

Estratto del testo di Giuseppe Beato

“L'incerta riforma degli enti previdenziali pubblici”

IL LAVORO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

ISSN: 1591-7681

RIVISTA BIMESTRALE

Vol. V - Marzo-Aprile 2002

2

DIRETTORE
FRANCO CARINCI

VICE DIRETTORE
GAETANO D'AURIA

COMITATO DI DIREZIONE
ALFREDO CORPACI - GIANFRANCO D'ALESSIO
CARLO D'ORTA - FRANCESCO LISO - LORENZO ZOPPOLI

Si segnalano all'attenzione del lettore

Il decreto di riordino della dirigenza pubblica

Attualità

Lavoro pubblico e conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni

Il Ccnl della dirigenza scolastica

La riforma della carriera prefettizia

Il diritto di assemblea nel lavoro pubblico

Corte costituzionale, sentenza 9-16 maggio 2002, n. 194

Corte Costituzionale e concorsi riservati

Corte costituzionale, ordinanza 30 gennaio 2002, n. 11

L'estensione del regime di diritto privato ai dirigenti apicali

T.A.R. Calabria, 11 marzo 2002, n. 567

Procedure selettive dei contratti collettivi, progressioni verticali e interessi legittimi

Consiglio di Stato, sez. I, parere 31 ottobre 2001, n. 955

Sulla legittimazione a sottoscrivere accordi di interpretazione autentica

Casi e questioni

La riforma del contratto a termine e l'impiego pubblico

Disponibilità e mobilità dei segretari comunali e provinciali



DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE

siano stati collocati in mobilità precedentemente rispetto a tale data, debbano essere equiparati alla categoria o fascia professionale più elevata prevista dal sistema di classificazione vigente presso l'amministrazione di destinazione.

La previsione che nel trasferimento presso altra pubblica amministrazione, al segretario debba essere riconosciuto a questo uno *status* sostanzialmente equiparabile a quello dirigenziale, sebbene distinto da questo, troverebbe la propria giustificazione nella necessità di ridurre almeno in parte il disagio della categoria conseguente alle riforme del 1997.

Tuttavia, la soluzione prospettata nell'art. 32 del Contratto, e cioè il mancato riconoscimento della qualifica dirigenziale specialmente ai segretari di fascia professionale C, ha provocato la protesta da parte dei segretari più giovani, esclusi dalla logica dell'automatismo previsto nel suddetto articolo.

III

L'INCERTA RIFORMA DEGLI ENTI PREVIDENZIALI PUBBLICI

DI GIUSEPPE BEATO

SOMMARIO: 1. Gli enti previdenziali nel contesto degli enti pubblici. — 2. Linee generali dell'attuale organizzazione. — 3. I problemi del modello organizzativo attuale. — 4. Il sistema dei controlli. — 5. Un tentativo di riforma mai realizzato. — 6. Gli sviluppi recenti. — 7. La riforma possibile.

1. *Gli enti previdenziali nel contesto degli enti pubblici.*

Si usa comunemente qualificare come « enti previdenziali pubblici » una specifica categoria di enti pubblici non economici, riordinata dal d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479 ⁽¹⁾, che comprende gli « enti gestori di forme di previdenza ed assistenza obbligatorie ».

Tali enti, esplicitamente individuati dall'art. 1 del menzionato decreto, sono l'inps (istituto nazionale della previdenza sociale), l'inail (istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), l'inpdap (istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica) e l'ipsema (istituto di

(1) Il decreto (G.U., serie gen., 1° agosto 1994, n. 178) dava attuazione alla delega legislativa conferita al Governo dall'art. 1, comma 32, l. 24 dicembre 1993, n. 537, per il riordinamento o la soppressione degli enti pubblici di previdenza e assistenza.

III previdenza del settore marittimo). gli ultimi due erano nati dall'accorpamento di varie gestioni preesistenti e furono, nell'occasione del d.lgs. n. 479/94, inseriti nel contesto ordinamentale in cui già prima gravitavano Inps e Inail; infatti, l'art. 7, comma 5, del decreto sancì che, per quanto non diversamente disposto dallo stesso decreto, si applicassero le disposizioni della l. 9 marzo 1989, n. 88, che aveva fino ad allora regolato la gestione dell'Inps e dell'Inail.

2. Linee generali dell'attuale organizzazione.

La riforma dell'ordinamento degli enti previdenziali fu provocata dagli avvenimenti che nel 1993 investirono i loro organi di vertice. In particolare, le vicende giudiziarie che coinvolsero alcuni direttori generali e componenti dei consigli d'amministrazione indussero le organizzazioni sindacali a ritirare i propri rappresentanti dagli organi rappresentativi, provocando così un decreto-legge di commissariamento (emanato dal governo Amato) di INPS, INAIL, Istituti di previdenza del Tesoro, INADEL, ENPAS ed ENPDEP (gli ultimi quattro accorpatisi nell'INPDAP) (2). A distanza di più di un anno, il d.lgs. n. 479/94 ridisegnò il sistema dei poteri e l'organizzazione di questi enti.

Come sopra accennato, sia l'INPS che l'INAIL erano stati organizzati, fino ad allora, ciascuno secondo le disposizioni della l. n. 88/89, che prevedeva un'articolazione dei poteri interni avente al vertice un consiglio d'amministrazione (c.d.a.), composto in maggioranza da rappresentanti dei lavoratori dipendenti. Il presidente rappresentava *giuridicamente e politicamente* l'Istituto. Il direttore generale era il responsabile dell'organizzazione burocratica, nonché l'esecutore delle politiche e delle linee strategiche deliberate dal Consiglio. Quest'ultimo (ciò va sottolineato ai fini della comprensione della situazione attuale), oltre alle competenze di indirizzo generale, poteva, attraverso il suo comitato esecutivo, esercitare « i poteri di amministrazione ordinaria e straordinaria », assumere « i provvedimenti di carattere generale attinenti all'organizzazione ed al personale dell'Istituto », delegare particolari funzioni e attribuzioni ai dirigenti dell'Istituto (3). La declaratoria delle vecchie competenze degli organi di vertice dei due enti dimostra come il c.d.a. potesse adottare provvedimenti di gestione anche ordinaria e come alla dirigenza fossero delegabili poteri dell'organo di indirizzo.

(2) Il d.l. 18 febbraio 1993, n. 34 fu in seguito reiterato per ben otto volte, fino all'emanazione del d.lgs. n. 479/94.

(3) V. l'art. 7 l. n. 88/89.

Va, inoltre, sottolineato il fatto che, specialmente nel c.d.a. dell'Inps, i rappresentanti sindacali esprimevano, con la maggioranza dei componenti, il presidente dell'ente ed avevano, pertanto, funzione di garanzia e controllo della gestione per conto dei lavoratori assicurati. Peraltro, la caratteristica evidente del « modello INPS » era costituita dalla mancanza del principio di separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa, in seguito introdotto dal d.lgs. 29/93, che prescrisse la distinzione fra soggetti istituzionali titolari delle scelte strategiche e soggetti istituzionali competenti per la loro attuazione. Va notato, a titolo di cronaca, che la confusione fra 'indirizzo' e 'attuazione' alimenta ancor oggi le nostalgie di alcune componenti sindacali che vorrebbero « rientrare nella gestione ».

Il modello ordinamentale degli enti previdenziali ridisegnato nel 1994, nell'uniformarsi ai principi del d.lgs. n. 29/93, introdusse, invece, nell'organizzazione degli enti previdenziali pubblici, un « polo di indirizzo politico-strategico » e un « polo gestionale-amministrativo ». Tale distinzione fu sancita dal d.lgs. n. 479/94, ma la sua attuazione fu affidata ad una variegata schiera di organi di vertice, che resero, nei fatti, oltremodo difficile far aderire la realtà istituzionale di questi enti al 'modello duale' definito dal d.lgs. n. 29/93.

La complessità dell'assetto di vertice degli enti è già evidente dall'elencazione degli organi di amministrazione e dalle funzioni previste per ciascuno di essi. L'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 479/94 prevede i seguenti organi: a) il presidente; b) il c.d.a.; c) il consiglio di indirizzo e vigilanza (c.i.v.); d) il collegio dei sindaci; e) il direttore generale.

Il *presidente* è la figura più importante, non tanto per le attribuzioni che la legge esplicitamente gli conferisce, quanto per le modalità che presiedono alla sua nomina, previste dalla l. n. 14/78: decreto del presidente della Repubblica, adottato sulla proposta del presidente del consiglio dei ministri, previa deliberazione del consiglio dei ministri su proposta del ministro competente. Quanto a dire che la nomina del presidente di un ente previdenziale si configura come un atto nel quale il governo investe il massimo della responsabilità politica e amministrativa. Il presidente ha la rappresentanza legale dell'ente e presiede il c.d.a., che però non ha più, come si vedrà, la natura di organo di indirizzo strategico che gli era stata conferita, con riguardo all'Inps e all'Inail, dalla l. n. 88/89.

Il *consiglio di amministrazione* non è più composto dai rappresentanti delle parti sociali, come in precedenza, ma da « esperti » nella materia previdenziale, nominati dal presidente del consiglio dei ministri. Mantiene la titolarità di atti generali fondamentali, quali la predisposizione dei piani pluriennali di attività, la deliberazione dei bi-

III lanci e del conto consuntivo, dei piani di impiego dei fondi disponibili, del regolamento organico del personale, dell'ordinamento dei servizi e della dotazione organica dell'ente (v. l'art. 3, comma 5, d.lgs. n. 479/94). Tuttavia (e qui è una novità del nuovo ordinamento degli enti di previdenza), tali atti devono essere adottati in coerenza con le linee di indirizzo e con le direttive generali emanate da un altro organo collegiale: il c.i.v.

Il *consiglio di indirizzo e vigilanza* costituisce la maggiore innovazione recata dal d.lgs. n. 479/94 al precedente ordinamento. Allo scopo di separare la funzione di indirizzo da quella di gestione (attribuendo la prima ai rappresentanti degli utenti: lavoratori iscritti e datori di lavoro), il decreto istituì l'organo in questione, con il compito di definire, nel contesto delle direttrici politiche adottate dal Governo, gli obiettivi strategici pluriennali dell'ente. I connessi poteri di vigilanza sull'attuazione degli indirizzi impartiti erano fatti consistere, soprattutto, nell'approvazione dei bilanci, dei piani pluriennali di attività e dei criteri generali di investimento e disinvestimento del patrimonio. Ma l'innesto puro e semplice di un altro organo nel tessuto ordinamentale preesistente non ha favorito la chiarezza dei ruoli istituzionali, talché, una volta attribuite al nuovo organo le funzioni di indirizzo e vigilanza, è diventato più difficile individuare l'organo responsabile della gestione (il presidente dell'ente, il c.d.a., il direttore generale?).

Il *direttore generale* è titolare di ampi poteri gestionali derivanti dalla esplicita previsione dell'art. 3, comma 6, d.lgs. n. 479/94 (« ha la responsabilità dell'attività diretta al conseguimento dei risultati e degli obiettivi; sovrintende al personale e dai servizi, assicurando l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo »). Egli è, pertanto, il vertice della tecnostuttura amministrativa degli enti e, in tale qualità, « partecipa con voto consultivo alle sedute del c.d.a. e può assistere a quelle del c.i.v. ».

Il *collegio dei sindaci* esercita le funzioni di revisione e di verifica sulla gestione contabile-finanziaria degli uffici ed opera come organo referente dei ministeri vigilanti sulla gestione complessiva di ciascun ente.

Il *magistrato della Corte dei conti* delegato al controllo esercita il c.d. controllo continuativo sulla gestione con le modalità previste dalla l. n. 259/58, che consistono essenzialmente nella partecipazione alle sedute degli organi collegiali, nell'acquisizione di qualsivoglia documentazione prodotta e nella predisposizione della relazione finale sull'andamento dell'ente, che la sezione di controllo sugli enti della Corte invia annualmente al Parlamento.

3. I problemi del modello organizzativo attuale.

III

La semplice enunciazione dei poteri attribuiti ai vari organi evidenzia la difficoltà e, anzi, l'impossibilità di collocare i poteri e gli organi all'interno dello 'schema duale' previsto dal d.lgs. n. 29/93 come modello di riferimento per tutte le amministrazioni.

Se, infatti, è incontrovertibile che il c.i.v. è organo di indirizzo sprovvisto di qualsivoglia responsabilità gestionale, e, all'opposto, il direttore generale è il titolare delle competenze amministrative e di attuazione concreta degli indirizzi, v'è da chiedersi come si collocino gli altri due organi di amministrazione attiva degli enti previdenziali e, cioè, il presidente e il c.d.a. Sono essi organi » politici », intesi come i diretti destinatari degli indirizzi generali governativi e, quindi, gli unici responsabili dell'applicazione negli enti delle politiche ministeriali (si pensi al rilievo che acquista tale questione, ad esempio, nell'attuazione del programma di dismissioni del patrimonio immobiliare)? Oppure dev'essere il c.i.v., quale organo di indirizzo strategico, il riferimento privilegiato del Governo e delle forze sociali per le politiche generali degli enti? Si noti che, fin dal momento della loro istituzione, i c.i.v. si sono battuti energicamente per quest'ultima tesi, argomentando, in primo luogo, dalle attribuzioni ad essi conferite dal d.lgs. n. 479/94 e, cioè, dal potere di determinare gli obiettivi strategici pluriennali e le linee di indirizzo generale degli enti, nonché di approvarne in via definitiva i bilanci; in secondo luogo, dalla circostanza che, in presenza di una 'riserva generale' alla dirigenza di tutti gli atti di gestione ordinaria, ai c.d.a. rimarrebbe attribuito esclusivamente il potere di adottare gli atti amministrativi di carattere generale loro esplicitamente attribuiti dall'art. 3 d.lgs. n. 479/94 e richiamati nel paragrafo precedente.

Soprattutto, v'è il problema del coordinamento fra le volontà dei vari organi in termini di *conformità degli atti e dell'attività di gestione agli atti di indirizzo* deliberati dai c.i.v., onde ci si chiede quali conseguenze possano-debbero discendere dalla mancata ottemperanza del c.d.a. e/o della tecnostruttura alle linee di indirizzo ed alle direttive dei c.i.v. Senonché, su questo versante, nessuno degli strumenti classici di correzione (sanzioni disciplinari nei confronti dei soggetti inadempienti, scioglimento di organi, esecuzione dell'atto di gestione attraverso un commissario *ad acta*) è previsto dal d.lgs. n. 479/94, cosicché non v'è stato alcun rimedio, in questi anni, alle situazioni in cui il c.d.a. o il direttore generale hanno disatteso la volontà dell'organo di indirizzo.

Intorno a questa problematica, cui evidentemente è sottesa una questione di equilibrio fra i diversi organi (e relativi poteri) degli enti, si è sviluppato, senza mai trovare uno stabile punto di definizione, un confronto-scontro tra gli organi (che ha coinvolto, all'esterno, con

III orientamenti mai chiari, sia i ministeri del lavoro e del tesoro, sia le confederazioni sindacali), che ormai continua, fra alterne vicende, da circa sei anni (4).

La vera posta in gioco della 'contesa' è, tuttavia, l'efficienza della gestione degli enti previdenziali, oggi fortemente condizionata dall'incertezza e, ad un tempo, dalla commistione dei ruoli cui s'è accennato.

La causa prima di queste difficoltà risiede, peraltro, nelle disposizioni, intrinsecamente contraddittorie, del d.lgs. n. 479/94. L'errore di fondo, nel disegno dei rapporti fra organi tracciato dal decreto, è quello che deriva da una sostanziale giustapposizione di logiche organizzative appartenenti a periodi storici diversi. Il decreto cercò, infatti, di far convivere lo 'schema' della l. n. 88/89 (riproponendone, in alcuni casi, il testo letterale) con il principio duale introdotto dal d.lgs. n. 29. Il risultato, fonte di ambiguità e confusione, fu quello di aver aggiunto all'architettura precedente un altro organo di vertice, il c.i.v. (cui furono attribuite funzioni strategiche che, in qualche caso, come per l'approvazione definitiva dei bilanci degli enti, sostituivano quelle dei ministeri vigilanti), lasciando intatti i poteri dei vecchi organi (presidente e c.d.a.) e i loro rapporti diretti con i ministeri vigilanti. Questi organi erano stati, fino ad allora, i titolari esclusivi delle responsabilità politico-strategiche, mentre, dopo il d.lgs. n. 479/94 essi dovevano quanto meno dividerle con i c.i.v. L'espressione più evidente di questa ambiguità è rappresentata dalla disposizione (art. 3, comma 5, d.lgs. n. 479) che attribuisce al c.d.a. una *competenza residuale di carattere generale* sulle materie non espressamente intestate alla competenza di altri organi degli enti.

La contraddizione innescata da questa disposizione (ripresa pedis-

(4) I momenti più significativi di questa disputa possono essere collegati a due eventi significativi. Il primo fu costituito da un parere del Consiglio di Stato (Ad. gen., 16 maggio 1986, n. 83) sullo schema del regolamento degli enti previdenziali previsti dall'art. 1 d.lgs. n. 479/94: vi era contenuta una valutazione 'favorevole' al c.d.a., al cui ruolo veniva riconosciuta in via esclusiva la natura 'politica' di referente diretto e privilegiato del Governo; in particolare, veniva riconosciuto solo a tale organo il potere regolamentare e la possibilità di scelta del responsabile dell'organo di controllo interno. L'equilibrio in tal modo interpretato dal Consiglio di Stato fu corretto, a distanza di un anno, dall'art. 17, comma 23, l. n. 127/97, che attribuì ai c.i.v. accresciute competenze: il potere di autoregolamentare le proprie attività, di emanare direttive generali dirette agli organi di gestione, di esprimere l'« intesa » sulla scelta dei componenti del collegio di direzione dell'organo di controllo interno e la facoltà di avvalersi di strutture tecnico-amministrative autonome, seppur incardinate negli enti.

sequamente dal testo della vecchia l. n. 88/89) consiste nel fatto che al c.d.a. residuano competenze che più propriamente dovrebbero essere esercitate dall'organo di indirizzo. Basti considerare che in tutti i casi in cui disposizioni di legge attribuiscono « agli enti pubblici », senza specificare a quale dei loro organi, la titolarità di qualche compito strategico, quest'ultima deve essere attribuita al c.d.a., il quale ne può, a sua volta, disporre anche in modo da alterare il ruolo ed i poteri degli altri organi degli enti. Si pensi, in tal senso, agli effetti impropri che potenzialmente può dispiegare la facoltà che l'articolo 27-*bis* d.lgs. n. 29⁽⁵⁾ attribuisce agli enti previdenziali (quindi, per il principio della residualità delle attribuzioni, al c.d.a.) di autorganizzarsi con regolamenti adottati in applicazione dei principi contenuti nel d.lgs. n. 29/93, anche in deroga a disposizioni di legge. Questa previsione può comportare, paradossalmente, che il c.d.a. si autoattribuisca poteri e competenze che riflettono compiti di indirizzo strategico, propri, come tali, dell'altro organo di vertice, il c.i.v.

Dal quadro delineato scaturisce una situazione di grave confusione normativa che non ha mancato, in questi anni, di suscitare perplessità e polemiche, ma che ha, soprattutto, danneggiato il buon funzionamento degli enti previdenziali pubblici.

4. *Il sistema dei controlli.*

Il problema della compresenza-concorrenza di due organi collegiali di vertice, il c.i.v. e il c.d.a., nonché la natura specifica delle responsabilità del presidente dell'ente (al quale oggi si affianca la figura del presidente del c.i.v.) e l'ulteriore problema dei loro rapporti con la tecnostruttura, rappresentata dal direttore generale, non costituiscono gli unici fattori di incertezza che caratterizzano il quadro istituzionale e organizzativo degli enti previdenziali. A questi fattori si aggiungono, infatti, quelli che sono connessi ad una rete di controlli fra loro non coordinati, con nuovi organi che si sono sommati a quelli preesistenti.

Così, all'antico potere di vigilanza dei ministeri si è affiancata la vigilanza dei c.i.v., ma senza che risulti univocamente individuato il soggetto al quale debbono far riferimento gli organi di gestione per la verifica di conformità dei loro atti e attività agli « indirizzi strategici

(5) L'art. 8, introdotto dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (ora art. 27 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), prevede che « gli enti pubblici non economici nazionali si adeguano [ai principi dell'art. 4 e del presente capo], anche in deroga alle speciali disposizioni di legge che li disciplinano, adottando appositi regolamenti di organizzazione ».

III generali ». La questione ha generato, nel corso degli anni, ripetute contrapposizioni fra le burocrazie ministeriali e i c.i.v.: sta di fatto che non è ancora chiaro se il c.d.a. e il direttore generale siano direttamente responsabili verso i ministeri vigilanti oppure verso i c.i.v. (a loro volta responsabili nei confronti del governo per le linee strategiche adottate). Inoltre, la competenza all'approvazione definitiva dei bilanci, che è l'atto fondamentale di indirizzo e vigilanza sugli organi di gestione, costituisce ancor oggi un nodo irrisolto, talché, ogni anno, le incomprensioni fra i c.i.v. e i ministeri determinano il rischio che la gestione finanziaria degli enti previdenziali debba procedere in regime di 'esercizio provvisorio' (6).

Il controllo sulla gestione complessiva dell'ente è esercitato, come detto, dal magistrato delegato della Corte dei conti, il quale, però, opera senza alcun soddisfacente coordinamento con le altre strutture di controllo interno: l'organo di valutazione strategica, il collegio dei sindaci, le strutture del controllo di gestione, gli uffici che attuano controlli interni di regolarità contabile.

Si ripropone, dunque, una classica degenerazione dell'amministrazione italiana: quella per cui i controllori sono tanti, ma, siccome ciascuno opera separatamente dagli altri (con i quali neppure dialoga), i loro 'prodotti' sono privi di reciproche connessioni e, non di rado, in contraddizione fra loro, con il risultato di aggravare le difficoltà della gestione, piuttosto che contribuire alla soluzione dei problemi.

5. *Un tentativo di riforma mai realizzato.*

Nel corso della XIII legislatura, il Parlamento, preso atto della situazione esistente nell'assetto degli enti previdenziali, concesse al Governo una delega legislativa (art. 57 l. n. 144/99) per il loro riordino. I criteri direttivi della delega prevedevano sostanzialmente una più snella composizione degli organi esistenti ed una razionalizzazione delle loro funzioni. L'assetto complessivo degli enti veniva, peraltro, confermato, attraverso la previsione di un « organo di indirizzo e vigilanza » e di « un organo collegiale ristretto » titolare « di tutte le funzioni di gestione »; inoltre, era prevista una « definizione delle funzioni della dirigenza in coerenza con i principi di cui al d.lgs. n. 29/93 ».

(6) La questione si pone in questi termini: l'art. 17 l. n. 127/97 ha sanzionato la *definitività* dell'atto di approvazione dei bilanci da parte del c.i.v.; tuttavia, i ministeri vigilanti non fanno derivare da ciò l'*esecutività* dell'approvazione che, secondo questa impostazione, rimarrebbe sospesa fino al momento successivo dell'approvazione ministeriale.

Come si vede, veniva riproposto uno scenario confuso, gravido delle stesse contraddizioni che avevano messo in crisi il modello organizzativo disegnato dal d.lgs. n. 479/94. Rimaneva comunque aperto uno spazio di manovra per i vari soggetti in campo, tutti orientati a 'guadagnare' qualche ulteriore attribuzione o competenza.

Forse proprio a causa della sua intrinseca contraddittorietà e dell'ambiguità dei suoi criteri direttivi, la delega non fu esercitata nel termine previsto, né fu successivamente rinnovata. Mette conto segnalare, altresì, lo scarso slancio propositivo e politico che svilupparono in quella occasione le maggiori confederazioni sindacali, pur avendo in quel frangente una buona occasione per tentare di accrescere il ruolo dei c.i.v. C'era, infatti, la possibilità di collocare ufficialmente il sindacato in una preminente posizione di vertice, così come precedentemente si era verificato con i vecchi c.d.a. previsti dalla l. n. 88/89. Tale reinserimento non avrebbe significato, tuttavia, un semplice ritorno al passato, con il coinvolgimento diretto negli affari gestionali che quel modello comportava. Era ipotizzabile, piuttosto, un ruolo istituzionale al vertice delle politiche generali della previdenza, essendo i c.i.v. dell'INPS, dell'INAIL e dell'INPDAP gli organi deputati a individuare gli obiettivi strategici gestionali di questi enti. I c.i.v., privati dei poteri di gestione attribuiti alla dirigenza, ma dotati di rinnovati ed efficaci poteri di indirizzo e di vigilanza, avrebbero dunque potuto configurare, dunque, una chiara ed incisiva responsabilità di governo nel settore della previdenza pubblica da parte del sindacato. Ma prevalse, in quel frangente, la preoccupazione che il c.i.v. si sostituisse al sindacato come titolare della *effettiva* rappresentatività degli iscritti e dei pensionati rispetto al Governo: ciò, in quanto il c.i.v., tutore degli amministrati degli enti, seppure su designazione sindacale, avrebbe potuto (e potrebbe, in prospettiva) esercitare, in concreto, una più diretta azione di rappresentanza e di difesa degli interessi dei lavoratori, ponendosi oggettivamente « in concorrenza » con le confederazioni madri. In altri termini, se i c.i.v. avessero conquistato (conquistassero) un peso reale nelle scelte strategiche che si fanno in materia previdenziale, quale spazio d'influenza sarebbe rimasto (rimarrebbe) alle segreterie confederali? Seppure l'esistenza di una tale problematica non è suffragabile da nessun evidente e manifesto atto pubblico (e sarebbe vigorosamente negata dagli interessati), rimane il fatto, politicamente inspiegabile, che le organizzazioni sindacali non esercitarono pressioni sul Governo di centro-sinistra affinché la delega ricevesse attuazione.

III 6. *Gli sviluppi recenti.*

Gli ultimi due anni di gestione hanno visto il riproporsi in tutti gli enti previdenziali pubblici delle contraddizioni non risolte con le correzioni apportate dalla l. n. 127/97.

Non ha sortito, ad oggi, effetto migliore il tentativo di prevedere, nel nuovo statuto dell'ENPALS (Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei lavoratori dello spettacolo), la riduzione degli organi di indirizzo ad un unico « consiglio » e l'affidamento dell'intera gestione ad un amministratore delegato (lo schema di statuto è ancora all'esame del Consiglio di Stato).

7. *La riforma possibile.*

Lo schema ENPALS merita attenta considerazione, soprattutto perché, migliorando l'impostazione della delega contenuta nell'art. 57 l. n. 144/99, cerca, non tanto di snellire, quanto di ridurre drasticamente il numero degli organi di vertice degli enti previdenziali, in perfetta consonanza con il principio di polarizzazione delle funzioni di indirizzo e di gestione intorno a due soli soggetti istituzionali. Dei tre organi attuali di indirizzo e strategia gestionale (presidente, c.i.v. e c.d.a.), ben due appaiono, infatti, superflui, se non dannosi.

Andrebbe, invece, previsto un unico organo di indirizzo generale e di pianificazione strategica, non pletorico (con un numero di componenti non superiore a 15), la cui articolazione dovrebbe annoverare rappresentanze del governo, dei datori di lavoro e degli assicurati. La composizione dell'organo ed il peso delle varie rappresentanze al suo interno richiama problematiche di grande spessore politico che potranno trovare soluzioni diverse, al momento non prevedibili. Tuttavia, fin da ora, si possono fissare con buona sicurezza alcuni concetti relativi alle funzioni ed ai poteri che tale organo dovrebbe avere, indipendentemente da chi sia chiamato a governarlo. Il suo ruolo fondamentale dovrebbe essere quello di « primo polo » del modello organizzativo duale, con poteri incisivi e definiti riguardanti la fissazione degli indirizzi politico-amministrativi degli enti. Ciò significherebbe l'abbandono di qualunque prerogativa attinente alla gestione amministrativa degli enti, da demandare alla dirigenza in coerenza con i principi del d.lgs. n. 29/93. L'attività primaria e fondamentale dell'organo dovrebbe riguardare la fissazione degli obiettivi strategici dell'ente, la conseguente pianificazione e la vigilanza sulla loro attuazione. Ciò implica la responsabilità nei suoi confronti di una figura di vertice della dirigenza, che potrebbe essere l'amministratore delegato. Il coordinamento fra la prevalente volontà dell'organo e la gestione

burocratica potrebbe essere assicurato da una qualche forma di « gradimento » o di « fiducia » da esprimere all'amministratore delegato all'atto della sua designazione e revocabile in ogni momento, con conseguente decadenza dall'incarico. Il nuovo organo dovrebbe essere, inoltre, il titolare unico della potestà regolamentare e del potere di approvare definitivamente i bilanci; dovrebbe, altresì, costituire il punto di riferimento unico della struttura di valutazione e controllo strategico prevista dal d.lgs. n. 286/99. Infine, il suo presidente dovrebbe avere la rappresentanza « politica » dell'istituto previdenziale e, cioè, la responsabilità ultima del suo andamento generale.

L'altro polo della 'dialettica duale' tra funzioni di indirizzo strategico e funzioni di attuazione — quello, cioè, titolare della gestione — dovrebbe identificarsi nella dirigenza degli enti previdenziali, con al vertice un amministratore delegato o direttore generale, designato dall'organo di indirizzo, nominato dal governo e da esso revocabile. Amministratore delegato e dirigenti non potrebbero che operare secondo i principi della separazione fra 'indirizzo' e 'gestione' contenuti nel d.lgs. n. 29/93, così eliminando, ad esempio, situazioni come quelle in cui i c.d.a. si sono autoattribuiti compiti squisitamente gestionali, come l'autorizzazione degli impegni di spesa (7).

L'amministratore delegato-direttore generale dovrebbe essere, anzitutto, il rappresentante legale dell'ente e mantenere l'attuale natura di « organo », in quanto titolare di una delle due funzioni fondamentali del sistema duale.

I poteri e le responsabilità più significativi dell'amministratore delegato-direttore generale, esclusivi e non avocabili dall'organo di indirizzo generale e gestionale, dovrebbero riguardare, in primo luogo, il conferimento incarichi di funzioni dirigenziali generali; il potere autonomo di riallocazione e di revoca degli incarichi suddetti; il potere di stipulare i contratti individuali di lavoro con i dirigenti di prima fascia. Queste tre attribuzioni specifiche riassumerebbero (ciò risulta ben chiaro a chi abbia seguito da vicino le vicende degli enti previdenziali nell'ultimo decennio) l'esercizio di un *potere generale di vertice organizzativo della funzione gestionale* che è attualmente riconosciuto al direttore generale solo nelle declaratorie di principio (8), ma che, con

(7) V., in proposito, la del. c.d.a. Inpdap n. 994 del 2 giugno 1999, pubblicata nel *Bollettino atti ufficiali* dell'ente n. 2/apr.-giu. 99, p. 127, e l'art. 23, comma 1, reg. cont. dell'ente, approvato con del. c.d.a. n. 1009 del 1° luglio 1999, pubblicata nel *Bollettino atti ufficiali* dell'ente n. 3/lug.-sett. 99, p. 9.

(8) L'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 479/94 testualmente recita: « Il direttore generale ... ha la responsabilità dell'attività diretta al conseguimento dei

III

la sola eccezione della « gestione Billia » all'Inps negli anni '80, successivamente non si è più manifestato, con buona pace dei principi enunciati dal d.lgs. n. 29/93.

Le responsabilità da attribuire all'amministratore delegato, in quanto vertice della dirigenza e titolare unico della funzione gestionale, dovrebbero riguardare la potestà di definire e di modificare l'assetto organizzativo di tutte le strutture amministrative dell'ente, di regolarne i processi di lavoro, di stabilire gli organici necessari per l'assolvimento delle funzioni istituzionali; sua dovrebbe essere la titolarità della gestione dei rapporti di lavoro, delle relazioni con le rappresentanze del personale, della gestione contabile e finanziaria, comprese l'adozione degli atti di accertamento delle entrate e di impegno di spesa, l'esperimento di gare ed appalti e l'esternalizzazione di servizi, ove ritenuta più economica o efficiente. A lui, infine, dovrebbe spettare la rappresentanza legale dell'ente.

Per quanto riguarda il ruolo della dirigenza, esso, da una parte, va collegato direttamente a quello del vertice gestionale, del quale costituisce il naturale supporto manageriale. D'altra parte, il suo ruolo non è diverso, negli enti previdenziali, da quello rivestito in tutte le altre amministrazioni. La dirigenza è, in ultima analisi, la categoria a cui sono affidati le sorti della riforma e dello sviluppo di una amministrazione. A questo fine, essa andrebbe accuratamente selezionata all'inizio, sottoposta ad un continuo aggiornamento professionale e, infine, valutata per i risultati ottenuti. Il fatto, tuttavia, che nulla di tutto ciò avvenga nelle realtà dipende dalla circostanza che, nella selezione dei dirigenti, la logica del « merito » è diventata ampiamente recessiva rispetto a quella della affiliazione o dell'appartenenza politica o sindacale. È, dunque, anche su questo aspetto che occorre intervenire per costruire una dirigenza tecnicamente preparata e libera da condizionamenti.

Quanto, infine, alla tematica dei controlli, è necessario che gli enti previdenziali si adeguino ai principi del d.lgs. n. 286/99. Per il che, sembra necessario operare due correzioni di fondo al funzionamento delle *strutture di valutazione strategica* attualmente operanti negli enti previdenziali, nel senso che (a) esse dovrebbero rispondere solo ad un solo organo di vertice e, cioè, a quello collegiale unico, sopra ipotizzato, di indirizzo strategico (ad oggi, si ricorda ancora, è in vigore la « non scelta » operata dall'art. 17, comma 23, l. n. 127/97, che indica nel « presidente dell'ente d'intesa con il c.i.v. » il punto di riferimento

risultati e degli obiettivi; sovrintende al personale e all'organizzazione dei servizi, assicurandone l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo ».

di tali strutture) (9)9; (b) nessun dirigente dell'ente dovrebbe far parte del collegio di direzione dell'organo di valutazione strategica, dati gli inevitabili condizionamenti che ogni dirigente incontra nell'esprimere giudizi sull'operato di altri colleghi.

Per altro verso, i *controlli di gestione* andrebbero focalizzati sulla misurazione dei risultati conseguiti dai dirigenti sulla base dei *budget* assegnati ai centri di responsabilità loro assegnati. Le risultanze del controllo di gestione dovrebbero costituire il supporto fondamentale per le valutazioni e per il seguito di indagini che tutti gli altri organi di controllo ritenessero opportuno effettuare. In tal modo, questi ultimi avrebbero una griglia di riferimento e di valutazione comune, pur nell'autonomia delle differenti modalità di verifica successivamente attivabili.

È, altresì, indifferibile un ripensamento delle funzioni svolte dal collegio dei sindaci e dal magistrato della Corte dei conti.

Il collegio dei sindaci opera in rappresentanza dei ministeri vigilanti, esercita il controllo sulla regolarità contabile e legislativa degli atti comportanti entrate o spese adottati dagli organi e dagli uffici degli enti e certifica la regolarità formale dei bilanci. Probabilmente, la sua sostituzione con società esterne di revisione contabile assicurerebbe valutazioni più « neutrali » e « terze » rispetto a quelle che difficilmente può rendere chi, come i sindaci, è coinvolto con continuità nelle interne vicende degli enti.

Il controllo del magistrato della Corte dei conti, così come ad oggi viene svolto, non risponde a funzioni di garanzia in ordine all'esercizio complessivo della gestione. Del resto, in occasione delle sedute degli organi di amministrazione, egli non ha, né può avere, specifici compiti o poteri d'intervento, dovendo limitarsi all'osservazione di eventi o decisioni sulle quali può richiedere una pronuncia della Sezione controllo enti. In ogni caso, la gestione dell'ente è oggetto di una relazione al Parlamento che non ha avuto, nell'ultimo lustro, il pregio della tempestività, onde la sua utilità come strumento conoscitivo per le decisioni parlamentari e, più in generale, per l'opinione pubblica è risultata compromessa.

Ben altra valenza avrebbe il ruolo della Corte se essa riuscisse ad impostare le sue relazioni al Parlamento in termini di analisi degli

(9) La disposizione in questione prevede che « i componenti dell'organo di controllo interno sono nominati dal presidente dell'ente, d'intesa con il consiglio di indirizzo e vigilanza ». Da ciò si fa discendere, da alcuni, una responsabilità dell'organismo nei confronti dei due organi citati. Secondo altri, sussisterebbe un rapporto di responsabilità anche nei confronti del c.d.a. e del direttore generale. La confusione, come si vede, è notevole.

III andamenti gestionali come riflesso della 'politica previdenziale' e, quindi, con valutazioni che riguardano — oltre all'attività di ciascun ente — l'intero sistema della finanza previdenziale ed i suoi raccordi con gli equilibri generali della finanza pubblica. La nuova disciplina dei controlli della Corte dei conti, contenuta nella l. n. 20/94, legittima ed, anzi, impone quel tipo di analisi; occorre, tuttavia, rendere cogenti ed operative tali prescrizioni, onde dare senso e sostanza al ruolo ed al coinvolgimento della Corte nel sistema dei controlli degli enti previdenziali.