 300/99 stabilisce che: “.. le deliberazioni del Comitato di gestione relative agli statuti, ai regolamenti e agli atti di carattere generale che regolano il funzionamento delle agenzie sono trasmesse al Ministro delle Finanze che, nei dieci giorni successivi alla ricezione, può richiedere di sospendere l'esecutività. Nei trenta giorni successivi, il Ministro può chiedere una nuova delibera del Comitato di gestione, prospettando le ragioni di legittimità o di merito del rinvio”

⁴⁴ Tale convenzione è successiva alla definizione di un atto di indirizzo triennale da parte del Ministro competente. L'art. 59, co 1. Del D.Lgs. 300/1999 prevede infatti che “Il Ministro delle Finanze dopo l'approvazione da parte del Parlamento del documento di programmazione economica-finanziaria ed in coerenza con i vincoli e gli obiettivi stabiliti in tale documento, determina annualmente, e comunque entro il mese di settembre, con un proprio atto di indirizzo e per un periodo almeno triennale, gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle agenzie fiscali. Il documento di indirizzo e' trasmesso al Parlamento.”

⁴⁵ Aggiunge il Decreto: “Le informazioni devono essere assunte in forma organizzata e sistematica ed esser tali da consentire una appropriata valutazione dell'attività svolta dall'Agenzia”.

⁴⁶ Si veda Decreto Legislativo 3 luglio 2003, n. 173, art. 1 lett. E).

direzione ha la durata massima di tre anni, e' rinnovabile ed e' incompatibile con altri rapporti di lavoro subordinato pubblico o privato o di lavoro autonomo, nonché con qualsiasi altra attività professionale privata, anche occasionale, che possa entrare in conflitto con gli scopi e i compiti dell'Agenzia⁴⁷.

Il Direttore, scelto in base a criteri di alta professionalità, di capacità manageriale e di qualificata esperienza nell'esercizio di funzioni attinenti al settore operativo dell'Agenzia, svolge i seguenti compiti

- a) presiede il Comitato di gestione e propone allo stesso lo statuto, i regolamenti, gli atti generali che regolano il funzionamento dell'Agenzia, i piani aziendali (compreso il piano pluriennale degli investimenti), il budget aziendale, il bilancio e le spese superiori all'ammontare di duemilione seicentomila euro, la costituzione o partecipazione ai consorzi e società;
 - b) determina, anche in attuazione della convenzione, le scelte strategiche aziendali, previa valutazione del Comitato di gestione;
 - c) stipula la convenzione sentito il Comitato di gestione e consultate le organizzazioni sindacali;
 - d) provvede, nei limiti e con le modalità previsti dalle norme e dai contratti collettivi, alle nomine dei dirigenti sottoponendo quelle relative alle strutture di vertice alla valutazione preventiva del Comitato di gestione;
 - e) determina gli indirizzi e i programmi generali necessari per raggiungere i risultati previsti dalla convenzione e attribuisce le risorse necessarie per l'attuazione dei programmi e dei progetti;
 - f) pone in essere gli atti di gestione ed esercita i relativi poteri di spesa e di acquisizione delle entrate, fatte salve le competenze dei dirigenti;
 - g) determina le forme e gli strumenti di collaborazione diretta con le altre Agenzie fiscali e con gli altri Enti e organi che comunque esercitano funzioni in settori della fiscalità di competenza dello Stato, nonché con il sistema delle autonomie locali e dà attuazione agli indirizzi del Ministro ai fini del coordinamento;
 - h) assicura l'attività di supporto dell'Agenzia nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze;
 - i) partecipa, secondo le modalità previste dalla normativa vigente, alla contrattazione del comparto delle Agenzie fiscali e sottoscrive i contratti integrativi e gli accordi collettivi dell'Agenzia.
- **Il Comitato di Gestione** è nominato per la durata di tre anni, con Decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Finanze. ed è composto da quattro membri, oltre al direttore dell'Agenzia che lo presiede. Il D.Lgs. 300/99 stabilisce che metà dei componenti possono essere scelti fra dipendenti delle amministrazioni pubbliche dotati di qualificata competenza nei settori in cui opera l'Agenzia. Gli altri membri sono scelti fra i dirigenti dei principali settori dell'Agenzia: lo statuto afferma, infatti, che due dei componenti sono nominati in quanto dirigenti preposti ad una delle direzioni centrali e delle direzioni regionali dell'Agenzia. I componenti del Comitato di gestione non possono svolgere attività professionale, né essere amministratori o dipendenti di società o imprese, nei settori di intervento dell'Agenzia.

Il Comitato di Gestione svolge una funzione di indirizzo politico amministrativo, e in particolare,

- a) delibera, su proposta del Direttore, sullo statuto, i regolamenti, gli atti generali che regolano il funzionamento dell'Agenzia, i bilanci preventivi e consuntivi, il documento

⁴⁷ In caso di assenza dal servizio o di impedimento temporaneo, le attribuzioni del Direttore sono esercitate da un componente del Comitato di gestione, nominato dallo stesso Comitato di gestione tra i dirigenti dell'Agenzia, su proposta del Direttore.

- programmatico annuale (*budget*)⁴⁸, i piani aziendali (compreso il piano pluriennale degli investimenti), le spese superiori all'ammontare di 2.600.000 euro, la costituzione o la partecipazione a consorzi e società;
- b) valuta le scelte strategiche aziendali, le nomine dei dirigenti responsabili delle strutture di vertice a livello centrale e periferico ed esprime parere in tutti i casi previsti dallo statuto, dai regolamenti di contabilità e di amministrazione;
 - c) valuta ogni questione che il Direttore ponga all'ordine del giorno.

Il Comitato di gestione si riunisce su convocazione del Direttore ogniqualvolta egli lo ritenga necessario e comunque almeno quattro volte all'anno. Il Comitato si intende regolarmente costituito quando alla seduta sono presenti la metà più uno dei suoi componenti. Le deliberazioni di competenza del Comitato sono prese a maggioranza dei presenti. In caso di parità prevale il voto di colui che presiede il collegio. Quando il Comitato è chiamato a deliberare sullo statuto, le deliberazioni sono adottate con la maggioranza assoluta dei componenti.

- Il **Collegio dei revisori dei conti** è nominato per la durata di tre anni, con Decreto del Ministro delle Finanze di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica ed è composto dal Presidente, da due membri effettivi e due supplenti iscritti al registro dei revisori contabili. I membri del Collegio dei revisori possono essere confermati una sola volta⁴⁹.

Il Collegio dei revisori:

- a) accerta la regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili;
- b) vigila sull'osservanza delle leggi, del presente statuto e dei regolamenti dell'Agenzia;
- c) esamina il *budget* e controlla il bilancio;
- d) accerta periodicamente la consistenza di cassa;
- e) redige le relazioni di propria competenza;
- f) può chiedere al Direttore notizie sull'andamento e la gestione dell'Agenzia, ovvero su singole questioni, riferendo al Ministro dell'Economia e delle Finanze le eventuali irregolarità riscontrate;
- g) svolge il controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- h) esercita ogni altro compito relativo alle funzioni di Revisore dei conti.

I membri del Collegio assistono senza diritto di voto alle sedute del Comitato di gestione. Il Collegio dei revisori dei conti è convocato dal Presidente, anche su richiesta dei componenti, ogniqualvolta lo ritenga necessario e comunque almeno ogni trimestre. Le deliberazioni del Collegio sono assunte a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Il componente dissenziente ha diritto a fare iscrivere a

⁴⁸ L'art. 4 del Regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle entrate descrive dettagliatamente quali sono le modalità di approvazione del budget da parte del Comitato di gestione:

“..Il Comitato di gestione, in coerenza e nel rispetto della convenzione prevista dall'articolo 59, comma 2, del Decreto n. 300 del 1999, approva il documento programmatico annuale (budget) che determina gli obiettivi economici e finanziari e articola le relative previsioni di spesa per le strutture di vertice centrali e periferiche. (...) Al termine del primo semestre, il Direttore verifica la necessità di una revisione del documento programmatico sulla base dell'andamento della gestione, sottoponendo l'eventuale revisione all'approvazione del Comitato di gestione. (...) Ove, per circostanze eccezionali, non sia possibile pervenire all'approvazione del documento programmatico in tempo utile per l'inizio dell'esercizio, il Comitato direttivo, su proposta del Direttore, delibera la gestione provvisoria, che avrà una durata non superiore a quattro mesi e fisserà limiti di costo mensili pari ad un dodicesimo del budget dell'esercizio precedente e la sottopone all'approvazione ministeriale.

⁴⁹ Ai membri del Collegio si applica l'articolo 2399 del codice civile per cui non possono eletti alla carica di sindaco l'interdetto, l'inabilitato, il fallito, o chi è stato condannato ad una pena che importa l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o l'incapacità ad esercitare uffici direttivi; il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado degli amministratori della società, gli amministratori, il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado degli amministratori delle società da questa controllate, delle società che la controllano e di quelle sottoposte a comune controllo; coloro che sono legati alla società o alle società da questa controllate o alle società che la controllano o a quelle sottoposte a comune controllo da un rapporto di lavoro o da un rapporto continuativo di consulenza o di prestazione d'opera retribuita, ovvero da altri rapporti di natura patrimoniale che ne compromettano l'indipendenza”

verbale il proprio dissenso. Le sedute del Collegio debbono risultare da apposito verbale che viene trascritto sul libro dei verbali del Collegio, custodito presso l'Agenzia.

Nel completare il quadro sulla *governance* dell'Agenzia delle Entrate si osserva che dal punto di vista organizzativo, l'Agenzia si articola in uffici centrali e regionali, con funzioni prevalenti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo, e in uffici periferici, con funzioni operative. Nelle Direzioni centrali e regionali, le attività connesse al controllo di gestione sono svolte nell'ambito di unità organizzative di livello dirigenziale, che verificano, anche mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, il conseguimento degli obiettivi operativi, l'efficienza e l'economicità della gestione delle risorse assegnate. Ai controlli interni di regolarità amministrativa e contabile sugli uffici periferici provvedono strutture dedicate all'*audit* e alla sicurezza, mentre le misure sanzionatorie per responsabilità dirigenziale che comportano il recesso dal rapporto di lavoro ovvero la revoca dell'incarico e la conseguente messa a disposizione sono adottate previo conforme parere di un Comitato dei garanti presieduto da un magistrato della Corte dei Conti.

Tabella 4: Sintesi sulla *governance* dell'Agenzia delle Entrate⁵⁰

	Direttore	Comitato di Gestione	Collegio dei Revisori
Nomina	Decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Finanze, sentita la Conferenza unificata Stato- Regioni-Autonomie locali.	Decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle Finanze	Decreto del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica
Durata incarico	3 anni	3 anni	3 anni
Nr. Membri	-	4+Direttore dell'Agenzia	3+2 supplenti
Composizione	-	Direttore è Presidente del Comitato 2 Membri sono necessariamente dirigenti (centrali e periferici) dell'Agenzia	Presidente + 2 membri effettivi e 2 supplenti iscritti all'Albo dei Revisori contabili
Funzione	Direzione e rappresenta legale	Indirizzo politico amministrativo	Controllo regolarità e vigilanza
Incompatibilità	Con altri rapporti di lavoro subordinato pubblico o privato o di lavoro autonomo, o altra attività professionale privata, anche occasionale, in conflitto con gli scopi e i compiti dell'Agenzia	Non possono svolgere attività professionale, ne' essere amministratori o dipendenti di società o imprese, nei settori di intervento dell'Agenzia	Secondo le norme del codice civile
Rinnovabilità	SI (max 1 volta)	SI (max 1 volta)	SI (max 1 volta)
Requisiti	Deve essere scelto in base a criteri di alta professionalità, di capacità manageriale e di qualificata esperienza nell'esercizio di funzioni attinenti al settore operativo dell'Agenzia	Due membri possono essere scelti fra dipendenti delle amministrazioni pubbliche dotati di qualificata competenza nei settori in cui opera l'Agenzia. Gli altri membri sono scelti fra i dirigenti dei principali settori dell'Agenzia	Secondo le norme del codice civile
Funzionamento dell'organo	-	Maggioranza + 1 dei membri per validità della seduta. Maggioranza dei presenti per deliberazioni	Maggioranza dei componenti per deliberazioni
Compenso	Determinato contrattualmente. Attualmente è pari a quello del Primo Presidente della Corte di Cassazione	Determinato con Decreto del Ministro delle Finanze, di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica. A carico del bilancio dell'Agenzia.	Determinato con Decreto del Ministro delle Finanze, di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica. A carico del bilancio dell'Agenzia

⁵⁰ Anche nella Tabella si sono mantenute le denominazioni dei Ministeri presenti del dettato normativo

4.3 Modelli di *governance* degli istituti previdenziali e assicurativi all'estero

Sempre in attuazione del mandato ed al fine di raccogliere ulteriori elementi utili di analisi e valutazione si è proceduto ad una ricognizione dei modelli di *governance* degli istituti previdenziali e assicurativi in alcuni Paesi esteri e segnatamente: Francia, Germania, Spagna, Svezia e Gran Bretagna.

Di seguito, per ogni Paese analizzato, si presenta una sintetica scheda di inquadramento del sistema in essere, per poi entrare nel merito degli specifici assetti di *governance*.

L'analisi che viene presentata in questo paragrafo è stata realizzata da Manuel Marocco, Lilli Carollo, Debora Gentilini di Isfol. A loro e al Direttore di Isfol va il nostro personale ringraziamento per il prezioso contributo fornito.

4.3.1 Francia

4.3.1.1 Il sistema⁵¹

Il regime francese di sicurezza sociale può essere diviso in cinque principali settori:

- il regime generale, che copre la maggior parte dei lavoratori, nonché altre categorie di persone (studenti, alcuni destinatari di benefici, semplici residenti) che sono entrati a far parte del sistema generale nel corso degli anni, nonché tutti i residenti percettori di assegni familiari;
- i regimi speciali previdenziali di cui alcuni coprono tutti i rischi ed altri coprono solo la vecchiaia, in questo caso intervenendo lo schema generale a copertura degli altri rischi;
- il settore agricolo, che copre tutti i rischi, con due diversi organi amministrativi, uno dedicato agli agricoltori ed uno ai lavoratori del settore agricolo;
- i regimi dei lavoratori autonomi, con uno schema per l'assicurazione contro la malattia e tre regimi di assicurazione per la vecchiaia (artigiani, commercianti e produttori e membri delle professioni);
- l'assicurazione contro la disoccupazione.

Il regime generale è organizzato in quattro settori:

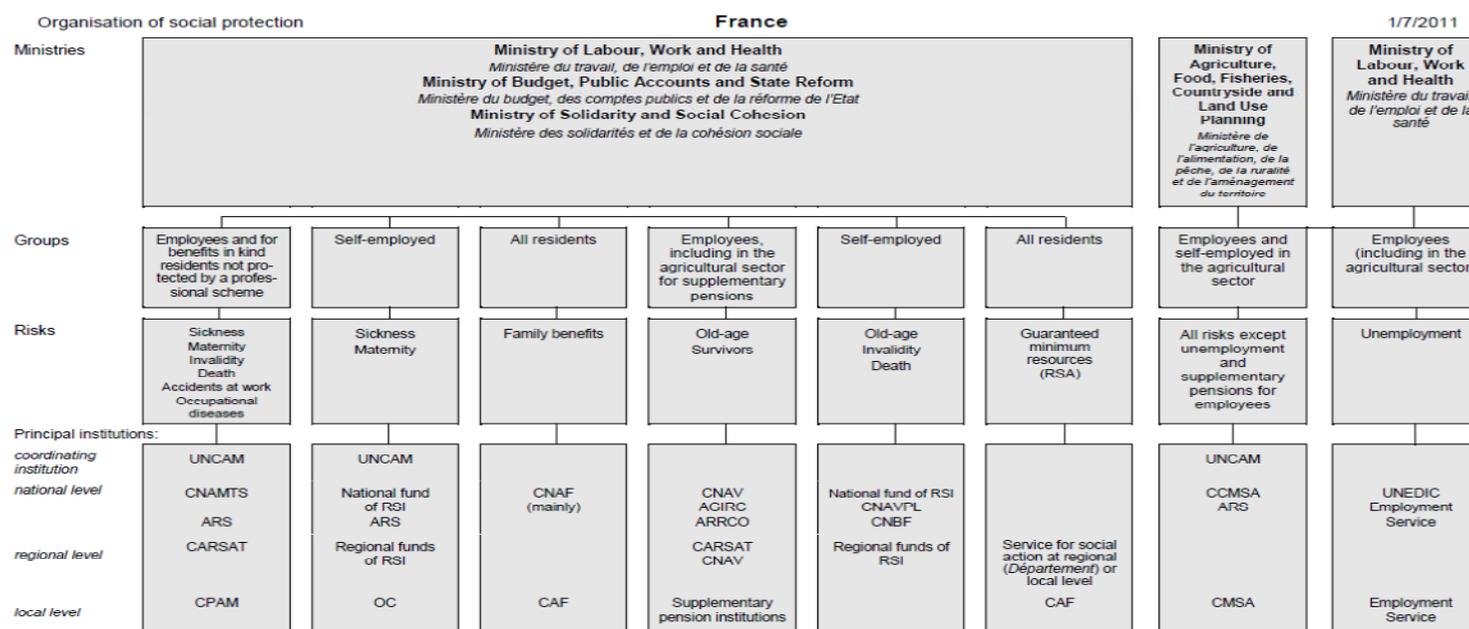
- quello per malattia, maternità, invalidità e morte,
- quello per gli infortuni e le malattie professionali,
- quello per la vecchiaia,
- quello per la famiglia.

In particolare, il settore dedicato alla pensione di vecchiaia è amministrato dal Fondo Nazionale di assicurazione per la vecchiaia (Caisse nationale d'assurance vieillesse, CNAV), che gestisce i trattamenti pensionistici nel settore dell'industria, commercio e dei servizi.

Il recupero dei contributi e dei premi è effettuato a livello territoriale dai sindacati (unioni di recupero dei contributi previdenziali e degli assegni familiari URSSAF) che confluiscono, a livello nazionale, nell'Agenzia Centrale degli organismi di sicurezza sociale (ACOSS). L'ACOSS ha il compito di gestire la tesoreria di ciascun settore di intervento per quanto riguarda la pianificazione e l'implementazione dei fondi di cassa.

⁵¹ Fonte: MISSOC, ORGANISATION OF SOCIAL PROTECTION CHARTS AND DESCRIPTIONS, luglio 2011.

TAV. 1. Sistema di sicurezza sociale Francia⁵²



Legenda: I contributi previdenziali e i premi assicurativi di disoccupazione vengono raccolti: per i lavoratori dipendenti e relativamente a tutti i rischi dall'URSSAF (subordinato al ACOSS); per i commercianti, i manifatturieri e gli artigiani dalla RSI; per le libere professioni dall'URSSAF (in materia di prestazioni familiari dal CSG e dal CRDS), dalle sezioni dei lavoratori autonomi (vecchiaia e di invalidità) e dal RSI (malattia e maternità). Nel settore agricolo, la CMSA raccoglie contributi per gli agricoltori e impiegati. Per gli impiegati i contributi per le pensioni complementari sono pagati dall' AGIRC e dall'ARRCO. ACOSS: Agenzia centrale degli organismi di sicurezza sociale (Agence centrale des organismes de sécurité sociale); AGIRC: pensione complementare per il personale dirigenziale (Association générale des institutions de retraite des cadres); ARRCO: pensione complementare per i dipendenti (Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés); ARS: Agenzia Regionale della Sanità (Agence régionale de santé); CAF: Fondo per gli assegni alle famiglie (Caisse d'allocations familiales); CARSAT: Fondo per l'assicurazione pensionistica e la salute sul lavoro (Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail); CCMSA: Fondo Centrale di Mutua Garanzia degli agricoltori (Caisse centrale de mutualité sociale agricole); CMSA: Fondo di mutua assicurazione per gli agricoltori (Caisse de mutualité sociale agricole); CNAV: Fondo nazionale di assegni familiari (Caisse nationale d'allocations familiales); CNAMTS: Fondo nazionale di assicurazione per la malattia dei lavoratori dipendenti (Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés); CNAV: Cassa nazionale per le pensioni di vecchiaia (Caisse nationale d'assurance vieillesse); CNAVPL: Cassa nazionale per la pensione di vecchiaia per le libere professioni (Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales); CNBF: Fondo nazionale del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati (Caisse nationale des barreaux français); CPAM: Cassa per l'assicurazione malattia (Caisse primaire d'assurance maladie); OC: Agenzia accreditata (Organisme conventionné); RSI: Regime di protezione sociale per i lavoratori autonomi (Régime social des indépendants); UNCAM: Unione Nazionale dei Fondi di assicurazione per malattia (Union nationale des caisses d'assurance maladie). UNEDIC: Unione nazionale per l'occupazione nell'industria e nel commercio (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce); URSSAF: Sindacati per il recupero delle assicurazioni sociali e dei contributi sulle prestazioni familiari (Unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales).

⁵²Fonte: MISSOC, ORGANISATION OF SOCIAL PROTECTION CHARTS AND DESCRIPTIONS, luglio 2011.

4.3.1.2 La governance interna del CNAV

Il Consiglio di Amministrazione

Il Consiglio di Amministrazione del CNAV è composto da 30 membri con funzioni deliberative, di cui:

- 13 rappresentanti dei soggetti assicurati, designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori a livello nazionale;
- 13 rappresentanti dei datori di lavoro, nominati dal *Mouvement des entreprises de France* (MEDEF), dalla Confederazione generale dei datori di lavoro delle piccole e medie imprese (CGPME) e dall'Unione professionale artigianale (UPA);
- 4 esperti nei settori del CNAV designati dallo Stato, tra cui almeno un rappresentante dei pensionati.

Sono compresi, inoltre, a titolo meramente consultivo:

- una persona designata dall'Unione Nazionale delle Associazioni Familiari (UNAF);
- 3 rappresentanti del personale dell'Ente.

Durante le sessioni del Consiglio è inoltre prevista la presenza di un rappresentante del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Direttore dell'Unione del controllo economico e finanziario-pensionistico e di un revisore dei conti dello Stato.

Sono invitati, inoltre, a partecipare alle sessioni: dei rappresentanti dei Ministeri del Sistema Pubblico (Dipartimento della Sicurezza Sociale) e della Direzione Generale della Coesione Sociale del Ministero della sicurezza sociale, nonché un rappresentante del Ministro delle finanze (Ufficio di Bilancio).

Il Consiglio di Amministrazione si riunisce almeno una volta ogni tre mesi. Di fatto, tiene una sessione ordinaria ogni mese, eccetto che nel mese di agosto. Possono essere indette delle sessioni ulteriori in caso di necessità.

Per l'organizzazione dei suoi lavori, il Consiglio ha istituito 8 Commissioni, costituite da consiglieri che hanno potere deliberativo, e che comprendono, ognuna, 5 rappresentanti dei lavoratori, 5 rappresentanti dei datori di lavoro ed un rappresentante degli esperti:

1. la commissione d'azione sanitaria e sociale ;
2. la commissione dei bilanci e dei mezzi;
3. la commissione sullo studio della legislazione dell'assicurazione sulla vecchiaia;
4. la commissione studi e prospettive;
5. la commissione qualità e comunicazione;
6. il comitato regionale dell'Ile-de-France ;
7. la commissione dei ricorsi irrituali ;
8. la commissione delle sanzioni amministrative.

Il Consiglio di Amministrazione regola attraverso le proprie deliberazioni le questioni del Cnav, sia su proposta del suo Presidente, dei suoi membri o del direttore, sia su iniziativa del Ministro della Sicurezza sociale.

Il Consiglio di Sorveglianza

Il Consiglio di sorveglianza del Cnav è composto da 27 membri, di cui 6 parlamentari, 3 rappresentanti dei pensionati, 4 esperti e 12 rappresentanti delle organizzazioni operanti nel campo economico, sanitario o sociale, designati dal Ministro della Sicurezza Sociale.

I suoi membri sono nominati con ordinanza pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale per un periodo di 5 anni.

Il Consiglio di Sorveglianza esamina le condizioni di esecuzione degli accordi sugli obiettivi e sulla gestione (Cog) siglati tra lo Stato e il Cnav.

Gli Accordi sugli obiettivi e sulla gestione (Cog) sono istituiti dall'Ordinanza del 24 aprile 1996; questi sono fondati sul principio del partenariato e permettono un impegno reciproco tra lo Stato e il Cnav.

Il Consiglio di Sorveglianza può formulare raccomandazioni.

A seguito dell'esame, il Presidente del Consiglio di Sorveglianza formula un parere al Parlamento.

Il Direttore

Il Governo, previa consultazione con il Presidente del Consiglio di Amministrazione, nomina il direttore del CNAV. Il direttore è incaricato di assicurare il funzionamento del CNAV. Ha competenza generale ed esclusiva in materia di personale. Stabilisce l'organizzazione del lavoro, prepara i bilanci e sostiene la spesa. Implementa i compiti di coordinamento e di controllo attribuite al Cnav. Queste attività sono esercitate in collaborazione con i Fondi regionali, attraverso dei contratti pluriennali di gestione.

4.3.2 Germania

4.3.2.1 Il sistema ⁵³

Il sistema di previdenza sociale tedesco, finanziato mediante i contributi assicurativi nazionali, nonché mediante il gettito fiscale generale, copre cinque settori obbligatori:

- assicurazione pensionistica (*Gesetzliche Rentenversicherung*);
- assicurazione malattia (*Gesetzliche Krankenversicherung*);
- assicurazione a lungo termine (*Gesetzliche Pflegeversicherung*);
- assicurazione contro gli infortuni (*Gesetzliche Unfallversicherung*);
- assicurazione contro la disoccupazione (*Gesetzliche Arbeitslosenversicherung*).

La gestione dell'assicurazione pensionistica obbligatoria é affidata ai seguenti Enti previdenziali:

- Ente pensionistico federale tedesco (*Deutsche Rentenversicherung Bund*) che gestisce le prestazioni in denaro, vale a dire le pensioni di vecchiaia, invalidità, le pensioni per i supersiti, per gli orfani, prestazioni in denaro in caso di temporanea incapacità di lavoro (maternità, paternità, gravidanza);
- Enti pensionistici regionali tedeschi (*Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung*);
- Ente pensionistico federale tedesco per minatori, ferrovieri e marittimi (*Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See*);
- Casse di assicurazione vecchiaia degli agricoltori (*Landwirtschaftliche Alterskassen*).

Gli Enti sopra menzionati sono istituzioni di diritto pubblico. Sono soggetti al controllo e alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*) responsabile dell'assicurazione pensionistica (di vecchiaia, reversibilità e invalidità), delle assicurazioni contro gli infortuni e contro la disoccupazione.

Assicurazione malattia obbligatoria

L'assicurazione malattia obbligatoria (*Gesetzliche Krankenversicherung*) è gestita da 160 casse assicurative, alcune delle quali operano a livello regionale (ad es. le casse malattia locali, *Ortskrankenkassen*) ed altre a livello nazionale (tra cui la maggior parte delle casse integrative, *Ersatzkassen*). Le casse malattia obbligatorie gestiscono la riscossione dei contributi previdenziali totali per tutti i settori della previdenza sociale.

Assicurazione per l'assistenza a lungo termine

Tutte le casse malattia obbligatorie hanno istituito una cassa per l'assistenza a lungo termine (*Gesetzliche Pflegeversicherung*) che eroga prestazioni ai beneficiari che necessitano di assistenza permanente. Tutti gli iscritti a una cassa malattia obbligatoria sono coperti dall'assicurazione per l'assistenza a lungo termine della stessa cassa. Analogamente, le persone coperte da una cassa malattia privata devono stipulare un contratto di assicurazione privata per ricevere assistenza a lungo termine. Inoltre, è possibile stipulare un'assicurazione volontaria per l'assistenza a lungo termine con imprese assicurative. I settori

⁵³Fonte: MISSOC, ORGANISATION OF SOCIAL PROTECTION CHARTS AND DESCRIPTIONS, luglio 2011.

dell'assicurazione malattia e dell'assistenza a lungo termine sono controllati dal Ministero federale della Salute (*BundesministeriumfürGesundheit*).

Assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione

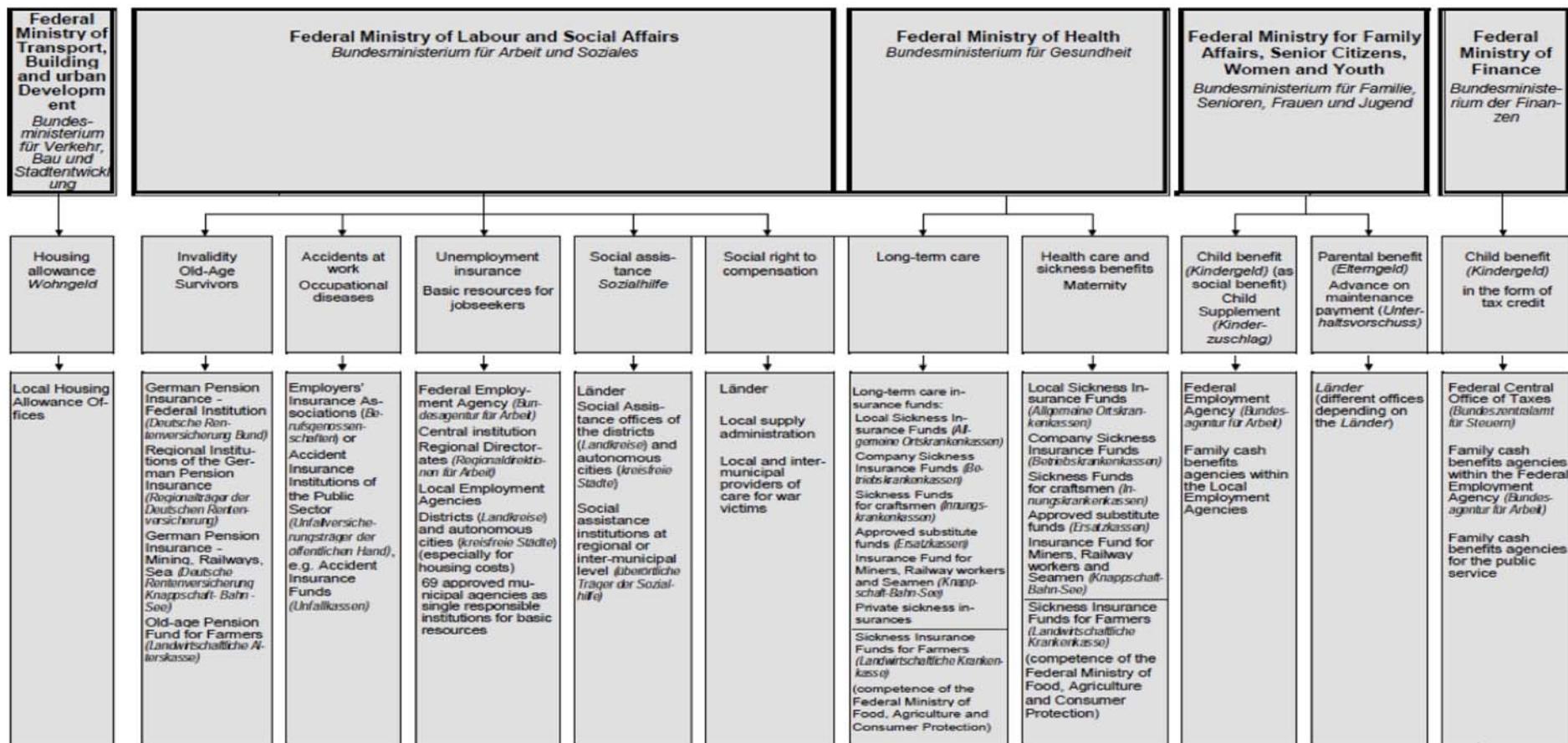
L'assicurazione contro la disoccupazione (*GesetzlicheArbeitslosenversicherung*) è obbligatoria ed è gestita dall'Agenzia federale per l'impiego (*BundesagenturfürArbeit*), che è strutturata in una direzione centrale, dalle direzioni regionali e dalle agenzie locali. L'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione copre tutti i lavoratori (gli operai, gli impiegati, gli apprendisti e i giovani disabili).

Tav. 2. Sistema di sicurezza sociale Germania⁵⁴

Organisation of social protection

Germany

1/7/2011



⁵⁴Fonte: MISSOC, ORGANISATION OF SOCIAL PROTECTION CHARTS AND DESCRIPTIONS, luglio 2011.

4.3.2.2 La governance interna del *Deutsche Rentenversicherung Bund* (Ente pensionistico federale tedesco)

L'Ente pensionistico federale tedesco è soggetto al controllo e alla vigilanza del Ministero per il lavoro e gli affari sociali (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, responsabile dell'assicurazione pensionistica (di vecchiaia, reversibilità e invalidità), delle assicurazioni contro gli infortuni e contro la disoccupazione. Inoltre, l'Ufficio federale assicurativo (*Bundesversicherungsamt*), un'Agenzia indipendente, che opera in collaborazione con il Ministero del lavoro e degli affari sociali e il Ministero federale della Salute (*Bundesministerium für Gesundheit*), svolge attività di vigilanza e controllo di tutte le istituzioni che forniscono servizi nell'ambito dell'assicurazione pensionistica, degli infortuni e dell'assicurazione sanitaria sulla base di linee guida ministeriali. L'ufficio federale suddetto, governato da un Presidente, si avvale di un comitato scientifico per l'analisi e il monitoraggio del rischio assicurativo. Spettano all'Ufficio, inoltre, compiti di audit e valutazione della performance delle istituzioni che erogano servizi nell'ambito del sistema di sicurezza sociale, con poteri di avviso e sanzionatori.

Organi dell'Ente pensionistico federale tedesco sono:

Assemblea federale dei rappresentanti (*Bundesvertreterversammlung*)

L'assemblea è composta da 34 membri

- 30 nominati dai datori di lavoro e dell'Associazione tedesca delle assicurazioni pensionistiche
- 2 nominati dagli Enti pensionistici regionali;
- 2 nominati dall'Ente pensionistico federale tedesco per minatori, ferrovieri e marittimi (*Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See*)

All'Assemblea Federale dei Rappresentanti spetta l'adozione di decisioni di carattere generale e la gestione di tutte le questioni relative all'assicurazione pensionistica tedesca.

Consiglio esecutivo federale (*Bundesvorstand*)

Il Consiglio è composto da 22 membri

- 11 rappresentanti degli assicurati;
- 11 rappresentanti dei datori di lavoro.

Il Consiglio esecutivo, diretto da un Presidente, si occupa della gestione sistema pensionistico tedesco.

Consiglio di Amministrazione (*Direktorium*)

Il Consiglio è composto da 3 membri:

- 1 Presidente
- 2 Direttori nominati dalla Assemblea federale dei rappresentanti, su proposta del comitato direttivo (*Erweiterten Direktorium*).

Il Presidente del Consiglio di Amministrazione è preposto alla direzione generale dell'Ente ed è responsabile delle relazioni esterne. Al Consiglio spettano i seguenti compiti:

- conferire incarichi di organizzazione interna ;
- occuparsi degli aspetti relativi all'erogazione delle pensioni.

Comitato direttivo (*Erweiterten Direktorium*)

Il Comitato è composto da 6 membri, 1 nominato dall'Ente pensionistico federale tedesco per minatori, ferrovieri e marittimi (*Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See*) e 5 nominati dagli Enti pensionistici regionali tedeschi (*Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung*)

Sono compiti del Comitato direttivo predisporre le delibere che riguardano gli Enti pensionistici regionali; svolgere i compiti relativi alla definizione delle classi di assegnazione degli assicurati; gestire le risorse finanziarie.

4.3.3 Spagna

4.3.3.1 Il sistema ⁵⁵

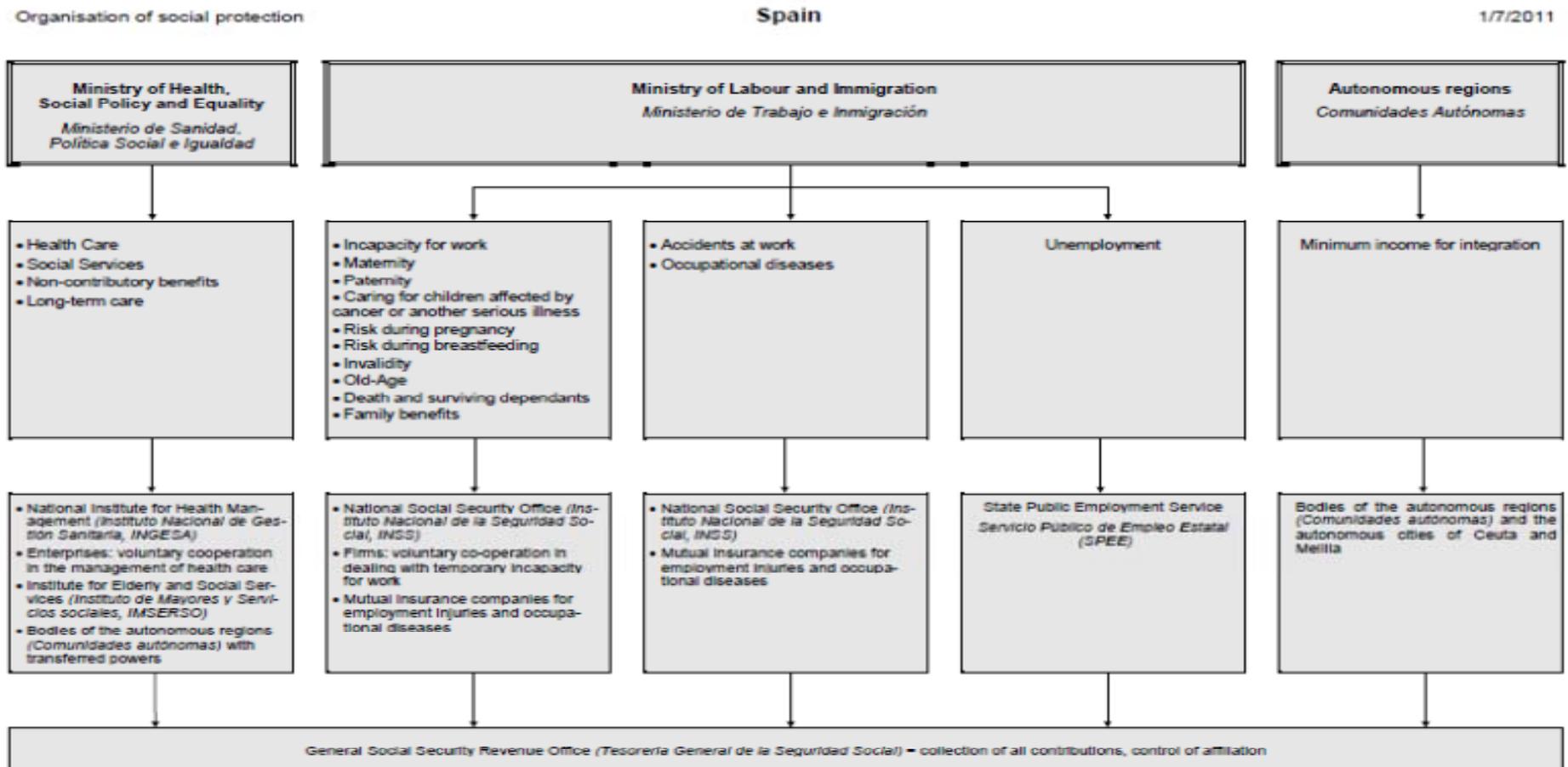
Il sistema sicurezza sociale spagnolo prevede un regime generale (dipendenti dell'industria e del settore dei servizi) e dei regimi speciali relativi ai lavoratori di altri settori produttivi (lavoratori agricoli, lavoratori autonomi, minatori, marinai e dei pescatori e lavoratori domestici).

La gestione del sistema è affidata ai seguenti Enti:

- l'Istituto nazionale di sicurezza sociale (Istituto Nacional de la Seguridad Social, INSS), che gestisce le prestazioni in denaro, vale a dire pensioni di vecchiaia, invalidità permanente, le pensioni per i supersiti, per gli orfani, le prestazioni in denaro in caso di temporanea incapacità di lavoro, maternità, paternità, rischio durante la gravidanza, rischio durante allattamento, la cura dei bambini affetti da cancro o da un altro grave malattia, prestazioni familiari ed altre indennità e benefici.
- l'Istituto Nazionale Sanitario (Istituto Nacional de Gestión Sanitaria, INGESA), che è un organo per la cooperazione tra lo Stato e le Comunità Autonome, dipendente dal Ministero della Salute, delle Politiche Sociali e Pari opportunità (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad), il cui scopo è quello di promuovere la cura della salute all'interno del Sistema Sanitario Nazionale, stante l'affidamento della competenza per l'assistenza sanitaria alle Comunità Autonoma.
- il servizio pubblico per l'occupazione (Servicio Público de Empleo Estatal, SPEE) che gestisce i sussidi di disoccupazione.
- l'Istituto dei servizi per anziani e di assistenza sociale (Istituto de Mayores y Servicios Sociales, IMSERSO), che determina ulteriori servizi sociali e gestisce allo stesso tempo, le indennità di assistenza sociale, a carattere non contributivo e di assistenza a lungo termine.
- l'Istituto sociale per i lavoratori marittimi (Istituto Social de la Marina, ISM), che si occupa della protezione sociale dei dipendenti della marina mercantile, dei pescatori e in generale dei dipendenti in trasporti marittimi .
- la Tesoreria Generale della Sicurezza sociale (Tesorería General de la Seguridad Social, TGSS), l'unico fondo all'interno del sistema competente a raccogliere i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori.
- Gli Enti sopra menzionati sono istituzioni di diritto pubblico autonome. Sono subordinati alla pubblica amministrazione: in particolare il Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione (Ministerio de Trabajo e Inmigración) è responsabile del INSS, SPEE, ISM e TGSS, il Ministero della Salute, Politiche Sociali e le Pari opportunità (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad) è responsabile dell'INGESA e dell'IMSERSO.

⁵⁵Fonte: MISSOC, ORGANISATION OF SOCIAL PROTECTION CHARTS AND DESCRIPTIONS, luglio 2011.

Tav. 3. Sistema di sicurezza sociale Spagna⁵⁶



⁵⁶Fonte: MISSOC, ORGANISATION OF SOCIAL PROTECTION CHARTS AND DESCRIPTIONS, luglio 2011.

4.3.3.2 La governance interna dell' ISNN⁵⁷

L'ISSN è un Ente autonomo dotato di personalità giuridica, controllato dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, attraverso il Segretario di Stato per la Sicurezza Sociale. L'ISNN si articola nei seguenti organi, il Consiglio generale e il Comitato Esecutivo, dedicati alla partecipazione, al controllo ed al monitoraggio della gestione, il Segretario Generale e le Sub-Direzioni, con funzioni di direzione.

Consiglio generale

Il Consiglio Generale è composto dai seguenti membri:

- 13 rappresentanti delle organizzazioni sindacali più rappresentative;
- 13 rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali più rappresentative;
- 13 rappresentanti del governo centrale.

Il Presidente del Consiglio generale è il Segretario di Stato per la Sicurezza sociale, che è uno dei membri in rappresentanza del governo centrale e che designa un vicePresidente tra gli altriconsiglieri. Funge da Segretario, senza diritto di voto, il Segretario Generale dell'ISNN.

Sono compiti del Consiglio Generale:

- lo sviluppo criteri di efficienza dell'ISNN
- la predisposizione del bilancio
- l'approvazione della relazione annuale di attività da presentare al Governo

Il Consiglio Generale si riunisce ogni trimestre e, su convocazione del suo Presidente, o su richiesta del 20% dei suoi membri

Comitato Esecutivo

Il comitato esecutivo è composto da 9 membri:

- 3 rappresentanti dei sindacati membri del Consiglio Generale,
- 3 rappresentanti delle associazioni datoriali membri del Consiglio Generale
- 3 rappresentanti del governo centrale.

Il Presidente del Comitato è il Direttore dell'Istituto, che è uno dei membri che rappresentano il governo centrale. Funge da Segretario, senza diritto di voto, il Segretario del Consiglio Generale. Al Comitato Esecutivo spetta di sorvegliare l'attuazione delle risoluzioni del Consiglio Generale e di proporre ogni misura ritenuta necessaria per rispondere al meglio alle finalità dell'Istituto. Il Comitato si riunisce mensilmente e su convocazione del suo Presidente, ovvero di un terzo dei suoi membri.

Direttore Generale

Il Direttore Generale è nominato e revocato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro del lavoro e degli affari sociali, ha la rappresentanza legale dell'Ente ed è responsabile per le attività di pianificazione, direzione, controllo e ispezione.

Segretario generale.

Al Segretario generale, nominato dal Segretario generale della Sicurezza Sociale, spetta:

- lo studio e la proposta di pianificazione strategica di organizzazione dei servizi, in coordinamento con le Sub-Direzioni generali,
- la comunicazione aziendale e le relazioni esterne e di assistenza tecnica ai membri del Consiglio Generale,
- l'informazione e la comunicazione con i cittadini,
- la programmazione, la gestione e il controllo della rete degli uffici territoriali,
- la stipula dei contratti e lo sviluppo ed attuazione del piano di investimenti,

⁵⁷ Fonte: Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de modificación parcial de las correspondientes a la Tesorería General de la Seguridad Social

- la pianificazione, direzione, esecuzione e valutazione delle attività di controllo dei servizi di controllo e la gestione della loro qualità,
- il coordinamento delle Sub-direzioni generali.

Comitati Esecutivi provinciali

I Comitati esecutivi provinciali sono composti da 9 membri: 3 rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, 3 delle organizzazioni imprenditoriali più rappresentative e da 3 rappresentanti del governo centrale. Il Presidente è il direttore provinciale del Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali e Vice, il Direttore Provinciale dell'ISNN, in qualità di rappresentanti del governo centrale. Funge da Segretario, senza diritto di voto, un funzionario della Direzione Provinciale dell'ISNN, nominato dal Direttore Generale, su proposta del direttore provinciale dell'ISNN). Spetta ai Comitati coordinare e controllare l'attuazione a livello provinciale delle decisioni del Consiglio Generale e proporre, se del caso, eventuali misure, piani e programmi se necessari a livello territoriale. I comitati si riuniscono una volta al mese.

4.3.4 Svezia

4.3.4.1 Il sistema⁵⁸

Il sistema svedese di sicurezza sociale, fatta eccezione per l'assicurazione contro la disoccupazione, è di competenza del Ministero della Sanità e degli Affari Sociali (Socialdepartementet). I rischi generali coperti sono la malattia e la maternità (sjuk-ochföräldraförsäkring), la vecchiaia (ålderspension), i superstiti (efterlevandepension), la malattia (sjuk-ochaktivitetsersättning) e gli infortuni sul lavoro (arbetskadeförsäkring).

Ai sensi della legge sulle assicurazioni sociali, il sistema di sicurezza sociale è suddiviso in un'assicurazione sociale universale basata sul domicilio ed in una basata sulla contribuzione da lavoro contro la perdita di reddito.

L'Agenzia svedese delle assicurazioni sociali (Försäkringskassan) è responsabile della gestione della sicurezza sociale (escluse le pensioni di vecchiaia e dei superstiti). Le pensioni sono gestite dalla Agenzia svedese per pensioni (Pensionsmyndigheten).

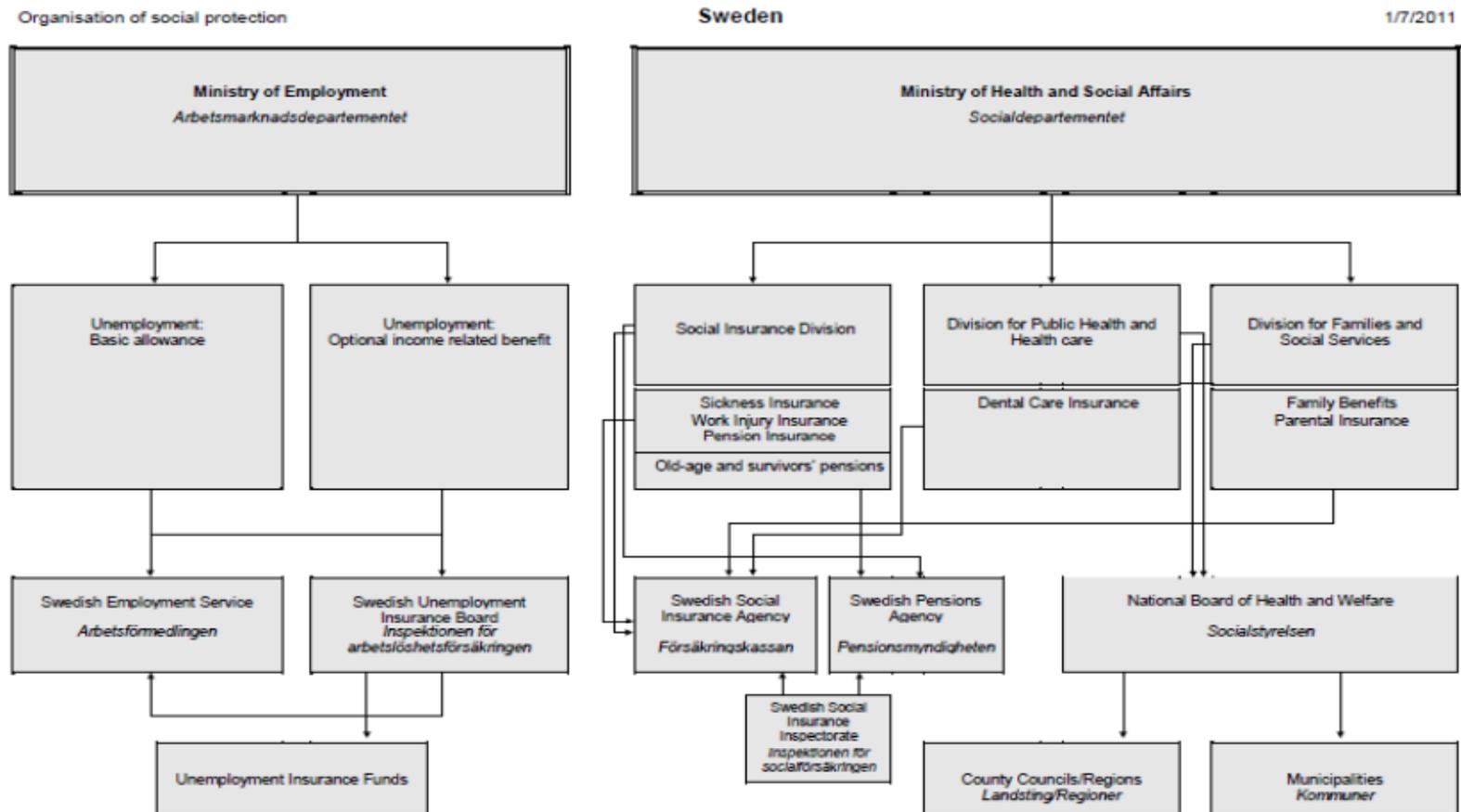
L'assistenza sanitaria è di competenza dei consigli di contea o delle regioni in Svezia.

L'assicurazione contro la disoccupazione è di competenza del Ministero del Lavoro (Arbetsmarknadsdepartementet).

L'assistenza sociale è di competenza del Ministero della Salute e degli Affari Sociali ed è gestita dal Consiglio Nazionale per la Salute e la Sicurezza (Socialstyrelsen). La gestione locale dell'assistenza sociale, inclusi cura e servizi per bambini, anziani, disabili è gestita dai Comuni.

⁵⁸Fonte: MISSOC, ORGANISATION OF SOCIAL PROTECTION CHARTS AND DESCRIPTIONS, luglio 2011.

Tav.4.II Sistema di sicurezza sociale Svezia⁵⁹



⁵⁹Fonte: MISSOC, ORGANISATION OF SOCIAL PROTECTION CHARTS AND DESCRIPTIONS, luglio 2011.

4.3.4.2 La governance interna dell'Agenzia svedese per le pensioni⁶⁰

L'Agenzia gestisce le pensioni di vecchiaia ed altri benefici e sussidi previsti dalla legge.

Il Governo, oltre alle istruzioni generali sulle agenzie governative, approva specifiche istruzioni, in parte nell'ambito del provvedimento relativo agli stanziamenti in favore dell'Agenzia, che è il principale strumento di controllo a disposizione dell'Esecutivo. L'Ispettorato per la sicurezza sociale (*Inspektionen för socialförsäkring*, ISF) esercita la supervisione e il controllo sull'intero spettro della sicurezza sociale ed in particolare delle tre Agenzie competenti in materia (Agenzia svedese delle assicurazioni sociali, Agenzia svedese per pensioni, Agenzia svedese delle Entrate). La mission dell'Ispettorato è la supervisione del sistema, il controllo di efficienza e la valutazione, non rappresenta il Governo e non svolge funzioni autoritative ed amministrative relative alla gestione delle assicurazioni sociali.

All'interno dell'Agenzia è previsto un "Dipartimento Comunicazione" ed uno di "Riunione con i clienti", entrambi dedicati allo sviluppo della comunicazione con i pensionati e i contribuenti.

Sono organismi interni dell'Agenzia:

Consiglio di Amministrazione

L'agenzia è governata dal Consiglio, nominato dal Governo, che è composto da non più di 9 membri; il Consiglio elegge al suo interno un vice. Approva la relazione annuale e garantisce il controllo interno.

Direttore Generale

Il Direttore è a capo dell'Agenzia ed è nominato dal Governo ed agisce in conformità alle direttive del Consiglio. Il direttore o dipendente dell'Agenzia non può, senza autorizzazione del Governo, essere membro o un membro supplente di fondi comuni di investimento.

Audit interno

L'Audit è diretto da un dipendente dell'Agenzia e fornisce consulenza e supporto al Consiglio di Amministrazione e al direttore.

Rappresentanti dei lavoratori

Le associazioni di rappresentanza maggioritarie dei lavoratori dell'Agenzia eleggono fino a 3 loro rappresentanti, che partecipano con funzioni consultive al Consiglio di Amministrazione.

4.3.5 Regno Unito

4.3.5.1 Il sistema⁶¹

Un regime di sicurezza sociale pubblico copre l'intera popolazione. Esso si compone di interventi su base contributiva, non contributiva e di assistenza sociale. L'intervento su base contributiva è garantito dal Fondo di Assicurazione Nazionale (NI), che è finanziato dai contributi obbligatori sul reddito pagati dalla maggior parte dei lavoratori e dei datori di lavoro. Le prestazioni concernono la vecchiaia, la morte, l'incapacità, la maternità e la disoccupazione e sono a tasso fisso.

L'intervento su base non contributiva è finanziato dalla fiscalità generale e copre circostanze individuali (ad esempio disabili, bambini). Le prestazioni di assistenza sociale, quali sussidi per gli alloggi, il sussidio per l'occupazione basato sul reddito, il sostegno al reddito (per le persone che non lavorano) e i sussidi ai pensionati, sono anche esse finanziate dalla fiscalità generale, e fungono da rete di ultima istanza.

⁶⁰ Fonte: Ordinanza 2009:1173, contenente le istruzioni per l'Agenzia svedese per le pensioni.

⁶¹ Fonte: MISSOC, ORGANISATION OF SOCIAL PROTECTION CHARTS AND DESCRIPTIONS, luglio 2011.

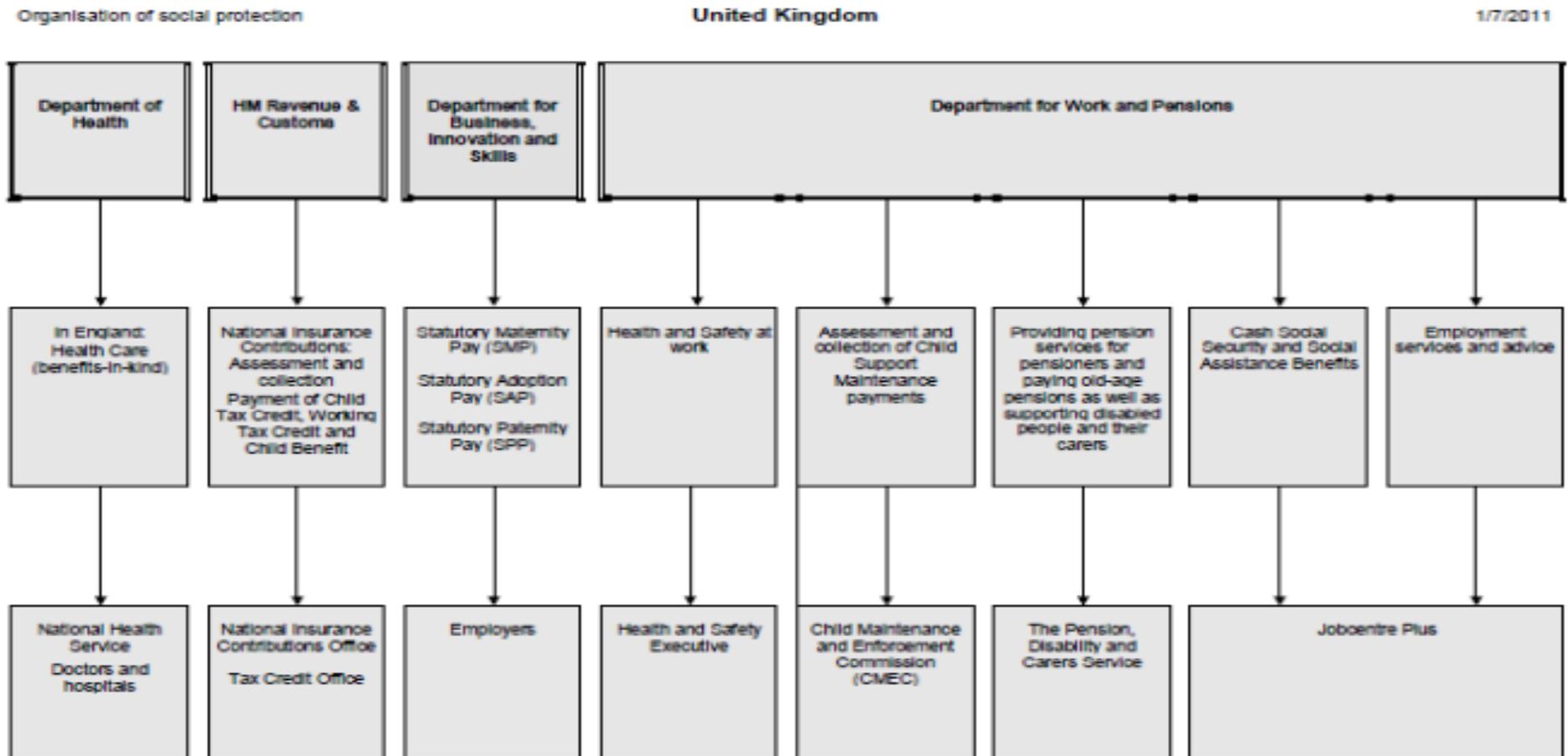
Il Servizio Sanitario Nazionale (NHS) fornisce assistenza sanitaria universale, è finanziato sia dalla fiscalità, che dal NI ed è indipendente da contribuzione. Il Sistema è gestito dal Dipartimento per il lavoro e le Pensioni (DWP) e le sue strutture sono:

- il Jobcentre Plus fornisce servizi integrati alle persone in età lavorativa, aiutandoli a muoversi nel mondo del lavoro, agli inabili al lavoro ed ai datori di lavoro, per la ricerca di personale;
- il Servizio Pensioni, invalidità ed assistenza (PDCS) fornisce servizi ai pensionati, attuali e futuri, sostiene le persone disabili;
- La Commissione per il supporto e la difesa del bambino amministra il sistema degli aiuti economici in favore dei figli e garantisce che i genitori separati soddisfino le loro responsabilità finanziarie nei confronti dei loro figli;
- L'Agenzia per la salute e sicurezza (HSE) protegge la salute e la sicurezza delle persone, garantendo che i rischi sul luogo di lavoro siano adeguatamente controllati

L'Agenzia delle Entrate (HM Revenue and Customs) è responsabile della raccolta dei contributi, la gestione ed il pagamento dei sussidi in favore delle famiglie con figli a carico e dei lavoratori con basso reddito.

Le autorità locali amministrano i sussidi per la casa ed altri aiuti economici in favore dei soggetti a basso reddito. Il Dipartimento per gli Affari, l'innovazione e le competenze è responsabile delle politiche e della legislazione sui congedi parentali. I datori di lavoro sono responsabili del pagamento dell'indennità di malattia e degli assegni familiari. I servizi sanitari sono garantiti da fornitori di servizi e professionisti accreditati, mentre i servizi di assistenza sociali sono forniti o acquistati dagli Enti locali all'interno di un quadro finanziario e normativo stabilito dal Ministero della Salute.

Tav. 2. Sistema di sicurezza sociale Regno Unito⁶²



⁶²Fonte: MISSOC, ORGANISATION OF SOCIAL PROTECTION CHARTS AND DESCRIPTIONS, luglio 2011.

4.3.5.2 La governance interna del DWP

Sino al 2011 il regime pensionistico era gestito dal *Pension, Disability and Carers Service*, un'agenzia governativa autonoma del DWP, creata nel 2008. Lo Status di agenzia è stata rimossa dal 1 ottobre 2011 e le sue funzioni sono state re-internalizzate nel DWP.

Organismi interni del DWP sono:

La Commissione ministeriale

La Commissione è composta, in maniera equilibrata, da membri del Governo competenti, dirigenti del Dipartimento ed esperti, nominati dal Segretario di Stato, uno con funzioni di leader, nominato dal Primo ministro. La Commissione è presieduta dal Segretario di Stato, si incontra almeno ogni 4 mesi e lavora ordinariamente tramite commissioni, tra cui, necessariamente una di *Audit and risk* e una per le nomine e la *Governance*. La commissione ha funzioni di controllo strategico, *advisory* e *supervisory* sia nei confronti del DWP che delle sue strutture operative: svolge funzioni consultive sulle materie di competenza del Dipartimento e vigila sulle sue performance, mentre le scelte di *policy* sono prese autonomamente dal Governo.

Esperti: essi dovranno preferibilmente venire dal settore privato con esperienza nella gestione di strutture complesse e esercitano le seguenti funzioni:

- si occupano delle performance e del management del dipartimento
- seguono l'implementazione del *business plan* del DWP
- formano le Commissioni di *Audit and risk* e quella per le nomine e la *governance*,
- possono raccomandare la rimozione del Segretario permanente, ove ritengano che sia di ostacolo alle attività del Dipartimento.

Il leader degli esperti supporta il Segretario di Stato nell'esercizio delle sue funzioni di Presidente della Commissione. La Commissione stipula una convenzione con gli Enti operativi autonomi per regolare le relazioni tra le due parti.

Segretario permanente

È il capo del DWP, responsabile della sua efficienza e del raggiungimento degli obiettivi ministeriali. È a capo della contabilità ed è responsabile delle risorse finanziarie ed umane del DWP.

L'attività del DWP si svolge attraverso una serie di Enti pubblici non ministeriali ,:

Fondo di protezione pensionistico (Pension Protection Fund)

Il Fondo interviene a supporto dei titolari di diritti pensionistici in caso di insolvenza dei datori di lavoro. Organi interni del Fondo sono: la Commissione, il Presidente, il Direttore esecutivo della Commissione e 5 membri ordinari (almeno 2 scelti dallo staff)

Ombudsman in materia di pensioni (Pension Ombudsman)

Indaga e decide sui ricorsi e le controversie in materia pensionistica. È organo indipendente ed imparziale nominato dal Segretario di Stato.

Ente di vigilanza pensionistica (Pensions Advisory Service)

Fornisce, a titolo gratuito, servizi informativi ai cittadini in materia pensionistica. È un Ente non commerciale, che agisce attraverso una rete di volontari, il cui Presidente è nominato dal Segretario di Stato.

Ente di regolazione pensionistica (Pensions Regulator)

L'Ente svolge funzioni di salvaguardia delle prestazioni pensionistiche in favore dei lavoratori; promuove e migliora la comprensione e la buona amministrazione delle prestazioni pensionistiche dei lavoratori; riduce i rischi che legittimano l'intervento del Fondo di protezione pensionistico; vigila sul rispetto degli obblighi previdenziali dei datori di lavoro. La Commissione dell'Ente si riunisce 8 volte l'anno e si compone di un Presidente, di membri non esecutivi, il direttore esecutivo e direttori generali. Tutti i membri della Commissione sono nominati dal Segretario di Stato.

La massima trasparenza sugli incarichi di tutti gli organismi interni sopra considerati è assicurata anche dalla pubblicazione di tutte le informazioni in internet.

Tav. 5. Alcuni indicatori sulla *governance* degli Enti previdenziali in Francia, Germania, Spagna e Svezia

Organi interni	CNAV (Francia)	Deutscheren-tenversicherungsbund (Germania)	ISNN (Spagna)	Pensionsmyndigheten (Svezia)	DWP (Regno Unito)
Denominazione	1. Consiglio di Amministrazione 2. Consiglio di Sorveglianza 3. Direttore	1. Assemblea federale dei rappresentanti 2. Consiglio esecutivo federale 3. Consiglio di Amministrazione 4. Comitato direttivo	1. Consiglio generale 2. Comitato Esecutivo 3. Direttore Generale 4. Segretario generale. 5. Comitati Esecutivi provinciali	1. Consiglio di Amministrazione 2. Direttore Generale 3. Audit interno 4. Rappresentanti dei lavoratori	1. Commissione ministeriale 2. Segretario permanente
N. membri	Consiglio di Amministrazione: 30 Consiglio di Sorveglianza: 27	Assemblea federale dei rappresentanti: 34 Consiglio esecutivo federale: 22 Consiglio di Amministrazione: 3 Comitato direttivo: 6	Consiglio generale: 39 Comitato Esecutivo: 9 Comitati Esecutivi provinciali: 9	Consiglio di Amministrazione: fino a 9 Rappresentanti dei lavoratori: fino a 3	Commissione ministeriale: 12
Composizione e nomina	<u>Consiglio di Amministrazione:</u> - 13 rappresentanti OOSS - 13 rappresentanti dei datori di lavoro - 4 esperti designati dallo Stato <u>Consiglio di Sorveglianza:</u> - 6 parlamentari, - 3 rappresentanti dei pensionati, - 4 esperti - 12 rappresentanti delle organizzazioni operanti nel campo economico, sanitario o sociale, designati dal Ministro competente della Sicurezza Sociale <u>Direttore</u> Nominato dal Governo, previa consultazione con il Presidente del Consiglio di Amministrazione	<u>Assemblea federale dei rappresentanti:</u> - 30 nominati dai datori di lavoro e dall'Associazione tedesca delle assicurazioni pensionistiche - 2 nominati dagli Enti pensionistici regionali - 2 nominati dall'Ente pensionistico federale tedesco per minatori, ferrovieri e marittimi <u>Consiglio esecutivo federale</u> - 11 rappresentanti degli assicurati; - 11 rappresentanti dei datori di lavoro <u>Consiglio di Amministrazione</u> - 1 Presidente - 2 Direttori nominati dalla Assemblea federale dei rappresentanti, su proposta del Comitato direttivo <u>Comitato direttivo</u> - 1 nominato dall'Ente pensionistico federale tedesco per minatori, ferrovieri e marittimi - 5 nominati dagli Enti pensionistici regionali	<u>Consiglio generale</u> - 13 rappresentanti OOSS - 13 rappresentanti dei datori di lavoro; - 13 rappresentanti del governo centrale <u>Comitato esecutivo</u> - 3 rappresentanti OOSS - 3 rappresentanti dei datori di lavoro - 3 rappresentanti del governo centrale <u>Comitati esecutivi provinciali</u> 3 rappresentanti OOSS 3 rappresentanti datori di lavoro 3 rappresentanti del governo centrale.	<u>Consiglio di Amministrazione</u> Nominato dal Governo <u>Direttore Generale</u> Nominato dal Governo <u>Audit interno</u> Nominato dal Direttore Generale <u>Rappresentanti dei lavoratori</u> Nominati dalle OOSS più rappresentative dei lavoratori dell'Agazia	<u>Commissione Ministeriale</u> - Segretario di Stato (Presidente) - Ministro dell'Occupazione - Ministro per le Pensioni - Ministro per la Riforma del Welfare - Segretario permanente - 2 direttori generali DWP - 5 esperti (tra cui è individuato un leader) nominati dal Segretario di Stato <u>Segretario permanente:</u> Nominato dal Segretario di Stato
Funzioni	<u>Consiglio di Amministrazione</u> Delibera sulle questioni del	<u>Assemblea Federale dei Rappresentanti</u> Adozione delle decisioni di carattere generale e gestione di tutte le questioni	<u>Consiglio generale</u> - sviluppa criteri di efficienza dell'ISNN - predispone il bilancio	<u>Consiglio di Amministrazione</u> Approva la relazione annuale e garantisce il controllo interno.	<u>Commissione ministeriale</u> La commissione ha funzioni controllo strategico, di <i>advisory</i> e

Risultati dell'istruttoria tecnica

	<p>Cnav, sia su proposta del suo Presidente, dei suoi membri o del direttore, sia su iniziativa del Ministro della Sicurezza sociale</p> <p><u>Consiglio di Sorveglianza</u> Il Consiglio di Sorveglianza esamina le condizioni di esecuzione degli accordi sugli obiettivi e sulla gestione siglati tra lo Stato e Cnav</p> <p><u>Direttore</u> Assicura il funzionamento del CNAV. Ha competenza generale ed esclusiva in materia di personale. Stabilisce l'organizzazione del lavoro, prepara i bilanci e sostiene la spesa. Implementa i compiti di coordinamento e di controllo attribuite al Cnav.</p>	<p>relative all' assicurazione pensionistica tedesca.</p> <p><u>Consiglio esecutivo federale</u> Si occupa della gestione sistema pensionistico tedesco.</p> <p><u>Consiglio di Amministrazione</u> Il Presidente è preposto alla direzione generale dell'Ente ed è responsabile delle relazioni esterne. Al Consiglio spettano i seguenti compiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - conferire incarichi di organizzazione interna ; - occuparsi degli aspetti relativi all'erogazione delle pensioni. <p><u>Comitato direttivo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - predisporre le delibere che riguardano gli Enti pensionistici regionali; - svolgere i compiti relativi alla definizione delle classi di assegnazione degli assicurati; <p>3) gestire le risorse finanziarie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - approva la relazione annuale di attività da presentare al Governo <p><u>Comitato Esecutivo</u> Sorveglia l'attuazione delle risoluzioni del Consiglio Generale e propone ogni misura ritenuta necessaria per rispondere al meglio alle finalità dell'Istituto</p> <p><u>Direttore Generale</u> Ha la rappresentanza legale dell'Ente ed è responsabile per le attività di pianificazione, direzione, controllo e ispezione</p> <p><u>Segretario generale.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - studio e proposta di pianificazione strategica di organizzazione dei servizi, in coordinamento con le Sub-Direzioni generali, - comunicazione aziendale e relazioni esterne e assistenza tecnica ai membri del Consiglio Generale, - informazione e comunicazione con i cittadini, - programmazione, gestione e controllo della rete degli uffici territoriali, - stipula dei contratti e sviluppo ed attuazione del piano di investimenti, - pianificazione, direzione, esecuzione e valutazione delle attività di controllo dei servizi di controllo e la gestione della loro qualità, - coordinamento delle Sub-direzioni generali. <p><u>Comitati Esecutivi provinciali</u> Coordinare e controllare l'attuazione a livello provinciale delle decisioni del Consiglio Generale e proporre, se del caso, eventuali misure, piani e programmi se necessari a livello territoriale</p>	<p><u>Direttore Generale</u> Il Direttore è a capo dell'Agenzia ed agisce in conformità alle direttive del Consiglio.</p> <p><u>Audit interno</u> Fornisce consulenza e supporto al Consiglio di Amministrazione e al direttore.</p> <p><u>Rappresentanti dei lavoratori</u> Partecipano con funzioni consultive al Consiglio di Amministrazione.</p>	<p><i>supervisory.</i></p> <p><u>Segretario permanente</u> È il capo del DWP</p>
<p>Organi di sorveglianza</p>	<p>Ufficio federale assicurativo (Bundesversicherungsamt)</p>	<p>Segretario di Stato per la Sicurezza Sociale</p>	<p>Ispettorato per la sicurezza sociale (Inspektionenförsocialförsäkringe, ISF)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Membri esterni della Commissione ministeriale (esperti) - Ombudsman - Ente di regolazione pensionistica 	

Dalla Tavola sinottica che precede si possono ricavare le seguenti **indicazione di sintesi**:

- Nel Regno Unito, recentemente, la gestione del regime pensionistico è stata internalizzata nell'apparato amministrativo dell'Esecutivo (non esiste più, a differenza di tutti gli altri casi considerati, un'agenzia autonoma competente in materia), anche se il DWP, per alcune funzioni, agisce ancora tramite alcuni Enti pubblici autonomi;
- ad esclusione della Svezia e del Regno Unito, gli Enti previdenziali in esame sono dotati di organismi collegiali complessi, dotati di un congruo numero di membri, peraltro con funzioni prevalenti di rappresentanza;
- è largamente riconosciuto il principio della partecipazione organica delle parti sociali, ad esclusione del Regno Unito e della Svezia (in quest'ultima è previsto comunque una rappresentanza dei lavoratori di staff dell'Ente);
- da quanto detto al punto che precede, si ricava che nel Regno Unito e in Svezia la composizione degli organismi interni risulta largamente decisa dall'Esecutivo;
- tutti gli Enti in esame sono tutti dotati di un organo di vertice a capo degli stessi; in Germania detta funzione è invece attribuita al Presidente del Consiglio di Amministrazione, il quale condivide in parte talune funzioni con quest'ultimo;
- in Germania e Spagna, stante il carattere federale/decentrato della forma di Stato ivi adottata, trovano spazio nell'ambito degli organi collegiali forme di rappresentanza territoriale;
- in Germania e Svezia esistono apposite Autorità terze di controllo, con funzioni generali di monitoraggio e valutazione dell'intero sistema di sicurezza sociale. Nel Regno Unito tali funzioni sono affidate da alcuni componenti della Commissione governativa del DWP (esperti esterni), l'Ombudsman e l'Ente di regolazione pensionistica.

4.4 La *governance* dei fondi pensione privati e delle società assicurative

Un ultimo ambito che si è preso in considerazione ai fini comparativi è quello dei modelli di *governance* dei fondi pensione e delle società assicurative. Di seguito ne diamo breve conto.

4.4.1 Aspetti salienti della *governance* dei fondi pensione privati

La finalità dei fondi pensione è quella di realizzare una forma di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio pubblico. In particolare si può distinguere fra due diverse tipologie di fondi:

- i **fondi pensione negoziali** (*institutional pension funds*), in cui il patrimonio è gestito dagli amministratori nell'esclusivo interesse dei beneficiari e che sono dotati di autonoma personalità giuridica (es: associazioni o fondazioni o società)
- i **fondi pensione aperti** (*contractual pension funds*), che non hanno uno statuto giuridico autonomo rispetto agli intermediari finanziari che li hanno costituiti (es: banche e compagnie di assicurazione) cui però è imposto l'obbligo di assetti operativi, contabili e amministrativi autonomi.

La crescita dei fondi pensione privati in termini di capitalizzazione ha spinto Ocse a definire alcune linee guida per la regolamentazione degli stessi da parte dei Governi. Oltre ad essere un utile punto di riferimento per la legislazione nazionale, tali linee guida definiscono anche alcuni principi universali a tutela dei beneficiari e per una buona *corporate governance* degli istituti operanti nel settore della previdenza⁶³.

⁶³ Di seguito si enunciano i principi che, in particolare, prevedono:

1. Chiara identificazione delle responsabilità

Si fa riferimento in questo caso ad una chiara identificazione e separazione delle responsabilità esecutive e di supervisione, e alla necessità di chiarire all'interno dello statuto la forma giuridica, l'assetto di *governance* e le principali finalità ed obiettivi istituzionali

2. Organo di amministrazione

Si fa riferimento alla necessità di prevedere l'esistenza di un Consiglio di Amministrazione che sia in ultima istanza responsabile affinché la gestione del fondo pensione sia esercitata in conformità con le previsioni di legge e dello statuto e nel miglior interesse degli aderenti. Inoltre si sottolinea che in caso di delega di determinate funzioni a fornitori esterni, il Consiglio di Amministrazione deve svolgere compiti di supervisione di tali funzioni. Infine devono essere previsti degli organismi di sorveglianza, in caso di fondi pensione aperti.

3. Accountability

Si fa riferimento alla necessità che il Consiglio di Amministrazione agisca con trasparenza e rendicontando le proprie decisioni agli aderenti e alle competenti autorità. Inoltre il Consiglio deve essere legalmente responsabile laddove non adempia correttamente alle proprie funzioni.

4. Professionalità

Secondo questo principio devono essere stabiliti requisiti minimi di onorabilità e professionalità per i membri del Consiglio di Amministrazione: esso deve avere (nel suo complesso) competenze adeguate per monitorare tutte le attività relative al fondo pensione. Le competenze degli Amministratori devono essere mantenute e migliorate nel tempo.

5. Comitati e consulenti esterni

Si suggerisce la creazione di comitati e il ricorso a consulenti esterni (in caso di decisioni di particolare complessità). Il Consiglio di Amministrazione deve possedere competenze adeguate per verificare la professionalità interna e quella dei consulenti esterni.

6. Controllo contabile

Secondo questo principio un revisore contabile indipendente deve essere nominato da un organo ad hoc o da una authority per effettuare controlli periodici. Il revisore contabile deve riferire al Consiglio d'Amministrazione e, laddove questo non adotti i provvedimenti richiesti, alle competenti autorità.

7. Attuario

E' necessario nominare un attuario ossia una figura che valuta un patrimonio a una data scadenza futura, attualizzandolo alla data odierna, determinando nel calcolo gli eventi, fruttuosi ed infruttuosi, che influiscono sul valore finale del patrimonio. Un attuario deve essere nominato dal Consiglio di Amministrazione per tutti i piani a beneficio definito. L'attuario deve riferire al Consiglio di Amministrazione e all'autorità di vigilanza.

8. Banca depositaria

Secondo le linee guida OECD deve essere individuata una banca depositaria per il patrimonio del fondo pensione, con obbligo di separazione. La banca depositaria non può assolvere le sue responsabilità cedendo a terzi il patrimonio.

9. Controlli interni

Una recente studio sulla previdenza privata sviluppata da Banca d'Italia ha inoltre enucleato le principali criticità (e le risposte date in diversi Paesi) relativamente alla *governance* di tali istituti.

In particolare lo studio rivela che nelle pratiche internazionali⁶⁴

- gli organi decisionali dei fondi pensione devono possedere adeguati requisiti di professionalità. In particolare è la regolamentazione primaria che impone adeguati requisiti di professionalità al momento della nomina del singolo membro o del Consiglio di Amministrazione nel suo complesso. I requisiti di professionalità possono venire vigilati da un'autorità pubblica: in Australia e Paesi Bassi, ad esempio, il Consiglio di Amministrazione del fondo deve fornire all'Autorità competente una documentazione che attesti la sussistenza delle competenze dell'organo esecutivo. Laddove la legge non impone tali obblighi in molti Paesi esistono dei codici di autodisciplina da parte delle associazioni di settore (negli Stati Uniti, ad esempio, lo *Stanford Institutional Investors' Forum*, il Comitato per la *governance* degli investitori istituzionali, ha emanato un codice di best practices per la *governance* dei fondi pensione, recante disposizioni relative ai requisiti di onorabilità e professionalità degli amministratori), la previsione della presenza di consiglieri indipendenti ed esperti all'interno del Consiglio di Amministrazione o negli organi di supervisione (è l'esempio del Regno Unito) oppure la previsione di programmi di formazione e aggiornamento per i membri dei diversi organi decisionali, durante il periodo in cui essi sono in carica;
- gli organi decisionali o di supervisione devono essere sufficientemente rappresentativi delle categorie di cui sono espressione. Nei cosiddetti fondi aperti (che sono quelli più esposti ad un deficit di rappresentanza) la soluzione comunemente adottata è quella di prevedere la presenza di rappresentanti eletti da gruppi definiti negli organismi di supervisione del fondo. Ciò accade in vari Paesi come ad esempio in Spagna dove all'interno dell'organismo di sorveglianza (*Comision de control*) dei fondi pensione aperti spagnoli la maggioranza dei membri è formata da rappresentanti dei membri del fondo stesso. In molti casi i rappresentanti dei lavoratori aderenti possono essere nominati direttamente dai sindacati che raccolgono il maggior consenso (è il caso dei fondi pubblici nazionali degli Stati Uniti);
- come ribadito anche dalle linee guida dell'Ocse deve esistere una chiara definizione delle responsabilità. In molti Paesi i fondi pensione vengono governati da un sistema dualistico per cui le funzioni principali dei due organi (decisionale e di sorveglianza) sono distinte. E il caso della Germania dove i fondi pensione (*Pensionskassen e Pensionsfonds*) hanno un sistema di *governance* dualistico ed addirittura la normativa impone di indicare nei documenti ufficiali il ruolo di cui è responsabile ciascun membro dei due organi. In altri Paesi una chiara definizione e assunzione delle responsabilità è stata conseguita riducendo la numerosità dei membri componenti i diversi organi

Devono essere predisposti controlli adeguati per assicurare che le funzioni esecutive e di supervisione siano svolte in accordo con la legge e con gli obiettivi fissati nello statuto. Tali controlli devono interessare tutte le procedure organizzative e amministrative di base; in relazione alle dimensioni e alla complessità del fondo pensione, tali controlli includeranno assessment della performance; sistemi di remunerazione; sistemi e processi informativi; procedure di risk management.

10. Management.

Il Consiglio di Amministrazione deve stabilire un codice di condotta e una policy per la gestione dei conflitti di interesse. Devono esistere appropriati controlli per promuovere l'indipendenza e l'imparzialità delle decisioni assunte dal Consiglio di Amministrazione per assicurare la confidenzialità delle informazioni relative al fondo pensione e prevenire l'uso improprio delle informazioni privilegiate e confidenziali.

11. Comunicazioni

Devono essere stabiliti canali di comunicazione tra tutti i soggetti coinvolti nell'amministrazione del fondo pensione al fine di assicurare la trasmissione effettiva, tempestiva e accurata di tutte le informazioni rilevanti.

12. Trasparenza delle informazioni

Il Consiglio di Amministrazione deve trasmettere le informazioni rilevanti a tutte le parti coinvolte (beneficiari, autorità di vigilanza, ecc.) in modo chiaro, preciso e tempestivo.

⁶⁴ Si veda Bripi, F., Giorgiantonio, C. (2010) "La *governance* dei fondi pensione in Italia: miglioramenti possibili", *Quaderni di Economia e Finanza*, n. 65, Aprile, Banca d'Italia

oppure attraverso la suddivisione delle mansioni tra comitati orientati allo svolgimento di compiti specifici come ad esempio, il comitato incaricato alla definizione e monitoraggio delle politiche di investimento; il comitato di controllo contabile; il comitato responsabile per la determinazione dei compensi degli amministratori e dei benefici da distribuire ai lavoratori pensionati; il comitato responsabile della nomina e della revoca degli amministratori il comitato incaricato di supervisionare il rispetto dei criteri di *governance* da parte del Consiglio di Amministrazione, etc...

- Devono essere evitati i conflitti di interesse al momento della nomina del soggetto interessato, oppure successivamente, in riferimento a singole operazioni. Nel primo caso, nella maggior parte dei Paesi censiti esiste un'apposita disciplina che individua le fattispecie che possono creare tali situazioni di conflitto e le incompatibilità. Nel secondo caso è molto frequente l'imporre la denuncia del conflitto di interessi se questo si presenta o l'astensione alle discussioni o votazioni in seno all'organi di governo o supervisione da parte del membro in conflitto

4.4.2 Aspetti salienti della *governance* delle società assicurative: il Regolamento n. 20/08 dell'ISVAP

Un'utile fonte di orientamento per la delineazione dei sistemi di *governance* di INAIL è rappresentato dal Regolamento n. 20/08 dell'Istituto sulla Vigilanza delle Assicurazioni Private (ISVAP). Tale regolamento definisce alcune regole riguardanti il sistema di controlli interni e la configurazione dei sistemi di *governance* delle società assicurative private e rappresenta un riferimento molto importante in attesa dell'applicazione della nuova direttiva europea *Solvency II* prevista dal 1 gennaio 2014⁶⁵

In particolare è interessante osservare la definizione che il Regolamento ISVAP dà di sistema di controlli interni intesi come "insieme delle regole, delle procedure e delle strutture organizzative volte ad assicurare il corretto funzionamento ed il buon andamento dell'impresa e a garantire, con un ragionevole margine di sicurezza:

- l'efficienza e l'efficacia dei processi aziendali;
- l'adeguato controllo dei rischi;
- l'attendibilità e l'integrità delle informazioni contabili e gestionali;
- la salvaguardia del patrimonio;
- la conformità dell'attività dell'impresa alla normativa vigente, alle direttive e alle procedure aziendali⁶⁶.

⁶⁵ Come noto, dopo l'accordo Basilea II, *Solvency II* rappresenta il processo di revisione delle norme comunitarie in materia di assicurazione privata. Anche se questo processo è ancora in corso la relativa Direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio stabilisce, all'articolo 41, alcuni interessanti principi generali in materia di *governance* delle società assicurative. Infatti:

1. tutte le imprese di assicurazione e di riassicurazione devono dotarsi di un sistema efficace di *governance*, che consenta una gestione sana e prudente dell'attività;
2. tale sistema deve comprendere una struttura organizzativa trasparente adeguata, con una chiara ripartizione e un'appropriata separazione delle responsabilità ed un sistema efficace per garantire la trasmissione delle informazioni;
3. il sistema di *governance* deve essere soggetto ad un riesame interno periodico;
4. il sistema di *governance* deve essere proporzionato alla natura, alla portata e alla complessità delle operazioni dell'impresa di assicurazione o di riassicurazione;
5. le imprese di assicurazione e di riassicurazione devono disporre di politiche scritte in relazione quanto meno alla gestione del rischio, al controllo interno, all'*audit* interno e, laddove rilevante, all'esternalizzazione;
6. tali politiche scritte devono essere riesaminate per lo meno una volta all'anno. Esse sono soggette all'approvazione preliminare dell'organo amministrativo, direttivo o di vigilanza e sono adattate in vista di qualsiasi variazione significativa del sistema o del settore interessato;
7. le imprese di assicurazione e di riassicurazione devono adottare misure ragionevoli atte a garantire la continuità e la regolarità dello svolgimento delle loro attività, tra cui l'elaborazione di piani di emergenza. A tal fine le imprese in questione utilizzano sistemi, risorse e procedure adeguati e proporzionati;
8. le autorità di vigilanza devono disporre di mezzi, metodi e poteri appropriati per verificare il sistema di *governance* delle imprese di assicurazione e di riassicurazione e per valutare i rischi emergenti individuati da tali imprese che potrebbero influire sulla loro solidità finanziaria.

⁶⁶ Si veda l'art. 4 co. 2 del Regolamento

All'interno di questo sistema è l'organo amministrativo (Consiglio di Amministrazione o Consiglio di gestione) ad averne la responsabilità ultima dovendone assicurare la costante completezza, funzionalità ed efficacia, anche con riferimento alle attività esternalizzate.⁶⁷

Per l'espletamento dei compiti relativi al sistema dei controlli interni, l'organo amministrativo può inoltre costituire un Comitato di controllo interno, composto da amministratori non esecutivi, preferibilmente indipendenti al quale affidare funzioni consultive e propositive e che assiste l'organo amministrativo nella determinazione delle linee di indirizzo del sistema dei controlli interni, nella verifica periodica della sua adeguatezza e del suo effettivo funzionamento, nell'identificazione e gestione dei principali rischi aziendali. Tale Comitato di controllo interno è ovviamente differente dall'organo di controllo menzionato nell'art. 8 del regolamento in parola. Tale articolo, infatti, sancisce la necessità di prevedere un organo di controllo che verifichi l'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dall'impresa e il suo concreto funzionamento⁶⁸. La configurazione del sistema di *governance* addetto al controllo si completa con l'alta direzione (l'amministratore delegato, il Direttore Generale, nonché l'alta dirigenza che svolge compiti di sovrintendenza gestionale) che è responsabile dell'attuazione, del mantenimento e del monitoraggio del sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi, ivi compresi quelli derivanti dalla non conformità alle norme, coerentemente con le direttive dell'organo amministrativo⁶⁹.

⁶⁷ Anche in virtù di tale competenza è l'organo amministrativo che, secondo il Regolamento, deve, fra le altre competenze:

- approvare l'assetto organizzativo dell'impresa nonché l'attribuzione di compiti e responsabilità alle unità operative, curandone l'adeguatezza nel tempo;
- assicurare che siano adottati e formalizzati adeguati processi decisionali e che sia attuata una appropriata separazione di funzioni;
- verificare che l'alta direzione implementi correttamente il sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi secondo le direttive impartite e che ne valuti la funzionalità e l'adeguatezza;
- richiedere di essere periodicamente informato sulla efficacia e adeguatezza del sistema di controllo interno e di gestione dei rischi e che gli siano riferite con tempestività le criticità più significative, siano esse individuate dall'alta direzione, dalla funzione di revisione interna, dal personale, impartendo con tempestività le direttive per l'adozione di misure correttive

⁶⁸ In particolare, fra le varie competenze, l'organo di controllo deve

- esaminare i risultati del lavoro della società di revisione per la valutazione del sistema di controllo interno e del sistema amministrativo contabile;
- verificare l'adeguatezza dell'assetto organizzativo prestando particolare attenzione alla separazione di responsabilità nei compiti e nelle funzioni;
- valutare l'efficienza e l'efficacia del sistema dei controlli interni, con particolare riguardo all'operato della funzione di revisione interna (della quale deve verificare la sussistenza della necessaria autonomia, indipendenza e funzionalità) o esternalizzata (valutando il contenuto dell'incarico sulla base del relativo contratto);
- segnalare all'organo amministrativo le eventuali anomalie o debolezze dell'assetto organizzativo e del sistema dei controlli interni indicando e sollecitando idonee misure correttive.

Inoltre nel corso del mandato l'organo di controllo deve pianificare e svolgere, anche coordinandosi con la società di revisione, periodici interventi di vigilanza volti ad accertare se le carenze o anomalie segnalate siano state superate e se, rispetto a quanto verificato all'inizio del mandato, siano intervenute significative modifiche dell'operatività della società che impongano un adeguamento dell'assetto organizzativo e del sistema dei controlli interni.

⁶⁹ L'alta direzione, secondo l'art. 2 del Regolamento ISVAP, definisce in dettaglio l'assetto organizzativo dell'impresa, i compiti e le responsabilità delle unità operative e dei relativi addetti, nonché i processi decisionali in coerenza con le direttive impartite dall'organo amministrativo. Inoltre essa:

- attua l'appropriata separazione di compiti sia tra singoli soggetti che tra funzioni in modo da evitare, per quanto possibile, l'insorgere di conflitti di interesse;
- attua le politiche di assunzione, valutazione e gestione dei rischi fissate dall'organo amministrativo, assicurando la definizione di limiti operativi e la tempestiva verifica dei limiti medesimi, nonché il monitoraggio delle esposizioni ai rischi e il rispetto dei livelli di tolleranza;
- cura il mantenimento della funzionalità e dell'adeguatezza complessiva dell'assetto organizzativo, del sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi, incluso il rischio di non conformità alle norme;
- verifica che l'organo amministrativo sia periodicamente informato sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi e della funzione di *compliance* e comunque tempestivamente ogni qualvolta siano riscontrate criticità significative;
- dà attuazione alle indicazioni dell'organo amministrativo in ordine alle misure da adottare per correggere le anomalie riscontrate e apportare miglioramenti;

Tutti gli organi sopra menzionati devono esercitare differenti funzioni all'interno del sistema di controlli interni:

1. l'organo amministrativo e l'alta direzione sono chiamati a promuovere un alto livello di integrità e una cultura del controllo interno tale da sensibilizzare l'intero personale sull'importanza e utilità dei controlli interni. A tal fine è compito dell'alta direzione quello di assicurare la formalizzazione e l'adeguata diffusione tra il personale del sistema delle deleghe e delle procedure che regolano l'attribuzione di compiti, i processi operativi e i canali di reportistica e di sviluppare iniziative formative e di comunicazione volte a favorire l'effettiva adesione di tutto il personale ai principi di integrità morale ed ai valori etici⁷⁰;
2. l'organo amministrativo deve definire e formalizzare i collegamenti tra le varie funzioni a cui sono attribuiti compiti di controllo;
3. l'organo amministrativo deve istituire una funzione di revisione interna incaricata di monitorare e valutare l'efficacia e l'efficienza del sistema di controllo interno e le necessità di adeguamento, anche attraverso attività di supporto e di consulenza alle altre funzioni aziendali⁷¹. Il responsabile deve possedere una specifica competenza e professionalità per lo svolgimento dell'attività e i suoi compiti devono essere chiaramente definiti ed approvati con delibera del consiglio, che ne fissa anche poteri, responsabilità e modalità di reportistica all'organo amministrativo stesso. Infine il responsabile della funzione deve essere dotato dell'autorità necessaria a garantire l'indipendenza della funzione⁷²;
4. sempre l'organo amministrativo approva i piani di *audit* che individua le attività a rischio, le operazioni e i sistemi da verificare;
5. l'alta direzione assicura che l'organo amministrativo abbia una conoscenza completa dei fatti aziendali rilevanti, anche attraverso la predisposizione di un'adeguata reportistica informativa che

- propone all'organo amministrativo iniziative volte all'adeguamento ed al rafforzamento del sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi.

⁷⁰ L'art. 10 del regolamento obbliga inoltre le imprese ad adottare un codice etico che definisca le regole comportamentali, disciplini le situazioni di potenziale conflitto di interesse e preveda azioni correttive adeguate, nel caso di deviazione dalle direttive e dalle procedure approvate dal vertice o di infrazione della normativa vigente e dello stesso codice etico.

⁷¹ La funzione di revisione interna uniforma la propria attività agli standard professionali comunemente accettati a livello nazionale ed internazionale e verifica:

- i processi gestionali e le procedure organizzative;
- la regolarità e la funzionalità dei flussi informativi tra settori aziendali;
- l'adeguatezza dei sistemi informativi e la loro affidabilità affinché non sia inficiata la qualità delle informazioni sulle quali il vertice aziendale basa le proprie decisioni;
- la rispondenza dei processi amministrativo contabili a criteri di correttezza e di regolare tenuta della contabilità;
- l'efficienza dei controlli svolti sulle attività esternalizzate.

La funzione di revisione interna deve presentare le seguenti caratteristiche:

- la collocazione della funzione nell'ambito della struttura organizzativa deve essere tale da garantirne l'indipendenza e l'autonomia, affinché non ne sia compromessa l'obiettività di giudizio;
- la funzione di revisione interna non dipende gerarchicamente da alcun responsabile di aree operative;
- ai soggetti preposti alla funzione di revisione interna non devono essere affidate responsabilità operative o incarichi di verifica di attività per le quali abbiano avuto in precedenza autorità o responsabilità se non sia trascorso un ragionevole periodo di tempo agli incaricati della funzione deve essere consentita libertà di accesso a tutte le strutture aziendali e alla documentazione relativa all'area aziendale oggetto di verifica, incluse le informazioni utili per la verifica dell'adeguatezza dei controlli svolti sulle funzioni aziendali esternalizzate;
- la struttura dedicata deve essere adeguata in termini di risorse umane e tecnologiche alle dimensioni dell'impresa ed agli obiettivi di sviluppo che la stessa intende perseguire.
- gli addetti alla struttura devono possedere competenze specialistiche e deve essere curato l'aggiornamento professionale
- la funzione deve avere collegamenti organici con tutti i centri titolari di funzioni di controllo interno.

⁷² Occorre sottolineare che il regolamento sottolinea come sia possibile esternalizzare la funzione di controllo interna laddove le imprese assicurative siano di piccole dimensioni

rispetti i principi di accuratezza completezza, tempestività, coerenza, trasparenza e pertinenza così definiti;

6. l'organo amministrativo approva un piano strategico sulla tecnologia della informazione e comunicazione (ICT), volto ad assicurare l'esistenza e il mantenimento di una architettura complessiva dei sistemi altamente integrata sia dal punto di vista applicativo che tecnologico e adeguata ai bisogni dell'impresa;
7. all'organo amministrativo risponde una funzione di *risk management*, che, fra i diversi compiti, concorre alla definizione delle metodologie di misurazione del rischio; valida i flussi informativi necessari ad assicurare il tempestivo controllo delle esposizioni ai rischi e l'immediata rilevazione delle anomalie riscontrate nell'operatività e verifica la coerenza dei modelli di misurazione dei rischi con l'operatività svolta dalla impresa;
8. infine, nell'ambito del sistema dei controlli interni, l'organo amministrativo istituisce una funzione di *compliance*, separata dalla funzione di controllo interno, cui è affidato il compito di prevenire il rischio di incorrere in sanzioni giudiziarie o amministrative, perdite patrimoniali o danni di reputazione, in conseguenza di violazioni di leggi, regolamenti o provvedimenti delle Autorità di vigilanza ovvero di norme di autoregolamentazione.

Il Regolamento n.20/08 ISVAP offre dunque non solo una chiara illustrazione di quali organi di governo sono necessari per una configurazione ideale della *governance* delle imprese assicurative, ma distingue fra diversi tipologie di controllo interno che compongono il sistema dei controlli e alle quali corrispondono specifiche funzioni aziendali (in taluni casi anche esternalizzabili).

4.5 Considerazioni di sintesi e indicazioni per una adeguamento della *governance* di INPS e INAIL

La rapida rassegna dei modelli di *governance* condotta nel presente capitolo ha volutamente preso in considerazione ambiti tra di loro molto differenti e nessuno dei quali direttamente riconducibili alla specificità degli Enti previdenziali e assicurativi pubblici nel nostro Paese.

Si ritiene tuttavia che l'esercizio condotto possa essere utile per avere consapevolezza delle linee di trasformazione in atto negli assetti di *governance* e da queste trarre possibili, anche se parziali, spunti per la modifica dei modelli di INPS e INAIL.

Così, per quanto diverso sia il contesto, può essere mutuabile dalle **imprese** lo sforzo condotto per la ricerca di una chiara (e non da ultimo semplice e lineare nella descrizione) definizione dei ruoli e dei diversi ambiti di responsabilità. Si conciliano in particolare in questo caso le esigenze di un appropriato esercizio delle prerogative della proprietà con l'ampia autonomia riconosciuta all'organo di amministrazione, il Consiglio di Amministrazione, che assume piena responsabilità per il governo e l'andamento della società.

Rilevante appare anche l'enfasi posta, non da ultimo attraverso l'adesione volontaria a codici di autoregolamentazione, sulla professionalità di chi è chiamato ad esercitare funzioni qualificate di governo. Le esigenze collegate alla snellezza e velocità dei processi decisionali sono inoltre nella maggior parte dei casi risolte attraverso la previsione della figura di un Amministratore delegato, al quale vengono affidate tutte le decisioni relative all'amministrazione ordinaria. E' altrettanto chiaro il ruolo del Direttore Generale, al quale compete la responsabilità relativa all'attuazione delle decisioni dell'organo di amministrazione, o del suo delegato, e la gestione operativa dell'impresa. Interessante appare anche la previsione di appositi comitati, in particolare in tema di controlli, retribuzioni e nomine, con compiti di definizione del quadro di regole e verifica sulla corretta applicazione delle stesse.

Il caso degli **Enti previdenziali e assicurativi di altri Paesi** ha, a sua volta, evidenziato un quadro di grande differenziazione, collegato alle specificità istituzionali e dei diversi modelli di welfare. Pur tuttavia, appare evidente il ruolo rilevante assegnato, in tutti i Paesi analizzati, alla rappresentanza delle parti sociali. Ciò non toglie, tuttavia, che l'amministrazione degli Enti sia assegnata ad organismi chiaramente individuati nella composizione e responsabilità. In alcuni Paesi, infine, esistono Autorità terze con funzioni di monitoraggio e valutazione dell'intero sistema di sicurezza sociale.

Il modello delle **agenzie pubbliche in Italia** si segnala invece per la scelta decisa di semplificazione del modello di *governance*. Di certo la natura di tali agenzie non è comparabile con quella di INPS e INAIL, pur tuttavia si ritiene che la semplicità e la chiarezza del modello possano rappresentare un buon esempio di criteri da valorizzare nella progettazione degli assetti di *governance*, anche in istituzioni di maggiore complessità.

Infine, l'esperienza dei **fondi pensione privati e delle società assicurative** mette in luce l'importanza di tutti gli aspetti collegati al monitoraggio e alla certificazione dei flussi informativi, all'importanza della gestione dei rischi, allo sviluppo strutturato della funzione di *internal audit* ed alle verifiche di *compliance* dei procedimenti al quadro di norme e regole vigenti. Si potrebbe dire un'attenzione, in senso moderno, alla forma, ovvero agli aspetti di correttezza generale del funzionamento e dei processi decisionali.

In sintesi, le esperienze analizzate ci insegnano che una chiara individuazione di organi e funzioni collegate, la ricerca di appropriati livelli di professionalità nella copertura dei diversi ruoli, la necessità di combinare equilibri di poteri con la velocità dei processi decisionali, l'esigenza altresì di conferire un adeguato ruolo alle parti sociali senza indurre confusione nei livelli di responsabilità, la semplificazione degli assetti e del quadro delle regole e, al tempo stesso, una grande attenzione alla correttezza dei processi decisionali e amministrativi, costituiscono punti di partenza importanti per guidare la riflessione sull'adattamento dei modelli di *governance* di INPS e INAIL.

5. UNA PROPOSTA DI ADEGUAMENTO DEL MODELLO DI GOVERNANCE DI INPS E INAIL

5.1 Gli obiettivi da perseguire

L'obiettivo di fondo di qualunque modello di *governance* è quello di garantire la “buona condotta” delle istituzioni. Con tale termine si intende una condotta rispettosa dei fini dell'istituzione, capace di promuovere l'interesse pubblico e quello delle principali categorie di *stakeholder*, corretta sul piano formale, ovvero rispettosa delle normative e procedure vigenti, responsabile ed efficiente nell'uso delle risorse, efficace nella qualità e nella snellezza dei processi decisionali, in grado di assicurare la massima trasparenza verso l'esterno.

In particolare, l'adeguamento del modello di *governance* di INPS e INAIL si inserisce in un contesto di riferimento che impone di combinare miglioramenti qualitativi nell'azione delle istituzioni pubbliche con esigenze, altrettanto rilevanti, di contenimento dei costi di governo e funzionamento delle stesse.

All'interno di tale quadro, l'intervento sui modelli di *governance* di INPS e INAIL dovrebbe consentire di risolvere le principali criticità emerse nel corso dell'analisi condotta.

Costituiscono, quindi, obiettivi da perseguire attraverso l'adeguamento del modello di *governance* di INPS e INAIL:

- la valorizzazione del ruolo di vigilanza del Parlamento e dei Ministeri competenti;
- la salvaguardia del principio di rappresentatività delle parti sociali nel governo degli Enti;
- la garanzia di adeguati livelli di professionalità nell'esercizio delle funzioni assegnate ai diversi organi;
- lo snellimento degli organi, finalizzato a promuovere al tempo stesso una più precisa responsabilizzazione dei relativi componenti ed un contenimento dei costi collegati;
- la promozione di processi decisionali chiaramente definiti, tali da evitare sia possibili conflitti di competenza che eccessivi accentramenti di poteri e, al tempo stesso, da promuovere la rapidità di perfezionamento delle decisioni;
- il garantire, di conseguenza, la tempestività nella gestione del generale processo di pianificazione, programmazione, attuazione, controllo e valutazione;
- l'assicurare una diretta responsabilizzazione dei diversi organi e ruoli in merito alle categorie di risultati dei quali rispondono;
- l'assicurare la correttezza dei procedimenti, sul piano giuridico-formale, e la verifica costante della *compliance*;
- il garantire l'efficacia del sistema dei controlli, attraverso un coordinamento e rafforzamento dei controlli esistenti;
- la promozione del massimo livello di trasparenza, sull'utilizzo delle risorse e sui risultati prodotti, oltre che sullo stesso sistema di *governance*.

Tipicamente, nella progettazione dei modelli di *governance* non tutti gli obiettivi sono simultaneamente perseguibili e, a volte, gli stessi possono essere in parziale contrasto tra di loro. Ne deriva che la definizione del modello di *governance* richiede la ricerca di un equilibrio tra i diversi obiettivi sopra delineati. Al tempo stesso, è fondamentale per il ridisegno dei modelli di *governance* l'intervento coordinato su tutte le componenti degli stessi: organi, sistema dei controlli, trasparenza e rendicontazione, processi fondamentali di governo e gestione.

Di seguito si ipotizzano alcuni possibili interventi sul piano tecnico di modifica dell'assetto di *governance* attuale di INPS e INAIL, rimandando agli organi competenti le valutazioni di opportunità e le decisioni in merito alle modifiche effettivamente da introdurre.

Non rientra nel mandato del gruppo tecnico di lavoro la definizione di un possibile articolato normativo e regolamentare. Si ritiene, tuttavia, che le indicazioni di seguito illustrate possano costituire, qualora condivise, una consistente base di riferimento per il disegno, anche sul piano normativo, del modello di *governance*.

5.2 Ruoli ed organismi di indirizzo, amministrazione, gestione e controllo

Il modello duale di *governance* ha rappresentato il punto di arrivo di un percorso di evoluzione degli Istituti previdenziali e assicurativi pubblici improntato sull'idea di fondo di separazione dei ruoli e delle responsabilità politiche, sostanzialmente riconducibili a funzioni di indirizzo e vigilanza, da quelle amministrative e gestionali, ovvero di attuazione degli indirizzi e di efficace ed efficiente gestione delle risorse per la produzione dei risultati. In questa direzione, la responsabilità più alta di indirizzo, correttamente, deve vedere il coinvolgimento di rappresentanze dei primi *stakeholder* degli istituti, ovvero le parti sociali in rappresentanza di lavoratori e datori di lavoro.

Si ritiene quindi che il modello duale, a maggior ragione a fronte delle normative successive che hanno ribadito e rafforzato la distinzione tra politica e amministrazione, possa costituire tutt'oggi un modello valido allo scopo.

Tuttavia, nell'ambito del ridisegno del modello di *governance*, si ritiene altresì che ci siano spazi utili per la modifica ed il miglioramento dell'efficacia dell'azione dei diversi organi così come oggi configurati.

In particolare si propone di distinguere con maggiore chiarezza le funzioni:

- di indirizzo strategico, controllo e vigilanza: ad essa fanno capo la definizione della strategia di sviluppo degli Enti, tipicamente su base pluriennale, l'approvazione degli atti fondamentali (segnatamente il bilancio) ed il controllo sull'attuazione degli indirizzi (ovvero della strategia);
- di amministrazione: ad essa fanno capo le responsabilità di attuazione della strategia, nonché tutte le decisioni relative alla definizione degli indirizzi amministrativi e necessarie a dare attuazione agli stessi;
- di gestione: ad essa fa capo l'attuazione delle decisioni dell'organo di amministrazione, nonché la gestione ordinaria degli istituti attraverso l'efficace ed efficiente utilizzo delle risorse disponibili per la produzione di risultati.

5.2.1 Il Consiglio di Indirizzo Strategico e Vigilanza (CISV)

La funzione di indirizzo strategico potrebbe far capo ad un Consiglio di Indirizzo Strategico e Vigilanza (CISV), le cui caratteristiche sono di seguito descritte:

Consiglio di Indirizzo Strategico e Vigilanza	
Funzione	Definizione strategia, controllo sulla relativa attuazione, approvazione bilancio
Numero di componenti	12
Composizione	5 in rappresentanza delle confederazioni sindacali dei lavoratori dipendenti e autonomi maggiormente rappresentative sul piano nazionale 5 in rappresentanza delle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi 1 esperto in materia previdenziale o assicurativa 1 esperto in materia di amministrazione e bilancio Il Presidente è eletto fra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti
Requisiti	Competenza ed esperienza maturata in posizioni di responsabilità
Incompatibilità	Il ricoprire o l'aver ricoperto negli ultimi tre anni incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici
Modalità di nomina	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, sulla base di designazioni delle confederazioni e delle organizzazioni di categoria per quanto riguarda i rappresentanti di lavoratori e datori di lavoro
Durata	3 anni (4anni)

Il cambiamento ipotizzato non è di semplice ordine nominalistico. Attraverso la trasformazione del CIV in CISV, si intendono infatti rafforzare il ruolo e le funzioni dell'organo di indirizzo dell'istituto.

In questa prospettiva il CISV dovrebbe diventare non un semplice luogo di rappresentanza degli interessi, così come si caratterizza anche nell'esperienza di alcuni dei Paesi esteri analizzati, ma l'organo nell'ambito del quale si definisce realmente la strategia dell'Ente e se ne controlla la relativa attuazione.

Il necessario e conseguente aumento della responsabilità, della capacità effettiva di incidere e della funzionalità di questo organo, male si conciliano con un'ampia composizione dello stesso. Ne deriva una ipotesi di riduzione e qualificazione dei relativi componenti, a parere degli scriventi necessaria per un esercizio reale ed efficace delle funzioni attribuite.

Rispetto all'attuale configurazione del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, si apporterebbero, quindi, le seguenti modifiche:

- migliore definizione delle funzioni e delle responsabilità, attraverso la qualificazione del nuovo organo quale sede di definizione dell'indirizzo strategico, che si traduce nella strategia, pluriennale, da perseguire;
- riduzione significativa del numero dei componenti, in modo da privilegiare l'operatività dell'organo e l'effettiva assunzione di responsabilità dei relativi membri;
- integrazione, nella composizione dell'organo, di due membri "tecnici" designati su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali; questi membri dovrebbero assicurare all'organismo un contributo specialistico alla discussione e all'assunzione delle decisioni, sia sul fronte delle aree tipiche di intervento dell'istituto che sul fronte degli equilibri economico-finanziari da perseguire;
- previsione di requisiti minimi per l'eleggibilità di tutti i membri, in particolare riconducibili: al possesso di un diploma di laurea, ad una specifica conoscenza ed esperienza in campo previdenziale/assicurativo, all'aver già ricoperto posizioni di responsabilità in organizzazioni pubbliche o private; nella designazione dovranno altresì considerarsi le esigenze di valorizzazione delle differenze di genere; il possesso di tali requisiti dovrebbe chiaramente emergere dai *curricula*

dei candidati e dovrebbe essere soggetto a verifica e validazione da parte delle strutture tecniche del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;

- riduzione della durata dell'incarico a tre anni, al fine di allinearli alle prassi consolidate in essere nelle imprese private e pubbliche, oltre che in diverse altre organizzazioni; qualora dovessero prevalere valutazioni in merito alla complessità dei processi di nomina, piuttosto che ad eventuali esigenze di orizzonti temporali più ampi relativamente all'azione degli Enti, si potrebbe in subordine confermare l'attuale durata dell'incarico di quattro anni;
- il CISV sarebbe responsabile dell'approvazione del Piano Strategico dell'Istituto, con orizzonte temporale triennale, oltre che dell'approvazione del bilancio; sarebbero contenuti fondamentali del Piano strategico: la definizione della *mission* e della *vision* dell'Istituto, l'analisi dei possibili scenari evolutivi, la definizione delle principali politiche in tema di offerta di servizi, organizzazione, patrimonio ed investimenti, equilibri economico-finanziari, la declinazione dei risultati attesi dall'attuazione del Piano stesso;
- le decisioni dovrebbero essere assunte a maggioranza dei componenti; in caso di parità di voti, prevale il voto del Presidente;
- il CISV si avvarrebbe nell'esercizio della propria funzione di controllo sull'attuazione della strategia, dell'Organismo Indipendente di Valutazione (così come previsto dal D. Lgs. 150/09);
- si può prevedere, al fine di favorire l'integrazione con il Ministero vigilante, che alle sedute del CISV partecipi, senza diritto di voto e per temi rilevanti, un referente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Nell'impostazione delineata, il tema dell'esigibilità delle funzioni da parte dell'organo di indirizzo strategico, emerso in fase di analisi e di confronto con gli interlocutori degli istituti, troverebbe risposta attraverso:

- una qualificazione della funzione e degli strumenti di indirizzo strategico, ovvero attraverso una più precisa ed articolata definizione della strategia nell'ambito dell'approvazione del Piano strategico;
- una qualificazione della funzione e degli strumenti di controllo sull'attuazione della strategia, in particolare attraverso lo sviluppo del sistema di controllo strategico ed il rafforzamento del ruolo dell'Organismo Indipendente di Valutazione; di particolare rilievo, in questo ambito, è anche la definizione di "cruscotti strategici", a supporto dell'attività del CISV;
- la conferma dell'obbligo di rendicontazione trimestrale al CISV, da parte dell'organo di amministrazione, in merito all'attuazione della strategia e all'andamento complessivo dell'Istituto, nell'ambito di sedute del CISV dedicate;
- l'attribuzione al CISV del potere di richiedere all'organo di amministrazione, entro un termine temporale breve e definito dal Regolamento di amministrazione e contabilità, la modifica della proposta di bilancio in caso di mancata approvazione e prima dell'attuazione della procedura che prevede l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte del Ministero vigilante;
- la previsione di una relazione annuale del CISV ai Ministeri vigilanti in merito allo stato di attuazione della strategia;
- infine, in caso di parziale o mancata attuazione degli indirizzi strategici per inazione o responsabilità attribuibili all'organo di amministrazione, il CISV potrebbe richiedere, attraverso documentata

relazione, l'intervento dei Ministeri vigilanti. Nei casi più gravi, il CISV potrebbe richiedere ai Ministeri vigilanti la promozione dell'azione di responsabilità e la revoca dei componenti dell'organo di amministrazione.

5.2.2 Il Consiglio di Amministrazione (Presidente)

Alla funzione di amministrazione fanno capo l'attuazione della strategia, la definizione degli indirizzi e tutte le decisioni fondamentali in tema di programmazione annuale, assetto organizzativo ed organico, atti di natura regolamentare, politiche di investimento, nomine dei dirigenti di vertice.

La funzione potrebbe essere assegnata ad un organo monocratico, il Presidente, o ad un organo collegiale, il Consiglio di Amministrazione. Il Presidente ha la rappresentanza legale dell'Ente.

	Presidente (Organo monocratico)	Consiglio di Amministrazione
Funzione	Amministrazione e rappresentanza legale	
Numero componenti	1	3 Nominano al proprio interno il Presidente ed eventualmente un Amministratore delegato
Incompatibilità	Il ricoprire o l'aver ricoperto negli ultimi tre anni incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici Vincolo di esclusività della funzione e limitazione ad incarichi collegati all'esercizio della funzione	Il ricoprire o l'aver ricoperto negli ultimi tre anni incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici
Modalità di nomina	Decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri previa deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e d'intesa con il Consiglio di Indirizzo Strategico e Vigilanza	
Retribuzione	Stabilita con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali in accordo con il Ministro dell'Economia	
Requisiti	Alta professionalità capacità manageriale e qualificata esperienza nell'esercizio di funzioni attinenti al settore operativo dell'Ente	
Durata	3 anni (4 anni)	

Coerentemente con le tendenze in atto in altri contesti, il titolare della funzione di amministrazione, sia esso organo monocratico o collegiale, assumerebbe la funzione e la piena responsabilità di guida dell'istituto in attuazione degli indirizzi del Consiglio di Indirizzo Strategico e Vigilanza.

Come si è visto in precedenza, infatti, tutte le riforme più recenti vanno nella direzione di rafforzare il ruolo e le responsabilità dell'organo titolare della funzione di amministrazione. Lo stesso provvedimento di nomina del Presidente, attraverso la L. 201/2011 (c.d. "Salva Italia") affida a tale organo una competenza ampia, ovvero il compito di "promuovere le più adeguate iniziative per assicurare il conseguimento di obiettivi di efficienza ed efficacia, di razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa e di riduzione dei costi".

La *ratio* della riconduzione ad un organo monocratico della funzione di amministrazione risiede al tempo stesso in un'idea di garantire snellezza e rapidità del processo decisionale, non sottoposto al confronto e alle procedure interne ad un organo collegiale, e, al tempo stesso, di contenere il costo degli organi di amministrazione degli Enti, coerentemente alle logiche di *spending review* recentemente avviate.

D'altro canto da più parti, Parlamento *in primis*, si sono evidenziati i rischi di un possibile eccesso di concentrazione di potere soprattutto a fronte di Enti, quale l'INPS e in parte l'INAIL, di grandi dimensioni e che amministrano ingenti risorse.

Si ritiene, tuttavia, necessario distinguere il tema del bilanciamento dei poteri, sicuramente essenziale per la buona *governance*, dalla scelta in merito all'affidamento della funzione di amministrazione ad un organo collegiale piuttosto che monocratico.

In entrambi i casi, infatti, attraverso un'adeguata progettazione del modello di *governance* in tutte le sue componenti, è possibile realizzare una bilanciata ed efficiente distribuzione dei poteri.

Rispetto alla situazione in essere quindi:

- si dovrebbe in ogni caso rafforzare la responsabilità finale dell'organo di amministrazione, sia esso monocratico o collegiale, in merito a tutte le decisioni relative alla "guida" degli Enti, anche a fronte di un rafforzamento, come sopra ipotizzato, della capacità effettive del CISV di definizione e controllo sull'attuazione della strategia; in questo superando, ad esempio, il meccanismo dell'approvazione di proposte vincolanti formulate dalla tecnostuttura da parte dell'organo di amministrazione;
- qualora la scelta risultasse essere quella della conferma dell'attuale organo monocratico, nella figura del Presidente, andrebbe introdotto un vincolo di esclusività nell'esercizio della funzione, limitando gli altri incarichi ricopribili a quelli funzionali ad un miglior esercizio del ruolo; a fronte del necessario e ingente impegno richiesto si potrebbe rivedere l'indennità associata, allineandola a quella di cariche in organizzazioni di pari complessità; andrebbero, in questa ipotesi, ridisegnati i flussi procedurali collegati all'assunzione delle determinazioni presidenziali, in modo da favorire al tempo stesso una piena responsabilità nell'esercizio della funzione e la massima trasparenza;
- qualora la scelta si orientasse verso un organo collegiale, il Consiglio di Amministrazione, si ritiene che sia preferibile una composizione ridotta nel numero dei consiglieri, tre compreso il Presidente, e che gli stessi si caratterizzino sul piano della competenza tecnica e dell'esperienza maturata in posizioni di responsabilità; ovvero che si confermino per tutti i componenti del CDA i requisiti oggi in essere per la nomina del Presidente: l'alta professionalità, capacità manageriale e qualificata esperienza nell'esercizio di funzioni attinenti al settore operativo dell'Ente; il possesso di tali requisiti dovrebbe chiaramente emergere dai *curricula* dei candidati e dovrebbe essere soggetto a verifica e validazione da parte delle strutture tecniche dei Ministeri vigilanti;
- nella stessa direzione si prevede opportuno stabilire incompatibilità alla nomina per tutti coloro che ricoprono o abbiano ricoperto negli ultimi tre anni incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici;
- in ogni caso, come per il CISV, si suggerisce una riduzione della durata dell'incarico a tre anni, al fine di allinearli alle prassi consolidate in essere nelle imprese private e pubbliche, oltre che in diverse altre organizzazioni; sempre in analogia al CISV e con motivazioni simili, non si esclude in subordine la conferma dell'attuale durata dell'incarico di quattro anni;
- in entrambi i casi, sia di organo monocratico che collegiale, andrebbe valutata la possibilità di costituzione, in linea con le esperienze delle imprese quotate, di appositi comitati istruttori e consultivi, tipicamente in materia di nomine, remunerazioni e controlli;
- dovrebbe, infine, fare capo all'organo di amministrazione la funzione di *audit* interno (*Internal Audit*);

- andrebbe altresì prevista una specifica responsabilità del Consiglio di Amministrazione in merito alla messa a disposizione del CISV di tutte le informazioni necessarie per un esercizio appropriato delle proprie prerogative.

In merito alla scelta tra organo di amministrazione monocratico o collegiale, si ritiene opportuno svolgere le seguenti considerazioni.

L'ipotesi di conferma dell'organo monocratico di amministrazione nella figura del Presidente, si giustifica qualora prevalessero valutazioni di convenienza in merito al contenimento dei costi degli organi e alla rapidità dei processi decisionali.

Si ritiene tuttavia che, anche tenuto conto della complessità degli istituti in questione e del rilievo delle tematiche e delle risorse amministrate, potrebbe essere consigliabile la soluzione sopra illustrata che prevede un Consiglio di Amministrazione snello, composto da tre membri.

Un numero limitato di componenti del Consiglio di Amministrazione, oltre che rispondere ad obiettivi di contenimento della spesa, può essere condizione facilitante l'effettivo esercizio ed assunzione di responsabilità da parte dei componenti dello stesso e meglio definisce, altresì, la natura esecutiva, e non di rappresentanza politica, dell'organismo.

In questo caso, per quanto la decisione rientri nelle autonome determinazioni del Consiglio di Amministrazione stesso, i vantaggi in tema di snellezza dei processi decisionali, propri dell'organo monocratico, potrebbero essere in ogni caso in parte conseguiti attraverso la previsione di una figura di Amministratore delegato, al quale il Cda potrebbe delegare funzioni nell'ambito dell'amministrazione ordinaria dell'istituto. In ipotesi di un Consiglio di Amministrazione composto da tre membri, la figura dell'Amministratore delegato dovrebbe coincidere con quella del Presidente.

Si ritiene altresì opportuno prevedere la nomina di un Vice-Presidente del Consiglio di Amministrazione, con funzioni vicarie in caso di assenza o impedimento del Presidente.

Nella stessa direzione dell'efficienza dei processi decisionali, un contributo rilevante potrebbe derivare dal pieno riconoscimento dell'autonomia del Direttore Generale per tutte le decisioni relative alla gestione operativa.

L'ipotesi alternativa di un *board* allargato con deleghe per materie rilevanti rischierebbe, a parere degli scriventi, di creare nuovi e complessi problemi di chiarezza ed efficienza dei processi decisionali, facendo venir meno molti dei vantaggi della collegialità insiti nella costituzione del Consiglio di Amministrazione.

In ogni caso, è bene ribadire, obiettivo fondamentale delle modifiche ipotizzate è quello di riconoscere il ruolo centrale dell'organo di amministrazione, al tempo stesso contrastando possibili eccessi di potere e promuovendo la trasparenza delle decisioni assunte.

5.2.3 Il Direttore Generale

La funzione di gestione compete al Direttore Generale e costituisce il pilastro per la distinzione, ripetutamente ribadita nel quadro normativo, tra responsabilità politiche (o di indirizzo) e manageriali (o di gestione).

Direttore Generale	
Funzione	Responsabilità della gestione
Modalità di nomina	Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, su proposta del Consiglio di Amministrazione

Requisiti	Scelto tra i dirigenti generali dell'Istituto ovvero tra esperti delle discipline attinenti ai compiti dell'Istituto stesso
Durata	Definita nel provvedimento di nomina, di regola coincidente con la durata degli organi di indirizzo strategico e di amministrazione

Compete al management la piena responsabilità sulla traduzione degli indirizzi in obiettivi di gestione, l'efficiente impiego delle risorse ed il raggiungimento dei risultati.

Nell'assetto di *governance* attuale il Direttore Generale si configura quale organo degli Enti, al pari del Presidente e del CIV, sia pure con funzioni e responsabilità differenti.

La natura di organo ed il meccanismo di nomina in essere dovrebbero conferire al Direttore Generale maggiori garanzie in termini di autonomia e indipendenza. Non di rado, tuttavia, nella storia recente degli Enti si è assistito a fenomeni di conflitto tra gli organi, che hanno condotto a situazioni di stallo decisionale, per risolvere le quali a volte si è reso necessario l'intervento dei Ministeri vigilanti.

Si ritiene peraltro che la funzionalità dei modelli di *governance* debba essere ricercata in una chiara definizione degli ambiti di responsabilità e nel presidio efficace dei "punti di contatto" tra le diverse funzioni. Al tempo stesso, dovrebbero essere evitate possibili situazioni di contrapposizione di volontà tra livelli di responsabilità che possano indurre blocchi o semplici rallentamenti nei processi decisionali.

Tipicamente, in altri contesti, la relazione tra gli organi di amministrazione e il top management si fonda su di un rapporto fiduciario, piuttosto che sulla contrapposizione tra poteri.

Ben si comprende, al riguardo, la specificità degli istituti in oggetto, e l'esigenza che la figura del Direttore Generale rappresenti un ruolo garante dell'imparzialità e della continuità della tecnostruttura.

Si ritiene che tali prerogative, sicuramente rilevanti, debbano essere assicurate attraverso il pieno riconoscimento allo stesso di tutti i poteri e le responsabilità nelle materie attinenti alla gestione, in attuazione degli indirizzi e delle decisioni adottate dall'organo di amministrazione.

Rispetto alla situazione in essere quindi:

- sarebbero riconosciute la piena responsabilità del Direttore Generale per tutte le decisioni attinenti alla gestione, oltre che le competenze e le responsabilità relative alla formulazione di proposte, non vincolanti, per l'organo di amministrazione;
- il Direttore Generale risponderebbe all'organo di amministrazione in merito all'attuazione degli indirizzi e delle determinazioni dello stesso, nonché della qualità ed efficienza della gestione nel suo insieme;
- l'incarico rimarrebbe a termine e dovrebbe essere allineato, nella durata e scadenza, a quella degli organi di governo;
- i requisiti per la nomina rimarrebbero quelli in essere, mentre la riconferma nell'incarico dovrebbe essere collegata alla valutazione dei risultati effettivamente conseguiti;
- in caso di mancata o parziale attuazione degli indirizzi-decisioni del Consiglio di Amministrazione da parte del Direttore Generale per inazione o responsabilità attribuibili allo stesso, il Consiglio di Amministrazione può richiedere puntuale motivazione; nei casi più gravi il Consiglio di Amministrazione può proporre, sentiti i Ministeri vigilanti, la revoca dell'incarico del Direttore Generale;

- nella direzione di facilitare l'integrazione tra i diversi livelli di responsabilità, si dovrebbe infine prevedere sia la partecipazione del Direttore Generale, senza diritto di voto e per temi rilevanti, alle sedute del Consiglio di Amministrazione, che l'obbligo da parte del Direttore Generale stesso di rendicontazione trimestrale (oltre che su specifica richiesta dell'organo di amministrazione) in merito all'attuazione degli indirizzi-decisioni dell'organo amministrativo ed all'andamento complessivo della gestione;
- andrebbe altresì prevista una specifica responsabilità del Direttore Generale in merito alla messa a disposizione del Consiglio di Amministrazione di tutte le informazioni necessarie per un esercizio appropriato delle funzioni di indirizzo.

5.2.4 Il Collegio dei Sindaci

Il Collegio dei Sindaci vedrebbe confermate le funzioni oggi assegnate. Sul piano operativo, tuttavia, andrebbe meglio in inserito il ruolo di tale organismo nel quadro generale del sistema dei controlli interni, anche in raccordo con gli altri organismi e servizi, degli istituti, competenti in materia.

Collegio dei Sindaci	
Funzione	Vigila sulla legittimità e regolarità contabile di tutte le gestioni amministrate dall'Istituto e, nell'ambito di tale attribuzione, esercita il controllo sugli atti relativi alla gestione del patrimonio e del bilancio dell'Ente, sui conti consuntivi e sugli stati patrimoniali. Esercita inoltre le funzioni di cui all'art. 2403 e seguenti del Codice civile.
Numero di componenti	3 effettivi e 2 supplenti (da verificare la necessità di eventuale estensione fino ad un massimo di 5 effettivi e 2 supplenti per INPS)
Composizione	1 membro in rappresentanza del Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali e un membro in rappresentanza del Ministero dell'Economia. Il Presidente nominato d'intesa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministero dell'Economia
Modalità di nomina	Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro del Tesoro.
Durata	3 anni, rinnovabile una sola volta.
Requisiti	Il Presidente deve essere iscritti all'albo dei Dottori commercialisti e revisori contabili, con specifica esperienza nell'esercizio della funzione in ambito pubblico, e non essere dipendente pubblico. I componenti sono dirigenti delle amministrazioni pubbliche rappresentate, collocati fuori ruolo e con specifica competenza in materia contabile e di controllo.

Rispetto alla situazione in essere quindi:

- si vedrebbe una significativa riduzione del numero (3 componenti) e del costo complessivo del Collegio dei Sindaci, nella logica di allineamento dell'organismo alle esperienze di organizzazioni assimilabili, pubbliche e private, per dimensioni e livello di complessità e nell'ambito del quadro complessivo di riduzione strutturale delle spese di funzionamento degli Enti; si ricorda, al riguardo, che già nell'art. 6, comma 5 del D.L. 78/2010, convertito nella L. 122/2010 si prevedeva la riduzione del numero dei componenti del Collegio Sindacale da 7 a 3; l'attuazione della norma è stata tuttavia rinviata per tutti gli Enti pubblici, anche economici, all'adozione di un apposito regolamento i cui termini ad oggi sono comunque scaduti (anche tenendo conto delle proroghe intervenute, da ultimo di quella contenuta nel D.P.C.M. 25-3-2011). Solo nel caso di INPS, in considerazione della particolare complessità e dimensione dell'Ente e delle risorse amministrate, potrebbe essere valutata l'ipotesi, condizionata ad una verifica degli effettivi carichi di lavoro, di un eventuale ampliamento del numero dei componenti, fino ad un massimo di cinque, compreso il Presidente;

- andrebbe valutata la possibilità di non affidare al Collegio dei Sindaci la responsabilità del controllo contabile, come avvenuto nel settore privato a seguito della riforma del diritto societario, affidando lo stesso ad una società esterna di revisione e certificazione dei bilanci;
- si attribuirebbero al Collegio dei Sindaci caratteristiche di maggiore indipendenza e professionalizzazione, in particolare attraverso la previsione di un Presidente non appartenente al pubblico impiego ed iscritto all'albo dei Dottori commercialisti e dei revisori contabili;
- si allineerebbe la durata del mandato a quello degli organi, ovvero portando lo stesso a tre anni, rinnovabile una sola volta;
- si ritiene, inoltre, importante rafforzare la funzione del Collegio dei Sindaci nella fase di cosiddetto "controllo collaborativo", o concomitante, ovvero finalizzato a fornire un supporto al perfezionamento degli atti amministrativi degli Organi, non limitando il ruolo dell'organismo alle fasi di controllo ex-post;
- dovrebbe, inoltre, essere garantito al Collegio dei Sindaci l'accesso alle informazioni e procedure rilevanti per l'esercizio del proprio ruolo, oltre che il coordinamento delle proprie funzioni con il sistema dei controlli interni attivato;
- andrebbe, infine, rafforzato il raccordo con i Ministeri vigilanti, al fine di consentire agli stessi un più appropriato e tempestivo esercizio dell'azione di propria competenza.

5.2.5 Il Magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo

Per quanto riguarda il **Magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo**, la sua presenza costante si giustifica in relazione alla specifica complessità degli Enti in questione, così come appropriate appaiono le funzioni svolte dallo stesso.

Magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo	
Funzione	Controllo continuativo sulla gestione finanziaria ed estensore di una Relazione annuale sul risultato del controllo eseguito
Modalità di nomina	Nomina del Presidente della Corte dei Conti

5.2.6 L'Organismo Indipendente di Valutazione

L'Organismo Indipendente di Valutazione, infine, rappresenta la più recente innovazione nell'assetto di *governance*, essendo stato introdotto nell'ordinamento nazionale con il Dlgs. 150/09.

In particolare, secondo quanto previsto dalla normativa e dalle collegate delibere CIVIT (Commissione Indipendente per la Valutazione l'Integrità e la Trasparenza delle amministrazioni pubbliche), l'Organismo indipendente di valutazione definisce, secondo le linee guida indicate dalla CIVIT, il sistema della valutazione della performance, garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione ed effettua il monitoraggio complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza ed integrità dei controlli interni dell'Istituto.

In particolare sono riconducibili all'OIV le seguenti funzioni:

- monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elaborazione di una relazione annuale sullo stato dello stesso;

- comunicazione tempestiva delle criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche;
- contributo tecnico al processo di elaborazione del Piano della Performance, monitoraggio trimestrale sull'attuazione dello stesso, assicurandone la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione;
- garanzia della correttezza dei processi di misurazione e dei sistemi di valutazione della performance organizzativa e individuale e dei criteri per la differenziazione delle valutazioni di cui all'art.19 del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 nonché dell'utilizzo dei premi come disciplinato agli artt. 17 e ss. del Decreto Legislativo medesimo;
- proposta all'organo di indirizzo amministrativo della valutazione annuale del Direttore Generale, ai fini della conseguente attribuzione della retribuzione di risultato, sulla base del sistema di misurazione e valutazione della performance adottato dall'Ente;
- corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche;
- promozione e attestazione dell'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità di cui al Titolo II del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;
- verifica dei risultati e delle buone pratiche di promozione delle pari opportunità;
- cura annuale della realizzazione di indagini sul personale dipendente secondo il disposto dell'art. 14 comma 5 del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;
- verifica, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, comma 1, del Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286, dell'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico attraverso l'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché la identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi.

Organismo Indipendente di Valutazione	
Funzione	Monitoraggio del sistema di programmazione e valutazione della performance e della dirigenza, certificazione della performance di Ente, controllo strategico, attestazione degli obblighi in materia di trasparenza e integrità
Numero di componenti	3
Composizione	1 membro esterno all'istituto, con comprovata competenza ed esperienza in tema di valutazione della performance , con funzione di Presidente; 2 membri espressione della dirigenza di prima fascia dell'Ente, collocati fuori ruolo e con specifica esperienza sui temi della valutazione della performance
Modalità di nomina	Nominato dal Presidente (dal Consiglio di Amministrazione), d'intesa con il Consiglio di Indirizzo Strategico e Vigilanza, sentita la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche
Durata	3 anni, rinnovabili una sola volta.
Requisiti	Oltre ai requisiti stabiliti dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche i componenti dell'OIV devono avere elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del management , della valutazione della performance e della valutazione del personale delle

	amministrazioni pubbliche.
Incompatibilità	I componenti dell'Organismo indipendente di valutazione non possono essere nominati tra soggetti che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione (D. Lgs. 150/09).

Rispetto alla situazione in essere quindi:

- si renderebbe necessario sviluppare e consolidare il ruolo dell'Organismo Indipendente di Valutazione, nell'ambito di un più generale ridisegno del ciclo di pianificazione, programmazione, controllo e valutazione dell'istituto ed in raccordo con gli altri organismi e servizi presenti;
- in particolare, l'OIV potrebbe rappresentare un utile supporto allo sviluppo di un effettivo sistema di controllo strategico, anche in relazione alla valorizzazione delle responsabilità in tema di approvazione degli indirizzi e controllo sulla relativa attuazione che farebbe capo al Consiglio di Indirizzo Strategico e Vigilanza;
- fondamentale dovrebbe essere inoltre il contributo assicurato dall'OIV in merito alla certificazione della performance organizzativa di Ente, ed alla promozione di tutti gli obblighi di trasparenza collegati alla stessa;
- non da ultimo, spetterebbe all'OIV il monitoraggio e la garanzia in merito alla correttezza dei processi di misurazione e valutazione attivati dall'Ente, sia a livello organizzativo che individuale.

5.2.7 I Comitati centrali e territoriali

I Comitati centrali e territoriali, rappresentano ad oggi una componente importante del sistema di governance di INPS e INAIL. Soprattutto nel caso di INPS, si segnala l'ampia articolazione e quindi numerosità degli stessi, sia a livello centrale che a livello territoriale.

Si ritiene che la definizione del ruolo e dell'articolazione dei suddetti Comitati sia conseguente alla definizione di poteri e funzioni degli organi degli istituti ed al ridisegno dei connessi processi decisionali.

Tuttavia, nella direzione dell'efficacia del modello complessivo di *governance* e dello snellimento necessario, più volte richiamato, dei procedimenti, si auspica una riprogettazione del sistema dei Comitati nella direzione sia della riduzione, significativa, del numero complessivo, che delle relative funzioni.

In questa direzione potrebbero essere riprese, con i dovuti aggiornamenti, le proposte di legge 1822 e 2783 del 2009, precedentemente richiamate ed illustrate nel presente documento.

5.2.8 Separazione delle responsabilità e continuità dei ruoli

Il modello delineato si propone di fare chiarezza sui livelli di responsabilità assegnati ai diversi ruoli ed organismi, superando in questo possibili ambiguità ed aree di conflitti di competenza oggi esistenti.

E' importante tuttavia sottolineare che la concreta operatività ed efficacia del sistema si dovrebbe fondare, oltre che su comportamenti improntati alla massima lealtà, senso di appartenenza all'istituto e collaborazione tra tutti gli attori in gioco, ad un opportuno presidio dei momenti di necessario collegamento tra i diversi ambiti di responsabilità.

In questa direzione, in particolare, si ritengono importanti quattro aspetti:

- il ridisegno degli aspetti dinamici del modello di *governance*, in particolare collegati al sistema di programmazione, al ciclo di bilancio ed al più generale ciclo di gestione della *performance* (cfr. par. 5.5);
- la partecipazione dei diversi soggetti, senza diritto di voto, alle riunioni degli organi collegiali; in particolare si potrebbe prevedere la partecipazione del Presidente del Consiglio di Amministrazione alle sedute del Consiglio di Indirizzo Strategico e Vigilanza, in relazione ad un elenco di temi selezionati e più rilevanti; allo stesso modo, la partecipazione del Direttore Generale alle sedute del Consiglio di Amministrazione; la partecipazione, infine, dei componenti del Collegio dei Sindaci alla sedute di entrambi gli organi, Consiglio di Indirizzo Strategico e Vigilanza e Consiglio di Amministrazione;
- inoltre, si potrebbe prevedere l'obbligo di riferire trimestralmente, da parte del Presidente del Consiglio di Amministrazione al Consiglio di Indirizzo Strategico e Vigilanza in merito all'attuazione degli indirizzi e all'andamento generale dell'istituto e da parte del Direttore Generale al Consiglio di Amministrazione all'esecuzione delle delibere e all'andamento della gestione;
- infine, dovrebbe far capo a ciascuno soggetto la responsabilità di elaborare proposte da sottoporre all'attenzione e all'approvazione degli organi di riferimento, i quali potranno naturalmente discostarsi da queste per l'assunzione delle decisioni definitive. In particolare questo dovrebbe valere per il Direttore Generale nei confronti del Consiglio di Amministrazione e per quest'ultimo nei confronti del Consiglio di Indirizzo Strategico e Vigilanza.

La tavola della pagina seguente fornisce un quadro sintetico dei diversi ruoli ed organismi sopra descritti, meramente a fini esemplificativi e di chiarimento ulteriore della logica generale del modello di *governance*.

In particolare, i riferimenti alle funzioni ed ai documenti di competenza dei diversi ruoli non si ritiene esaustivo e dovrà essere meglio definito e dettagliato in fase di traduzione operativa del modello, qualora condiviso.

Organo	Nr. membri	Funzioni e principali tratti	Principali documenti di competenza
Consiglio di Indirizzo Strategico e Vigilanza (CISV)	12	<p>Indirizzo e controllo strategico</p> <p>Definisce gli indirizzi strategici e ne controlla l'attuazione.</p> <p>Composto da rappresentanti dei lavoratori, datori di lavoro e del Ministero (tecnici)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relazione programmatica e Piano strategico pluriennale • Bilancio pluriennale • Bilancio annuale • Delibere di assestamento di bilancio • Rendiconto generale di bilancio (conto consuntivo) • Bilancio sociale
CDA	3	<p>Indirizzo amministrativo</p> <p>E' responsabile dell'attuazione della strategia, della definizione degli indirizzi dell'amministrazione e di tutte le decisioni collegate</p> <p>Elabora documenti e proposte da sottoporre all'approvazione del CISV per quanto di relativa competenza</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Piano della performance • Regolamento di amministrazione e contabilità • Regolamento di organizzazione • Modello organizzativo generale e dotazione organica • Proposta di provvedimento di nomina del Direttore Generale • Provvedimento di nomina dei dirigenti di 1^ fascia su proposta del Direttore Generale • Rendicontazioni trimestrali sull'attuazione della strategia
Direttore Generale	1	<p>Gestione</p> <p>E' responsabile dell'attuazione degli indirizzi e delle deliberazioni del CDA, nonché dell'ordinaria gestione</p> <p>Elabora documenti e proposte da sottoporre all'approvazione del CDA per quanto di relativa competenza</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proposte al CDA • Provvedimenti di nomina dei dirigenti di 2^ fascia • Budget annuale • Obiettivi dirigenza • Atti di gestione • Rendicontazioni trimestrali sull'attuazione degli indirizzi e l'andamento complessivo della gestione
Collegio dei Sindaci	3 (+2)	<p>Controllo amministrativo e di regolarità contabile</p> <p>Esercita le funzioni di controllo amministrativo e contabile e le funzioni previste dall'art. 2403 e segg. del Codice Civile</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relazione a bilancio da trasmettere al CISV
OIV	3	<p>Monitoraggio e valutazione della performance</p> <p>Cura gli aspetti tecnici e supporta il CISV nella funzione di controllo strategico e valida la Relazione sulla Performance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Validazione della relazione sulla performance • Report sullo stato di attuazione della strategia
Magistrato delegato al controllo	1	<p>Controllo continuativo di regolarità</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relazione annuale della Corte dei Conti

5.3 Il sistema dei controlli interni

Nell'ambito del rinnovato modello di *governance* si ritiene fondamentale intervenire sul coordinamento ed il potenziamento dell'attuale sistema dei controlli.

Sembra utile al riguardo riprendere la definizione, già in precedenza citata, del sistema dei controlli secondo il regolamento ISVAP, quale "insieme delle regole, delle procedure e delle strutture organizzative volte ad assicurare il corretto funzionamento ed il buon andamento dell'impresa e a garantire, con un ragionevole margine di sicurezza:

- l'efficienza e l'efficacia dei processi aziendali;
- l'adeguato controllo dei rischi;
- l'attendibilità e l'integrità delle informazioni contabili e gestionali;
- la salvaguardia del patrimonio;
- la conformità dell'attività dell'impresa alla normativa vigente, alle direttive e alle procedure aziendali⁷³."

Si ritiene, infatti, che tale definizione bene esprima gli obiettivi di fondo di un sistema di controllo evoluto e che gli stessi bene si adattino anche alla specifica realtà e alle esigenze degli istituti previdenziali e assicurativi pubblici.

In particolare, si confermano le fondamentali tipologie di controllo, già attualmente previste, e precisamente:

- il controllo strategico;
- il controllo di gestione;
- il controllo di legittimità e di regolarità amministrativo-contabile.

Inoltre, si ritiene debbano essere rafforzati gli strumenti e le funzioni di *Internal auditing*, nonché gli interventi per la regolamentazione dei flussi informativi interni e di verifica della *compliance*.

Infine, va altresì evidenziato che, in attuazione del D. Lgs. 150/09 assume fondamentale rilievo il sistema di valutazione della performance, sia individuale che soprattutto, e di particolare importanza ai nostri fini, organizzativa.

Più nello specifico ed in raccordo con quanto in precedenza ipotizzato in materia di ridisegno del ruolo e delle responsabilità dei diversi organi:

- il controllo strategico ha l'obiettivo fondamentale di verificare lo stato di attuazione della strategia, così come delineata nell'ambito dei documenti di indirizzo strategico deliberati dal CISV e gli effetti prodotti dalla stessa, in modo da fornire input qualificati per eventuali adattamenti e correzioni di rotta; un sistema evoluto di controllo strategico rappresenta una delle condizioni fondamentali per riqualificare il ruolo del CISV e dare allo stesso una concreta capacità di incidere sull'evoluzione degli Istituti; come chiarito dalla normativa, l'esercizio delle attività per la realizzazione del controllo strategico sono di competenza dell'Organismo Indipendente di Valutazione;

⁷³ Si veda l'art. 4 co. 2 del Regolamento

- il controllo di gestione ha tipicamente funzione di supporto alla guida dell'Ente; obiettivo fondamentale di tale sistema di controllo è quello di fornire ai ruoli decisionali, ognuno rispetto alle specifiche competenze, informazioni tempestive sul livello di raggiungimento dei risultati, sugli indici fondamentali di efficienza ed il buon uso delle risorse; essenziale per l'efficacia del controllo di gestione è la costruzione di un sistema di *reporting* periodico, almeno trimestrale, specificamente progettato in funzione del ruolo e delle esigenze informative dei diversi destinatari; il sistema di controllo di gestione, in altri termini, dovrebbe porsi l'obiettivo di costruzione di cruscotti, o *tableaux de bord*, differenziati, che consentano ai diversi attori, ognuno per lo specifico livello di responsabilità, di acquisire le informazioni fondamentali per verificare l'andamento complessivo ed intervenire tempestivamente con eventuali correzioni di rotta;
- il controllo di legittimità e di regolarità amministrativo-contabile è sicuramente quello più consolidato all'interno degli istituti; si tratterebbe, in questo caso di confermare le funzioni ed i ruoli esistenti, prestando particolare attenzione al rafforzamento delle forme di controllo cosiddetto "collaborativo o concomitante", ovvero non limitando le forme di controllo ai momenti e agli strumenti di verifica ex-post;
- la funzione di *internal auditing* dovrebbe assicurare, attraverso la definizione di uno specifico piano di *audit*, sia l'individuazione di attività e procedimenti a rischio che una verifica costante degli stessi, con evidenziazione tempestiva di eventuali situazioni di difformità; tale funzione, per quanto incardinata nella tecnostruttura degli istituti, dovrebbe rispondere direttamente all'organo di amministrazione;
- così come si potrebbe prevedere, sempre in capo all'organo di amministrazione ed in linea con l'esperienza ISVAP, una funzione di *compliance*, cui è affidato il compito di prevenire il rischio di incorrere in sanzioni giudiziarie o amministrative, perdite patrimoniali o danni di reputazione, in conseguenza di violazioni di leggi, regolamenti o provvedimenti derivanti dal quadro giuridico di riferimento o dagli indirizzi dei Ministeri vigilanti;
- la funzione di valutazione della performance, si propone di monitorare e validare la performance organizzativa effettivamente realizzata dagli istituti; si ricorda, al riguardo che, secondo quanto previsto dal D. Lgs. 150/09, costituiscono aspetti qualificanti della performance organizzativa: l'impatto delle politiche (*outcome*), l'effettiva attuazione di piani e programmi, i livelli di efficienza conseguiti, gli standard qualitativi dei servizi erogati, il grado di soddisfazione degli utenti, il miglioramento degli assetti organizzativi, dei sistemi di gestione e delle tecnologie, lo sviluppo delle relazioni con gli *stakeholder*, il perseguimento di obiettivi di promozione delle pari opportunità.

E' fondamentale che il sistema dei controlli e di valutazione in essere assicurino all'organo di indirizzo, all'organo di amministrazione ed al vertice gestionale degli istituti una completa e tempestiva conoscenza dei fatti rilevanti.

In tale direzione, la reportistica prodotta dal sistema dei controlli deve rispettare i principi, universalmente riconosciuti, di: veridicità, accuratezza e completezza, tempestività, coerenza e comprensibilità, trasparenza.

E' responsabilità dell'organo di amministrazione promuovere l'attuazione di un sistema di controlli efficace ed efficiente.

E' inoltre, importante, data la natura e le caratteristiche delle attività degli istituti in oggetto, la regolamentazione dei flussi informativi interni e l'accesso più generale alle informazioni, ovvero la definizione analitica:

- dei contenuti fondamentali delle informazioni relative ai principali procedimenti;

- delle modalità di circolazione e messa a disposizione delle stesse;
- delle modalità di accesso ai procedimenti, banche dati e altre fonti informative;
- dei sistemi attivati al fine di garantire la qualità e l'attendibilità delle informazioni.

Un aspetto particolarmente delicato, infine, riguarda il tema della corretta tenuta e dell'accessibilità delle banche dati, sulle quali si fonda l'attività degli istituti.

Si ritiene che, in questo ambito, vadano meglio definite le regole esistenti, in modo da garantire l'affidabilità e la correttezza delle informazioni.

Il rilievo e la complessità del tema suggerirebbero di costituire un apposito gruppo di lavoro, incarico di definire gli standard di qualità e le regole di accesso alle banche dati.

In questa direzione andrebbe anche valutata l'opportunità di attivazione di un organismo indipendente garante della qualità e dell'accessibilità delle informazioni e della tenuta complessiva delle banche dati.

5.4 La rendicontazione e la trasparenza

L'evoluzione normativa più recente ha molto insistito sul tema della trasparenza, secondo il paradigma del cosiddetto *open government* che ha conosciuto crescente diffusione nell'esperienze migliori del settore pubblico in diversi Paesi.

Si ritiene che un obbligo più incisivo "a rendere conto" da parte delle amministrazioni pubbliche rappresenti una condizione fondamentale di efficacia dei modelli di *governance* e possa contribuire a superare le caratteristiche di tradizionale autoreferenzialità che bene si accompagnano ad una scarsa chiarezza in merito alla qualità effettiva dell'amministrazione e della gestione.

Da questo punto di vista, dando per scontato che INPS e INAIL siano tenuti ad assolvere gli obblighi di trasparenza previsti dall'attuale quadro normativo e da una sua eventuale evoluzione (rientrano in questo ad esempio gli obblighi di pubblicazione di curricula, incarichi, retribuzioni, utilizzo della premialità, ecc.), si ritiene particolarmente importante ai nostri fini assicurare il massimo grado di trasparenza in merito:

- allo stesso sistema di *governance* in essere;
- alla *performance attesa* (ovvero alla strategia e agli obiettivi da conseguire) ed alla *performance effettivamente realizzata*.

Su di un piano operativo si consiglia quindi di prevedere in apposite sezioni del sito web degli istituti:

- un ambito relativo al modello di *governance*, in analogia a quanto avviene ad esempio nel caso delle società quotate o nelle migliori esperienze della pubblica amministrazione (tra queste ad esempio, il caso, richiamato nel presente documento dell'Agenzia delle entrate); nella sezione "*Modello di governance*" dovrebbero essere descritti in modo comprensibile e puntuale gli aspetti fondamentali dello stesso (organi, sistema dei controlli, obblighi di rendicontazione e trasparenza, ecc.); al tempo stesso dovrebbero essere facilmente accessibili i documenti fondamentali di riferimento (normative, regolamenti interni, direttive e circolari dei ministeri vigilanti);
- una sezione relativa alla "*Performance dell'istituto*"; ciò può passare, per quanto riguarda la performance attesa, attraverso la pubblicazione nella sezione del "Piano della performance" o di un equivalente documento, comunque denominato, di rappresentazione degli "impegni" dell'istituto in termini di risultati da conseguire; per quanto riguarda la performance effettivamente realizzata,

attraverso la pubblicazione nella sezione della “Relazione sulla performance” o di un equivalente documento, comunque denominato, di rappresentazione dei risultati effettivamente conseguiti, con evidenziazione degli scostamenti rispetto a quanto programmato e delle eventuali criticità; affinché la trasparenza sulla performance sia effettiva, è fondamentale che i documenti di rappresentazione della stessa abbiano le caratteristiche della veridicità, della completezza e della comprensibilità.

Si ritiene infatti che una chiara e trasparente definizione del sistema di responsabilità, combinata con un'effettiva rendicontazione dei risultati prodotti, rappresentino uno stimolo fondamentale al miglioramento ed una garanzia di tensione verso una sana ed efficiente guida e gestione degli istituti.

5.5 Aspetti dinamici del modello di *governance* proposto

Il disegno del modello di *governance* passa, necessariamente, attraverso un disegno coerente del ciclo di pianificazione, programmazione, controllo e valutazione degli istituti (o, se si preferisce, del ciclo di gestione della performance ai sensi del D. Lgs. 150/09). E' in questo ambito, infatti, che si possono osservare organi e sistemi progettati “in azione”, nel rispetto delle specifiche responsabilità e attraverso la valorizzazione degli opportuni momenti di collegamento tra i diversi organi e ruoli.

Di grande importanza, in questo ambito, è in particolare il processo collegato al cosiddetto ciclo di bilancio. La definizione di dettaglio di questi processi e procedure non rientra nel mandato del gruppo di lavoro e necessariamente rimanda sia a quanto previsto dalla normativa vigente che alla specifica autonomia regolamentare riconosciuta agli istituti (in particolare nell'ambito del Regolamento di amministrazione e contabilità).

Pur tuttavia, si ritiene utile fornire alcune indicazioni che si ritengono utili per l'eventuale ridisegno del ciclo di gestione della performance in raccordo con il ciclo di bilancio.

In termini generali le esigenze da perseguire sono collegate a:

- una chiara responsabilizzazione dei diversi organi e ruoli nelle diverse fasi del processo;
- un miglioramento della qualità e leggibilità degli strumenti di programmazione e rendicontazione;
- un miglior coordinamento e integrazione tra i diversi documenti;
- uno snellimento, nei limiti del possibile, delle procedure di approvazione dei diversi documenti;
- il perseguimento di una maggiore tempestività nell'approvazione dei documenti di programmazione e consuntivazione.

In linea di massima, il processo potrebbe svilupparsi lungo queste fasi fondamentali:

- sulla base delle linee guida definite dal CISV, il Consiglio di Amministrazione, con il supporto della tecnostruttura, predispone una proposta di Piano strategico triennale; oggetto del Piano strategico é la definizione della strategia dell'istituto per il triennio; sono contenuti fondamentali del Piano strategico, come già in precedenza evidenziato: la definizione della *mission* e della *vision* dell'istituto, l'analisi dei possibili scenari evolutivi, la definizione delle principali politiche in tema di offerta di servizi, organizzazione, patrimonio ed investimenti, equilibri economico-finanziari, la declinazione dei risultati attesi dall'attuazione del Piano. Il Piano strategico viene quindi sottoposto per approvazione al CISV, il quale può apportare eventuali modifiche o integrazioni;
- in attuazione del Piano strategico, il Consiglio di Amministrazione procede alla definizione di un Piano della Performance, sulla base della proposta non vincolante formulata dal Direttore Generale,

anch'esso di orizzonte triennale da aggiornare attualmente in una logica di scorrimento; il Piano della Performance traduce gli indirizzi del Piano strategico in termini di obiettivi da perseguire, con collegati indicatori e valori *target*;

- entro il 15 ottobre di ogni anno il Consiglio di Amministrazione adotta il Piano della Performance per il triennio successivo e delibera il Bilancio di Previsione;
- entro il 15 dicembre di ogni anno, il CISV approva il Bilancio di Previsione, con il collegato Piano della Performance;
- entro il 31 dicembre di ogni anno, il Consiglio di Amministrazione assegna eventuali specifici obiettivi al Direttore Generale, in aggiunta alla responsabilità di attuazione del Piano della Performance; a sua volta, il Direttore Generale assegna gli obiettivi alla Dirigenza ed i collegati budget, ai fini dell'attuazione del Piano della Performance;
- entro il 31 marzo di ogni anno il Consiglio di Amministrazione adotta la Relazione sulla performance, che evidenzia il grado di attuazione del Piano della Performance e gli eventuali scostamenti, sulla base di una proposta non vincolante formulata dal Direttore Generale;
- entro il 30 aprile di ogni anno l'Organismo indipendente di valutazione valida la Relazione sulla performance e redige una Relazione sullo stato di attuazione del Piano strategico;
- entro il 30 giugno di ogni anno il CISV approva il Bilancio consuntivo, con le collegate Relazione sulla performance e Relazione sullo stato di attuazione del Piano strategico.

Qualora questa impostazione fosse condivisa, andrebbe rivista, anche sul piano normativo, l'attuale articolazione e struttura dei documenti di programmazione e rendicontazione, annuali e pluriennali.

5.6 Il ruolo dei Ministeri vigilanti

Si ritiene innanzitutto di ribadire l'importanza, nell'ambito del modello di *governance* delle attività di vigilanza e controllo sull'attività degli Enti gestori facenti capo al Parlamento, in particolare attraverso l'azione della Commissione al riguardo competente.

Va altresì evidenziato che la riqualificazione complessiva del modello di *governance*, secondo le linee sin'ora tracciate, dovrebbe in sé consentire una funzione più qualificata di vigilanza da parte dei Ministeri competenti.

Chiarezza di ruoli e responsabilità, miglioramento della qualità e della tempestività dei documenti di programmazione e consuntivazione, maggiore trasparenza sull'uso delle risorse e i risultati conseguiti, una maggiore efficacia e coordinamento del sistema dei controlli interni, rappresentano infatti tutte condizioni fondamentali per assicurare un esercizio evoluto della funzione di vigilanza, al tempo stesso efficace e tale da non compromettere la necessaria autonomia nel governo e nella gestione degli istituti.

Rispetto al quadro normativo ed alle prassi in essere (cfr. par. 3.1.4), si intendono quindi confermate le funzioni di vigilanza ed i collegati poteri da parte dei Ministeri competenti in materia di:

- provvedimenti di carattere organizzativo generale, dotazione organica del personale e dei dirigenti;
- bilanci preventivi e consuntivi;

- investimenti;
- partecipazione in società;
- nomine.

Si ritiene, infatti, che proprio su questi atti fondamentali per il governo e lo sviluppo degli istituti debba sostanzialmente estrinsecarsi la funzione di vigilanza.

Si riterrebbe, al tempo stesso, opportuno che il Presidente del CISV e il Presidente del Consiglio di Amministrazione, riferissero periodicamente ai Ministri competenti, almeno con cadenza quadrimestrale, in merito alla stato di attuazione dei programmi e all'andamento complessivo degli istituti.

Non da ultimo, la funzione di vigilanza dei Ministeri, potrebbe risultare significativamente più efficace a fronte degli specifici obblighi di rappresentazione e rendicontazione sull'attuazione degli indirizzi e l'andamento della gestione, oltre che dal coordinamento e rafforzamento complessivo del sistema dei controlli nel suo insieme, così come previsto nelle ipotesi sopra delineate di evoluzione del modello di *governance*.

6. EFFETTI ATTESI E ATTUAZIONE DEL MODELLO

6.1. Gli effetti attesi dall'attuazione del modello

Una compiuta attuazione del modello di *governance* si propone di conseguire gli obiettivi sottesi allo stesso, così come in precedenza delineati (cfr. par. 5.1).

In particolare, gli effetti attesi dall'attuazione del modello sono riconducibili:

- al superamento di possibili ambiguità e contrapposizioni tra organi e ruoli, a fronte di una più chiara definizione dei diversi ambiti di competenza e responsabilità; ciò in particolare attraverso: il riconoscimento di un ruolo più incisivo all'organo di indirizzo, attraverso la riqualificazione della funzione allo stesso assegnata di elaborazione della strategia e controllo sulla relativa attuazione; la piena responsabilità dell'organo esecutivo in merito all'amministrazione; l'allineamento del ruolo del Direttore Generale ai modelli ormai consolidati anche in ambito pubblico, con la piena riconduzione allo stesso della responsabilità sulla gestione;
- alla riqualificazione complessiva del ciclo di programmazione e controllo, o meglio del ciclo di gestione della performance, nonché del collegato ciclo di bilancio, attraverso un ridisegno di fasi, tempi, attori e documenti di supporto; ciò costituisce un presupposto fondamentale per dare sostanza ai documenti programmazione e consuntivazione ed effettività ai poteri ed alle funzioni così come ridefiniti;
- alla semplificazione complessiva dell'assetto di *governance*, in particolare attraverso uno snellimento degli organi esistenti, che ne rafforzi di conseguenza il ruolo e le responsabilità, oltre che ad una riduzione complessiva del numero degli organismi, in particolare i comitati, che faciliti la gestione delle interazioni, renda più efficaci i processi decisionali e riduca i costi di coordinamento;
- al contenimento dei costi della *governance*, riconducibile ad una riduzione significativa del numero complessivo di componenti dei diversi organismi;

- al riordino e rafforzamento del sistema dei controlli, superando le stratificazioni accumulate nel tempo, e meglio collocando le attività di controllo a supporto delle diverse funzioni e responsabilità;
- al rafforzamento delle funzioni di regolamentazione dei flussi informativi e di *audit*, in modo da assicurare la massima correttezza dei procedimenti, l'affidabilità e la disponibilità di dati e informazioni rilevanti;
- all'incremento, significativo, del livello di trasparenza, in particolare sull'utilizzo delle risorse e sui risultati prodotti, attraverso la previsione di specifici obblighi informativi e la pubblicità delle informazioni via sito web;
- al riposizionamento dei Ministeri sulle funzioni proprie di alta vigilanza, riconoscendo la necessaria autonomia e responsabilità di governo e gestione agli istituti, a fronte di sistematici momenti di confronto e rendicontazione sull'attuazione delle politiche e l'andamento complessivo degli stessi.

6.2. Gli interventi di riordino per l'attuazione del nuovo modello di *governance*

La concreta attuazione del nuovo modello di *governance* presuppone necessariamente un intervento di riordino sul piano normativo.

Come già evidenziato nell'illustrazione degli aspetti critici della *governance* in essere, il quadro normativo di riferimento attuale risulta dalla stratificazione e combinazione di diversi provvedimenti succedutisi negli anni, al punto da configurare ampi spazi di incertezza, sovrapposizione e ambiguità.

Si ritiene quindi importante, qualora il modello sopra illustrato fosse ritenuto condivisibile e fatte salve tutte le necessarie modifiche e integrazioni dello stesso, delineare in un nuovo provvedimento quadro l'assetto complessivo di *governance*, procedendo in contemporanea all'abrogazione di tutte le normative ancora oggi in vigore e non coerenti con il nuovo assetto ipotizzato.

Si ritiene inoltre che tale provvedimento dovrebbe individuare gli assi portanti, ovvero le caratteristiche essenziali del modello di *governance*, in tutte le componenti sopra identificate e non limitandosi alla definizione degli organi.

Saranno poi gli istituti, nell'ambito della propria autonomia regolamentare, a recepire e meglio delineare nel dettaglio l'impostazione operativa del modello di *governance*.

Si auspica al riguardo, tra l'altro, che i due istituti, INPS e INAIL, attivino un tavolo congiunto per la condivisione in merito all'impostazione dei propri regolamenti interni, in primo luogo il regolamento di organizzazione ed il regolamento di amministrazione e contabilità.

Va altresì precisato, tuttavia, che l'attuazione del modello di *governance* e l'efficacia dello stesso, non potrà limitarsi ad interventi di riordino normativo e regolamentare.

Uno sforzo rilevante dovrà essere condotto dagli istituti nell'ulteriore affinamento delle metodologie e degli strumenti in essere, documenti di programmazione e sistemi di controllo in primis.

Così come altrettanto rilevanti saranno la messa in atto di un sistema evoluto di valutazione della *performance* organizzativa degli Enti e la piena trasparenza e accessibilità delle informazioni in merito all'utilizzo delle risorse ed ai risultati effettivamente prodotti.

7. IL MONITORAGGIO E L’AFFINAMENTO DEL SISTEMA DI GOVERNANCE

La complessità del riordino del sistema di *governance* di INPS e INAIL, comporterà numerose modifiche regolamentari, nei procedimenti, negli strumenti e nelle metodologie adottate, nelle prassi consolidate degli istituti.

Si ritiene che le proposte avanzate possano rappresentare un significativo passo avanti nell’efficacia e nell’efficienza del modello di *governance* adottato.

Sarà tuttavia importante, qualora si decidesse di accogliere le proposte formulate, monitorare con attenzione le diverse fasi attuative del modello, in primo luogo da parte dei Ministeri vigilanti.

Al termine del primo mandato dei nuovi organi sarà altrettanto importante effettuare una valutazione dell’effettiva funzionalità del modello, suggerendo eventuali ulteriori modifiche e integrazioni, nella direzione del miglioramento e della piena messa a regime dello stesso.