

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI
ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

51.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 29 SETTEMBRE 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **LELLO DI GIOIA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		della previdenza sociale (INPS), Pietro Iocca:	
Di Gioia Lello, <i>Presidente</i>	3	Di Gioia Lello, <i>Presidente</i>	3, 6, 7, 9, 10
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DEL RISPARMIO PREVIDENZIALE DA PARTE DEI FONDI PENSIONE E CASSE PROFESSIONALI, CON RIFERIMENTO AGLI INVESTIMENTI MOBILIARI E IMMOBILIARI, E TIPOLOGIA DELLE PRESTAZIONI FORNITE, ANCHE NEL SETTORE ASSISTENZIALE		Di Salvo Titti, <i>Vicepresidente</i>	7
Audizione del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale		Iocca Pietro, <i>Presidente Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS</i>	3, 7, 9
		Morassut Roberto (PD)	6
		Santini Giorgio (PD)	8
		ALLEGATO: Documentazione presentata dal presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS	11

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
LELLO DI GIOIA

La seduta comincia alle 14.15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), Pietro Iocca.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione del risparmio previdenziale da parte dei fondi pensione e casse professionali, con riferimento agli investimenti mobiliari e immobiliari, e tipologia delle prestazioni fornite, anche nel settore assistenziale, del presidente del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale Pietro Iocca.

L'audizione odierna verte sui pareri espressi dal CIV relativamente agli atti di organizzazione interna dell'INPS, con particolare riferimento alla deliberazione n. 11 del 26 luglio 2016.

Avverto che il presidente Iocca è accompagnato dal dottor Ferdinando Paternisi, responsabile della struttura tecnica del CIV.

Voglio ricordare che sono arrivati in questi giorni anche i pareri da parte del MEF, della Funzione pubblica e, non ultimo, quello del Ministero del lavoro. Pertanto, il dottor Iocca, dal momento che è anche a conoscenza di questi pareri, ci farebbe cosa gradita se desse anche una sua rilevanza e giusta osservazione su questi pareri.

Le do subito la parola per la sua relazione introduttiva.

PIETRO IOCCA, *Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS*. Innanzitutto, in premessa voglio spiegare, con riferimento al quadro normativo vigente, quali sono gli organi che governano l'INPS e le loro peculiarità. Ci sono: il consiglio di indirizzo e vigilanza; il presidente; il direttore generale; il collegio dei sindaci revisori. Il quadro normativo di riferimento assegna al CIV un potere di indirizzo politico strategico di raccordo con la legislazione dello Stato, in special modo con le leggi annuali del bilancio dello Stato.

Il presidente ha un potere politico amministrativo, soggetto alle direttive del consiglio di indirizzo e vigilanza. Il direttore generale rappresenta il potere gestionale. Il collegio dei revisori vigila sulla legittimità degli atti emanati da questi organi. Questa la è la premessa doverosa da fare.

La delibera n. 11 del CIV ha assunto la decisione — si badi, all'unanimità — di ricorrere al TAR contro la delibera posta in essere dal presidente Boeri che ridisegna il regolamento dell'INPS. Tutto ha inizio nell'aprile del 2016, con una bozza, che viene data in visione e dalla quale balza subito all'occhio che i poteri del CIV sono stati rideterminati.

In definitiva, l'articolo 5 del preesistente regolamento assunto dal commissario Conti nel 2014, nell'elencare le funzioni del

presidente dell'INPS, recava al primo comma che esercitava tutte queste attribuzioni: la predisposizione dei piani pluriennali, i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento, il bilancio preventivo, il conto consuntivo e così via.

È necessario specificare che il presidente esercita queste funzioni perché l'articolo 3 del DPR n. 479 del 1994 gli affida anche le attribuzioni che prima aveva il consiglio di amministrazione dell'INPS. Nel 2010, il decreto-legge n. 78, convertito nella legge n. 122 del 2010, gli assegna anche le attribuzioni del consiglio.

Dicevo che in questa premessa dell'articolo 5 del regolamento c'è la dicitura per cui, nell'esercizio delle funzioni che il presidente esplica quale consiglio di amministrazione, queste funzioni sono assolte in osservanza degli indirizzi generali fissati dal consiglio di indirizzo e vigilanza.

Nella bozza presentata ad aprile 2016, il presidente osserva questi indirizzi nel predisporre i piani pluriennali, i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento, il bilancio consuntivo e preventivo nonché le variazioni di bilancio. Il presidente potrebbe esercitare tutte le altre funzioni senza tener conto delle direttive che il consiglio di indirizzo e vigilanza emana.

Questa è una violazione di legge. Il presidente, con questo nuovo regolamento, viola la legge. Rappresento questo al presidente Boeri, dice che si è trattato di un refuso. Io mi sono peritato anche di andare a vedere che cosa significa «refuso» sul vocabolario, ma non corrisponde alla traduzione dell'intera frase sulle funzioni attribuitegli in base al consiglio di amministrazione. È ovvio che viene falsata un po' tutta l'amministrazione dell'INPS.

Gli è stata rappresentata questa circostanza, ma la stesura finale della delibera n. 89 reca che gli indirizzi emanati dal consiglio sono valevoli solamente per il preventivo, per il consuntivo e per i piani pluriennali, dove si parla dei criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento.

Il CIV determina, nella seduta del 26 luglio 2016, di ricorrere al TAR e assume quella decisioni, in cui intima al presidente

Boeri di ritirare la n. 89 nell'arco di tre giorni, altrimenti si ricorrerà al TAR per vedere ripristinate quelle funzioni che il CIV ha in base alla legge.

Due o tre giorni dopo, il presidente Boeri corregge l'articolo 5 e dice che ripristina quella frase per cui esercita le funzioni del consiglio di amministrazione con la dicitura «in osservanza degli indirizzi generali fissati dal consiglio di indirizzo e vigilanza». Perché, allora, il consiglio di indirizzo e vigilanza ha mantenuto questa sua intenzione di ricorrere al TAR, così come è avvenuto?

Laddove vengono stabilite le attribuzioni del direttore generale, con il nuovo regolamento il presidente Boeri statuisce che il direttore generale non è più destinatario delle delibere di indirizzo del consiglio di vigilanza. Questa non è una questione di poco conto. Come ho detto in premessa, è il direttore generale che ha il potere di gestione dell'INPS. In definitiva, viene esonerato dall'osservare quelle direttive che al consiglio di indirizzo e vigilanza provengono proprio dalla legge.

Io voglio dire che la questione potrebbe sembrare di poco conto, ma non è di poco conto. È già sminuito il direttore generale, nel nuovo regolamento, di tutte quelle funzioni di cui veniva investito già per legge. Ripeto, infatti, che il 479 statuisce che gli organi dell'INPS sono quattro: il consiglio di indirizzo e vigilanza, il presidente, i revisori e il direttore generale. Praticamente, quest'attività gestionale è fuori dall'indirizzo del consiglio di indirizzo e vigilanza, e scusate il bisticcio di parole. Per questo, il consiglio ha insistito in questa sua decisione di mantenere il ricorso al TAR nonostante la correzione effettuata con la delibera n. 100 dal presidente Boeri al nuovo regolamento.

C'è anche un altro piccolo fatto, che secondo me la dice lunga, nel comportamento del presidente Boeri. La legge prescrive che l'elenco degli oggetti in trattazione da parte del presidente facente funzione del consiglio di amministrazione, deve essere comunicato anche al presidente del CIV. In definitiva, è logica questa previsione di legge operata dal legislatore. Se il

consiglio di indirizzo e vigilanza non conosce gli argomenti che il consiglio di amministrazione tratta, evidentemente non potrà emanare i suoi indirizzi, esercitare la sua prerogativa di vigilanza e di indirizzo. Nel nuovo regolamento anche quest'adempienza cui è tenuto, ripeto per legge, il presidente Boeri, scompare.

Relativamente alle notizie di stampa e alla ricostruzione degli avvenimenti, al CIV che ricorre al TAR, quindi in contrapposizione al presidente Boeri, non si tratta di una questione che si svolge e rimane nell'ambito del rapporto tra le due presidenze. Le illegittimità, ancor prima che dal consiglio di indirizzo e vigilanza, sono state rilevate tutte dal collegio dei revisori.

Ai primi di agosto, il MEF, il Ministero dell'economia e delle finanze, ha rappresentato che c'erano proprio delle incongruenze legislative. Agli atti ci sono questi pareri. Faccio un piccolo inciso. Questo regolamento, che stranamente abbiamo avuto in bozza, allorché è stato formalmente adottato dal presidente Boeri, non è stato mandato al CIV. Noi abbiamo avuto notizia di questa formulazione dell'89 perché al parere n. 21 del luglio 2016 dei revisori era allegata questa delibera del presidente Boeri. Da quell'atto abbiamo avuto notizia che il presidente Boeri ridefiniva le competenze degli organi dell'INPS. Naturalmente, da quella data iniziava la decorrenza dei termini. Ho anche chiesto un colloquio con il Ministero del lavoro per rappresentare le doglianze del consiglio di indirizzo e vigilanza.

Riallacciandomi al discorso che facevo, non si tratta tanto del confronto o dello scontro, come che si voglia chiamarlo, tra la presidenza Boeri il consiglio di indirizzo e vigilanza. Il collegio dei sindaci ha rilevato queste illegittimità. Il MEF, da parte sua, ha mosso rilievi anche nel merito di questo nuovo regolamento. Da ultimo, anche il magistrato della Corte dei conti ha ritenuto necessario rivolgere una lettera al presidente Boeri, in cui lo invita, appellandosi alla sua sensibilità istituzionale, a porre termine alle emanazioni dei vari atti conseguenti all'89 del nuovo regolamento.

Non è solamente il CIV, quindi, che lamenta questo comportamento.

Ciò che dà ancora più da pensare, e ha dato da pensare al consiglio di indirizzo e vigilanza, è questa determinazione del presidente Boeri, nonostante tutti questi rilievi, ad andare comunque avanti. Di fatti, a fine luglio adotta la deliberazione n. 106, che determina la nuova pianta organica; poi la n. 110, con l'ordinamento funzionale degli uffici; con la n. 111 fissa i criteri per l'assegnazione degli incarichi ai dirigenti; con la n. 119 nomina la commissione per conferire gli incarichi dirigenziali, che non solo secondo me, ma a parere di molti, è illegittima, non solo per i costi, ma proprio per il mancato rispetto della legge.

È stato più volte ricordato per le vie brevi al presidente Boeri di desistere, di correggere. Noi abbiamo dimostrato disponibilità a ritirare il ricorso o a non dare seguito al ricorso al TAR se con la delibera n. 100 di fine luglio avesse detto che il CIV era competente a rivolgere i suoi indirizzi anche al direttore generale che svolge il potere gestionale nell'ambito dell'INPS.

Ciò non è avvenuto. Ciò ha determinato anche la determinazione del CIPE di insistere nella sua presentazione del ricorso al TAR, che è avvenuto. Ieri l'altro, è stato notificato a tutti gli interessati il ricorso del CIPE.

Non vale neanche l'osservazione del presidente Boeri quando afferma che la normativa vigente non consente al CIV più di emanare le direttive nei confronti del direttore generale. Ciò è dovuto veramente al coacervo delle leggi che si sono accumulate sulla vicenda. Il 479 del 1994, che istituisce il CIV, viene dopo l'affermazione dell'altra norma, l'articolo 7 del DPR n. 366 del 1997, che stabilisce che il direttore generale, nell'ambito delle funzioni di cui all'articolo 3 del 479, tra l'altro dispone l'esecuzione delle deliberazioni di tutti gli organi collegiali dell'Istituto.

Questa è una norma di legge. Quando ho frequentato l'università, proprio qui a Roma, mi hanno insegnato che una norma di legge può essere modificata solamente da un'altra norma di legge, e anzi esplicitamente il 479 stabilisce che il funziona-

mento degli organi dell'INPS può essere stabilito esclusivamente con l'emanazione di un DPR. Lo prevede proprio la legge.

Ciò che mi preme significare a questa Commissione sono le ragioni del ricorso al TAR. Il CIV ha dei compiti, gli manca solamente una cosa. Per il tramite di questo potere potrebbe anche obbligare gli interlocutori di volta in volta a cambiare rotta, ma il CIV non ha potere di deterrenza, come dovrebbe essere per tutti gli organi che hanno quel potere di indirizzo strategico.

Se un determinato organo — in questo caso, parliamo del presidente, ma vale anche per il direttore generale — non esegue gli indirizzi promanati dal consiglio di indirizzo e vigilanza, ci dovrebbe essere una norma che dà la possibilità al consiglio di indirizzo e vigilanza di tirare le orecchie a questi organi, dico in senso non metaforico.

Io credo che non sia necessario ripetere tutti i rilievi che lo stesso Ministero del lavoro, raccogliendo già gli avvisi e i pronunciamenti sia del dipartimento della funzione pubblica sia del MEF, ha raccolto in un'unica nota, che è stata inviata ed è di ieri l'altro, del 27 settembre. Non è dato sapere che cosa il presidente Boeri farà di questa nota e come correggerà. Di fatto, e credo fermamente che sia bene — voglio sottolineare quest'aspetto — questo ricorso del CIV è stato presentato anche a spese delle varie organizzazioni rappresentate in quell'organo, tramite le direzioni centrali dell'INPS.

È la prima volta, infatti, che si verifica un caso del genere. Questo, in ogni caso, sta a sottolineare anche l'altro aspetto, dell'unanimità dei componenti del CIV presenti a quella seduta che hanno assunto questa decisione e per il rispetto della legge hanno promosso quest'azione. Nel caso in cui la presidenza Boeri ritiri, riformuli, corregga, queste che sono, e non lo dice solamente il CIV, violazioni di legge, siamo pronti a ritirare il ricorso al TAR.

PRESIDENTE. Do ora la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ROBERTO MORASSUT. Purtroppo, non potrò ascoltare la sua replica, che leggerò dal verbale. Sono relatore presso la Commissione ambiente per un altro provvedimento e alle 15.00 debbo tornare a Montecitorio.

Questo passaggio un po' delicato della vita dell'Ente ci conferma quanto ormai è all'attenzione da tempo nella discussione che riguarda la gestione dell'Istituto. Relativamente al problema della *governance*, presidente, credo che anche noi come Commissione dovremmo tornare col Parlamento e col Governo a riproporre quest'aspetto, cioè a sollecitare per quanto di competenza un'iniziativa che rimetta in campo questo problema, che mi pare la radice di questa situazione, come è confermato dallo stesso presidente dell'INPS nelle audizioni che abbiamo svolto per produrre la relazione sui bilanci dell'INPS stessa, conclusa prima dell'estate.

Mi riferisco a un'incertezza tra queste funzioni di indirizzo, controllo e gestione, che, in assenza di un consiglio di amministrazione e di una funzione di amministratore unico di fatto, quasi di commissario, permangono apertamente. Questo mi pare un problema che va affrontato molto presto, sul quale rimettere le mani anche in un momento in cui le stesse determinazioni in ordine alle iniziative sulle pensioni stanno determinando dei fatti nuovi. È importante che l'Istituto abbia una plancia di comando ordinata.

Nella sua relazione vengono messe in luce, in particolare, tre determinazioni che il presidente avrebbe assunto a seguito del vostro ricorso, se non ho letto male: la 106, la 110 e la 111. Leggendo, però, le titolazioni di queste determinazioni, sono atti gestionali: rideterminazione della dotazione organica; coordinamento delle funzioni centrali e territoriali; criteri di modalità per il conferimento degli incarichi di gestione. Se sono determinazioni gestionali, in teoria rientrano nei poteri del presidente, più che in quelli di indirizzo e controllo dell'organismo di vigilanza.

Vorrei capire se queste tre determinazioni contengono degli elementi che, al di là del fatto di essere gestionali, hanno nel

merito degli elementi che rivelano dei profili di illegittimità tali per cui il CIV accende una lampadina, a dire che sono gestionali ma che ci sono delle cose che non rientrano nel profilo di legittimità, almeno amministrativa. Questo è il punto che vorrei capire per verificare se la situazione critica che si è determinata dipende esclusivamente o prevalentemente da un disordine strutturale di governo dell'Ente o se, invece, ci sono elementi più di carattere di merito, e ritenete che il presidente abbia varcato dei limiti di potere nel determinare degli incarichi.

Di queste questioni in parte si è parlato anche nella costruzione della stessa relazione, perfino del fatto che uno dei punti di impegno maggiore dell'Istituto, così come ci è stato esposto nel corso delle audizioni, è proprio la sua riconversione in struttura di servizio, il potenziamento delle realtà territoriali, cioè un disegno di gestione che tende a essere più al servizio del cittadino. Questo sembrerebbe un indirizzo giusto e credo anche condiviso.

Se, però, all'interno di questo indirizzo giusto e credo anche condiviso ci sono degli elementi non di gestione che segnalate come non pienamente legittimi, è bene saperlo nel merito, al di là del conflitto di competenze. Questo era il senso della mia domanda. Questo è quello che interessa ai cittadini. Capire se ci sia una lotta di equilibrio tra il presidente e il CIV è una cosa che può interessare una parte limitata della popolazione; se, invece, ci sono aspetti più di merito, è importante saperlo.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola all'onorevole Titti Di Salvo, diamo subito la parola al presidente Iocca per la replica, in modo che l'onorevole Morassut possa andare in Commissione tranquillo della risposta.

PIETRO IOCCA, Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS. Intanto, le dico subito, onorevole, che il soggetto titolare di questi atti non dovrebbe essere il presidente Boeri, ma il direttore generale, che ha il potere gestionale, e anzi si verifica un conflitto. È per questo che le sto dicendo che non è un conflitto col CIV.

Da una parte, ci sono il collegio dei sindaci, il direttore generale, il magistrato della Corte dei conti, il MEF e, da ultimo, pare di capire il Ministero del lavoro; dall'altra parte, c'è il presidente Boeri, che nella sua intenzione, almeno da quanto leggo tra le righe, porta a una semplificazione estrema, ma con la semplificazione, con l'asciugare gli organi, col togliere le competenze agli altri, si asciuga anche la democrazia.

È proprio la legge che dice che questi atti vanno assunti in armonia. Questa è l'essenza. Proprio questo è il disegno che sottende questo nuovo regolamento, a differenza del preesistente, di erigere, se così possiamo dire, una sorta di monumento. Già il Governo Berlusconi nel 2010 ha conferito al presidente anche le competenze del consiglio di amministrazione. Giustamente, lei faceva il suo rilievo sul consiglio di amministrazione. Se vengono eliminate le figure, o asciugate delle loro competenze, del CIV, del direttore generale, del collegio dei sindaci, alla fine avremo l'uomo solo al comando, ma così s'asciuga anche la democrazia.

TITTI DI SALVO. Ringrazio il presidente del CIV Iocca per la sua relazione.

Per formulare una breve riflessione, parto da una mia esperienza precedente a questa. Negli ultimi anni della mia militanza sindacale, sono stata presidente del CIV dell'ENPALS, con presidente Lia Ghisani. Ho ricordi anche non così lontani.

Cito questo dettaglio di vita pubblica personale non per un vezzo, ma perché ricordo nella mia esperienza come le regole vigenti, se non ci fosse stato un *surplus* di attenzione nell'esercizio del proprio ruolo, rendano il conflitto tra gli organi sicuro. Solo un *surplus* di attenzione nell'esercizio delle proprie funzioni evita un conflitto, che invece è definito strutturalmente.

Con questo non voglio dire che dove c'è il conflitto non c'è l'attenzione necessaria. Sottolineo questo punto per dire che a mio avviso il problema principale è la definizione di regole, di perimetri, di chi fa che cosa.

Questo è vero in generale sempre nel funzionamento di sistemi complessi. In

questo caso, se parliamo di INPS, lei, presidente Iocca, che rappresenta le parti sociali, ha un grandissimo peso, come ce l'ha il presidente Boeri, come ce l'ha il direttore generale, perché l'INPS ormai eroga il *welfare* quasi completamente. C'è, quindi, un grandissimo peso di responsabilità sulle vostre spalle.

Concordo anch'io che definire il funzionamento di quegli organi sia una questione che riguarda la democrazia. Ciascun soggetto che indicavo esercita una funzione ed è chiamato in quell'esercizio a tener conto di questa responsabilità e di questi compiti.

Credo che ai ministeri vigilanti e al Governo vada chiesto rapidamente di fare la riforma della *governance*. Credo che esista una responsabilità politica nel non scaricare sul *surplus* di esercizio di responsabilità fino all'impossibile dei singoli o dei soggetti collettivi un problema strutturale.

Per parte nostra, l'abbiamo chiesto più volte. L'onorevole Morassut citava la relazione stesa sul bilancio, quella insita nella nostra missione di controllo, e questo era uno dei punti. Ne abbiamo parlato. Se ricordo bene, nella sua prima audizione il tema ricorre ripetutamente.

Io penso che non ci sia dubbio che la norma del 2010 che ha eliminato il consiglio di amministrazione è stata sbagliata. L'organo monocratico, indipendentemente da chi svolge quella funzione, è un errore. Strutturalmente, messa così, determina conflitto. Io penso che questa sia la prima richiesta. La considerazione che mi sento di fare, che per parte nostra abbiamo fatto e faremo, è che credo che è quello che bisognerà fare — ovviamente, questo compete a voi — anche da parte vostra. Non credo che ci sia una soluzione differente.

Poi ci sono temi che qui portate all'attenzione, fatti che si sono determinati. Credo che la responsabilità che compete a tutti noi deve consigliare di trovare la soluzione. Io penso che si debba trovare una soluzione sui fatti specifici, e poi tutti insieme chiedere che la responsabilità del buon funzionamento che attiene al *welfare* del Paese e alla democrazia non sia scaricata dentro l'Istituto.

La mia opinione sarebbe questa, quindi più che una domanda, era una riflessione legata alla necessità di trovare una soluzione su quello che c'è, sui fatti, ma interpretando la fonte dei problemi e trovando una soluzione strutturale, che non valga per un caso.

Secondo me, tra l'altro, si può fare rapidamente, non solo perché non penso sia difficile, ma perché ci sono accordi tra le parti. Penso a quello con Confindustria, mi pare sottoscritto successivamente anche da altre associazioni di imprese, che hanno molto indagato questo punto, tanto che questo protocollo d'accordo — sicuramente, il mio collega senatore Santini lo ricorderà come me, se non meglio di me — è venuto dopo tanti anni di riflessioni. Sicuramente, sarà anche da rivedere, ma è sedimentata nella cultura politica dei firmatari, delle associazioni sindacali e della Confindustria, ma credo che anche altre associazioni di imprese abbiano firmato. Ricordo discussioni non piccole sui poteri del CIV anche sulla nomina del presidente. Lo ricordo bene per le ragioni di cui ho detto all'inizio di questa riflessione.

Penso che abbiamo la necessità di farlo, la convinzione, la cultura politica per farlo. Se tutti insieme abbiamo quest'obiettivo, credo che possiamo aiutarci nel proporlo all'attenzione di chi di dovere. Ci sono anche proposte di legge già depositate.

GIORGIO SANTINI. Interverrò brevemente, perché mi sento molto in linea con quello che hanno detto i colleghi. Ripetere può far perdere tempo.

La prima questione è quella della riforma della *governance*. È una questione che aleggia. Abolito il consiglio di amministrazione, sarebbe stato fondamentale ridefinire anche i ruoli del CIV. Purtroppo, non si è fatto, e quindi siamo in una situazione un po' asimmetrica, in cui le realtà non combaciano, in un quadro, come sappiamo tutti, in cui l'Istituto è diventato notevolmente più complesso, perché ha incorporato via via per aggregazioni successive non ricordo più se quattro o cinque istituti previdenziali. La situazione ha bisogno di una nuova regolazione. Questo è il punto di fondo. Anche se non è

esattamente nei poteri di questa Commissione, credo che possiamo fare un auspicio in questo senso in termini unanimi, e comunque molto forti.

In secondo luogo, ha detto benissimo Titti Di Salvo e attiene alla storica diversità o anche antinomia tra metodo e merito, cioè tra metodo e sostanza. È chiaro che in quest'imperfezione di regolazione ci sono un sacco di punti in cui — la dico così, in termini molto brutali e mi scuso — se si vuole litigare è la cosa più facile di questo mondo, tale è l'imperfezione della regolazione e l'asimmetria, come dicevamo prima.

Io sono convinto che il metodo sia importante, che il metodo molte volte sia sostanza. Non sottovaluto i problemi di metodo, tanto che dico che bisogna porre rimedio rapidamente a queste asimmetrie, a queste difficoltà. Nel frattempo, ovviamente, finché non si pone rimedio, se in questo caso il CIV riscontra delle anomalie, delle forzature, fa bene a fare un'azione di tutela delle sue prerogative.

L'unica cosa su cui starei un po' attento dal punto di vista della sostanza è che questa incertezza normativa, che fa dire a ministeri anche cose non tutte collimanti — alcuni dicono una cosa con una sfumatura, altri con un'altra, e anche questo è un segnale — deve evitare di far intervenire quando è troppo tardi. La sostanza deve sempre essere presente.

Che l'Istituto, soprattutto in virtù delle successive aggregazioni, vada riorganizzato, anche alla luce di nuovi fatti arrivati — è in atto una riforma della pubblica amministrazione, del ruolo della dirigenza, conosciamo tutti il contesto in cui viviamo — chiaramente è una necessità.

Bisognerebbe farlo nel rispetto delle norme esistenti, finché ci sono, nel rispetto delle prerogative del presidente, o del direttore generale se parliamo di fatti gestionali, ma non può trattarsi di un tempo indefinito. Diversamente, si compromette un'efficacia dell'INPS, dell'Istituto, che è un altro dei temi su cui giustamente il CIV deve avere non solo un'attenzione formale, ma anche sostanziale.

Anch'io sono per la soluzione *pro bono pacis*, perché le carte bollate di qualsiasi natura portano sempre a certe situazioni. Quando vanno fatte, vanno fatte, ma vanno fatte a mio avviso — lo diremo anche il presidente all'audizione a cui prenderà parte — trovando rapidamente una soluzione che non comprometta la sostanza. Se c'è da riorganizzare, si deve riorganizzare, e non si può aspettare che cambi la *governance*, perché forse i problemi sono già maturi da tempo. Si deve fare, però, rispettando le regole e trovando, in un supplemento veloce di intervento per fare la riforma della *governance*, anche la soluzione ai problemi che eventualmente rimanessero indietro.

L'auspicio che faccio è, senza nulla togliere alle prerogative del CIV, che ha fatto la sua azione e che avrà le risposte che l'autorità amministrativa potrà dare, che si deve riuscire in maniera anche molto concreta — se fossimo in tribunale, diremmo a livello stragiudiziale, senza aspettare la pronuncia del magistrato o del giudice — a trovare una strada seria, che non comprometta la sostanza in nome di legittime, ma appunto negoziabili e risolvibili, questioni di competenza.

PRESIDENTE. Do la parola al presidente Iocca.

PIETRO IOCCA, *Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS*. Voglio solo dire all'onorevole Di Salvo che condivido pienamente. Relativamente alla faccenda della *governance*, infatti, al presidente Boreri dico sempre che la mattina si alza, si guarda allo specchio e decide quello che vuole fare, mentre io mi debbo confrontare con altre ventuno teste, ma questo, onorevole Di Salvo, è il paziente esercizio della democrazia.

Il ricorso al TAR sottende anche quest'esigenza. Non è una semplificazione la soluzione che risolve i problemi dell'INPS, come diceva il senatore Giorgio Santini, assolutamente no, ma il confronto tra gli organi, che prendono una decisione, una determinata direzione. Il clima che si vive in questi giorni in INPS non è quello dei

più pacifici, perché i dirigenti non sanno che cosa debbono fare. Non le dico che cosa sta succedendo in periferia, anche per la mancanza di personale e così via. Mi trova perfettamente d'accordo.

Con questo sistema duale, il legislatore tenesse presente pure se deve avere questo ruolo il CIV, perché è quella la difesa prima che sottende il ricorso al TAR, onorevole Di Salvo, cioè il rispetto delle regole, quelle regole che il senatore Santini diceva di rispettare. Il presidente Boeri non può anticipare quella che sarebbe la sua visione della *governance* futura. Il nuovo regolamento è la visione che porta il presidente Boeri per la futura *governance*.

Io credo, e i fatti lo hanno dimostrato, che la nuova *governance* debba avere un consiglio di amministrazione, che si confronti, decida, discuta e batta anche i pugni sul tavolo per prendere determinate decisioni. Diversamente, arriviamo a quella semplificazione, a quell'asciugamento degli organi, che comporta inevitabilmente — scusate la ripetizione — ad asciugare la democrazia.

PRESIDENTE. Presidente, noi la ringraziamo. Convocheremo a breve il Ministero del lavoro, perché c'erano degli impegni assunti con questa Commissione per arrivare in tempi abbastanza rapidi — poi bisogna vedere come si concepisce il tempo, noi lo concepiamo in un certo modo — a costruire la questione che riguardava la *governance*. È giusto — lo dicevano i colleghi — che essendo stato leso un diritto, uno rivendichi il diritto leso.

Abbiamo anche i pareri venuti sia dal Ministero dell'economia e delle finanze sia dal Ministero del lavoro, che contengono dei criteri fondamentali sanciti. Io credo che porremo con molta onestà questi criteri sanciti anche all'attenzione del presidente Boeri, perché crediamo che prima di tutto debba esserci il corretto funzionamento dell'Ente. Nel momento in cui non vi è il corretto funzionamento dell'Ente, chi ne paga le conseguenze sono i pensionati del nostro Paese.

Come dicevo, a breve convocheremo il Ministero del lavoro, perché spingeremo affinché si possa realizzare questa *governance*. Ormai non è più possibile che non ci sia una *governance* per l'INPS e anche per l'INAIL. Va costruito un sistema di collegialità nel governo.

Nel ringraziare il presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale di previdenza sociale, dichiaro conclusa l'audizione e dispongo che la documentazione presentata sia pubblicata in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

La seduta termina alle 15.10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. RENZO DICKMANN

Licenziato per la stampa
il 13 dicembre 2016

Commissione Parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.**Audizione del Presidente del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'INPS, Pietro Iocca****Roma, 29 settembre 2016**

PREMESSA

Con la presente relazione si illustrano le problematiche emerse con il nuovo Regolamento di Organizzazione dell'INPS, adottato con determinazione presidenziale n. 89/2016 e successivamente modificato con determinazione n. 100/2016. Tali problematiche hanno formato oggetto di una serie di rilievi da parte del Collegio sindacale dell'Istituto e hanno determinato l'adozione all'unanimità da parte del CIV della deliberazione n. 11/2016.

Si riportano in particolare i profili di illegittimità riscontrati dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza in merito al nuovo Regolamento di Organizzazione, nonché le iniziative dallo stesso adottate.

REGOLAMENTO DI ORGANIZZAZIONE E SUCCESSIVI ATTI DELL'INPS

Con Determinazione Presidenziale n. 89 del 30 giugno 2016 (**allegato 1**) è stato approvato il nuovo Regolamento di Organizzazione dell'INPS.

In via preliminare, si osserva che la suddetta determinazione non è stata mai formalmente notificata al CIV e che, della stessa, il Consiglio ne ha avuto conoscenza solo con la trasmissione del verbale del Collegio dei Sindaci n. 21 del 5 luglio 2016 (**allegato 2**) trasmesso al CIV in data 6 luglio 2016, a cui essa è allegata.

Con il predetto verbale il Collegio dei Sindaci ha espresso un sostanziale parere negativo in ordine al provvedimento adottato dal Presidente dell'INPS, riscontrando nello stesso numerosi profili di illegittimità ed una modifica delle attribuzioni riconosciute dalla legge agli Organi dell'Istituto. Il Collegio ha ravvisato, nel contempo, l'esigenza - ribadita anche con successivo verbale n. 23/2016 (**allegato 3**) - di un autorevole intervento dei Ministeri vigilanti al fine di addivenire al pieno rispetto dei principi della cooperazione istituzionale e della leale collaborazione tra gli Organi.

Successivamente, in occasione di un incontro informale, il Presidente e il Vice-Presidente del CIV, condividendo appieno i rilievi formulati dal Collegio dei Sindaci, hanno rappresentato al Presidente dell'Istituto l'introduzione, nell'articolato del Regolamento di Organizzazione, di elementi di illegittimità che limitano e/o modificano le funzioni riconosciute al Consiglio ed agli altri Organi dell'Ente dalla vigente normativa (la legge 88/89 e decreti legislativi nn. 29/93, 479/94, 80/1998, 165/2001 ecc.).

L'introduzione di tali elementi determina, infatti, un pregiudizio nel bilanciamento dei poteri fra gli Organi dell'Istituto, nei compiti e nelle responsabilità assegnate rispettivamente al Presidente ed al Direttore Generale e nelle attribuzioni del Consiglio di indirizzo e Vigilanza.

A seguito di osservazioni informali del Presidente e del Vice Presidente del CIV, il Presidente dell'Istituto ha inviato la nota n. 4733 del 12/07/2016 (**allegato 4**) con la quale, nell'evidenziare che nell'art. 6 del Regolamento di Organizzazione *"il richiamo all'osservanza delle linee di indirizzo generale stabilite dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza per l'esercizio delle predette funzioni da parte del Presidente è rimasto circoscritto, per mero refuso, alla sola lett. b) del comma 1 del citato articolo.... anziché essere inserito direttamente nel primo periodo del medesimo comma che fa riferimento, invece, in generale alle funzioni svolte dal Presidente"*, ha comunicato la volontà di procedere quanto prima alla rettifica del citato art. 6.

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, tuttavia, ritenendo che la sola correzione del "refuso" sopracitato di cui all'art. 6 comma 1 non fosse sufficiente a modificare l'impianto del nuovo schema di Regolamento di Organizzazione e, comunque, in attesa dell'annunciata (e non ancora effettuata) correzione del suddetto "refuso" da parte del Presidente dell'INPS, ha adottato all'unanimità la deliberazione n. 11 del 26.07.2016 (**allegato 5**).

Con tale deliberazione il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha impegnato il Presidente dell'INPS a ritirare la determinazione n. 89/2016 e, in caso di mancato ritiro entro tre giorni della stessa determinazione, ha dato mandato al Presidente del CIV a ricorrere all'autorità giudiziaria amministrativa.

Le motivazioni a sostegno della suddetta deliberazione n. 11/2016 del CIV si rilevano nel corpo del documento, dove si evidenzia che il Regolamento di Organizzazione adottato con la determinazione presidenziale n. 89/2016 interviene direttamente sulle prerogative degli Organi dell'INPS, modificando l'attuale sistema duale di *governance* dell'Istituto basato sulla netta separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo da una parte e le attività di attuazione e gestione dall'altra, risultando in particolare gli articoli 6 e 8 lesivi delle attribuzioni del CIV.

Infatti, l'art. 6, comma 1, presenta profili di non conformità al quadro normativo vigente, in quanto viene eliminato, rispetto al testo del precedente Regolamento di Organizzazione, l'obbligo da parte del Presidente dell'Istituto di osservare gli indirizzi generali fissati dal CIV.

Con riferimento al successivo art. 8, invece, si riscontra un contrasto con la normativa vigente dovuto all'eliminazione del principio generale che impone al Direttore Generale di attuare le linee programmatiche definite dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, introducendo una impropria mediazione del Presidente dell'INPS tra gli indirizzi dell'Organo di indirizzo politico e l'Organo di gestione.

Alla predetta deliberazione del CIV n. 11/2016 è seguita la determinazione n. 100 del 27 luglio 2016 (**allegato 6**) con la quale il Presidente dell'INPS ha modificato il solo art. 6 del Regolamento di Organizzazione, eliminando il “refuso” di cui alla citata nota n. 4733 del 12/07/2016.

Nessuna modifica è stata invece apportata al successivo art. 8 del Regolamento di Organizzazione in quanto, con la nota n. 5186 del 28/07/2016 (**allegato 7**) di trasmissione della citata determinazione 100/2016, il Presidente Boeri ha comunicato di ritenere che la formulazione prevista dall'articolo in questione, riproduca letteralmente le disposizioni di cui all'art. 8 del DPR n. 639/1970, come sostituito dall'art. 12 della legge n. 88/1989.

Il Collegio dei Sindaci è intervenuto di nuovo sul Regolamento di Organizzazione con successivo verbale n. 24/2016 del 27 luglio 2016 (**allegato 8**), rinnovando al Presidente dell'Istituto l'invito a ricercare ampie linee di convergenza e condivisione in relazione alla predisposizione ed all'adozione di atti aventi rilevanza cruciale per l'efficace azione amministrativa dell'Ente, mediante specifiche occasioni di dialogo costruttivo fra Organi e nel pieno rispetto delle loro distinte prerogative ed attribuzioni.

Con successivo verbale n. 25/2016 del 2 agosto 2016 l'Organo di controllo (**allegato 9**), nel prendere atto delle modifiche apportate dal Presidente Boeri con la determinazione n. 100/2016, ha evidenziato come le stesse non consentano il completo superamento dei profili di non conformità al dettato normativo e non apportino alcuna modifica all'impostazione generale del documento.

Di conseguenza il Collegio ha ravvisato, ancora una volta, l'esigenza di un autorevole intervento dei Ministeri vigilanti al fine di superare i profili di illegittimità e criticità riscontrati e per il ripristino del corretto svolgimento delle attività amministrative.

Si coglie l'occasione per evidenziare che, nonostante la deliberazione del CIV n. 11/2016 ed i numerosi rilievi formulati dal Collegio Sindacale al Regolamento di

Organizzazione, il Presidente dell'Istituto ha successivamente adottato i seguenti documenti che sono una diretta derivazione del predetto Regolamento:

- determinazione n. 106/2016 *"rideterminazione della dotazione organica del personale dell'Istituto"* (**allegato 10**);
- determinazione n. 110/2016 *"ordinamento delle Funzioni centrali e territoriali dell'INPS"* (**allegato 11**);
- determinazione n. 111/2016 *"criteri e modalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali"* (**allegato 12**).

Si rappresenta altresì che il MEF, Dipartimento RGS, con nota n. 66230 del 5 agosto 2016 (**allegato 13**) ha formulato una serie di rilievi sul Regolamento di Organizzazione adottato con determinazione presidenziale n. 89/2016 e, in particolare, con riferimento agli art. 6 e 8 del Regolamento, il MEF ha espresso una serie di valutazioni che concordano totalmente con le considerazioni contenute nei documenti del CIV e del Collegio sindacale.

Recentemente il Presidente dell'Istituto ha adottato un ulteriore documento che è diretta derivazione del nuovo Regolamento di Organizzazione, ovvero la determinazione n. 119/2016 (**allegato 14**) con la quale ha nominato la Commissione prevista dalla sopra citata determinazione n. 111/2016.

Con riferimento alla predetta determinazione n. 119/2016 il Magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo, con nota n. 596 del 12.09.2016 (**allegato 15**), ha rappresentato al Presidente dell'Istituto che, in assenza dei pareri dei Ministeri vigilanti in merito al Regolamento di Organizzazione ed ai successivi atti ad esso collegati *"ragioni, non solo di opportunità, imporrebbero che non venissero posti in essere atti esecutivi dei medesimi e, ove come nel caso di specie adottati, ne fosse rinviata l'efficacia"*.

Si rappresenta, infine, che in merito al nuovo Regolamento di Organizzazione dell'INPS sono recentemente pervenuti i pareri della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Funzione Pubblica (**allegato 16**) e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (**allegato 17**).

Con la nota con cui ha trasmesso il proprio parere Il Ministero del lavoro osserva, in via preliminare, che *"il regolamento di organizzazione, che il Presidente ha inteso adottare, non prevede, per il direttore, la valenza programmatica delle determinazioni del CIV, risultando quell'organo sottoposto al rispetto dei criteri generali e delle direttive impartite univocamente dal Presidente"*.

Nello stesso documento il Ministero del lavoro, nell'esaminare l'articolo 8 del nuovo Regolamento di Organizzazione richiama quanto già evidenziato dal MEF con la nota

72480/2016 nella quale si sottolinea che *“viene eliminato, rispetto al previgente regolamento (cfr. art. 7 comma 2), il principio generale del riferimento da parte del Direttore Generale alle linee programmatiche definite dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e delle direttive del Presidente. Al riguardo, andrebbero chiarite le ragioni sottese alla modifica in esame.”*

PROFILI DI ILLEGITTIMITA' RICONTRATI DAL CIV

Si rappresentano di seguito i principali profili di criticità e di non conformità al dettato normativo vigente, che sono stati rilevati dal CIV nel Regolamento di Organizzazione, adottato con determinazione presidenziale n. 89/2016 e modificato con la successiva determinazione n. 100/2016.

Tali profili - salvo gli altri che dovessero essere eventualmente ravvisati, anche dai Ministeri vigilanti, e quelli evidenziati dagli altri organi dell'Istituto, in particolare il Collegio dei sindaci - si riassumono in violazione di legge e vizio generale di incompetenza.

Violazione di legge

Il Regolamento appare viziato da violazione di legge per il mancato rispetto ai dettati normativi di cui al d.lgs. 165/2001 e al d.lgs. 479/94.

Con riferimento al d.lgs 165/2001 viene meno, rispetto alla precedente versione del Regolamento di Organizzazione, l'espreso richiamo alla distinzione tra compiti riservati agli organi di governo e quelli destinati alla dirigenza amministrativa.

L'art. 4 del d.lgs. 165/2001 dispone che *“gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti”*.

Nel nuovo schema di Regolamento, vengono introdotti principi differenti da quelli individuati nell'art. 4 del predetto d.lgs 165/2001, che possono apportare elementi di ulteriore incertezza nell'ambito della distinzione tra le funzioni di natura politica e quelle di natura gestionale.

Con riferimento, invece, al d.lgs 479/94 la violazione di legge si riscontra nella nuova formulazione dell' art. 8 del nuovo Regolamento di Organizzazione che declina i poteri del Direttore Generale.

Con tale articolo viene meno infatti il principio generale dell'attuazione da parte dello stesso Direttore Generale delle linee programmatiche definite dal CIV. L'articolo in questione, infatti, fa riferimento esclusivamente al rispetto dei criteri generali e delle direttive emanate dal Presidente dell'Istituto introducendo, in tal modo, un'impropria mediazione del Presidente dell'INPS tra gli indirizzi del CIV e l'Organo di gestione.

L'art. 8 è dunque, a parere del CIV, viziato ed annullabile perché viola oltre alle sopracitate disposizioni generali anche quelle specifiche dell'organizzazione dell'INPS di cui all'art. 3 del d.lgs. 479/94 e artt. 3, 4, 5 e 7 del DPR 366/97.

Vizio generale di incompetenza

Con riferimento al nuovo Regolamento di Organizzazione si rileva un vizio generale di incompetenza in quanto, con l'adozione dello stesso, il Presidente dell'Istituto ha modificato le attribuzioni degli Organi dell'INPS in assenza di una disposizione di legge che gli attribuisca tale potere.

Al riguardo si evidenzia infatti che il d.lgs. 479/94 (art. 1 comma 2), tutt'oggi vigente, stabilisce che l'organizzazione ed il funzionamento degli Organi degli Enti sono disciplinati da appositi Decreti del Presidente della Repubblica e che, nel caso dell'INPS, la suddetta norma ha trovato attuazione con il vigente DPR 24 settembre 1997, n. 366.

LE INIZIATIVE DEL CIV

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza è consapevole che un conflitto tra gli Organi dell'INPS – soprattutto in questo delicato momento politico economico – appare del tutto in contrasto con l'esigenza di uniformità e linearità dell'azione politico amministrativa dell'Istituto.

Pertanto, nel trasmettere la propria deliberazione n. 11/2016 al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Consiglio ha auspicato un intervento dello stesso Ministro per la positiva soluzione della questione, anticipando la rinuncia ad ogni iniziativa giudiziaria o il ritiro della stessa, laddove già adottata per evitare decadenze di legge, in caso di ritiro della determinazione da parte del Presidente dell'INPS.

Poiché la predetta determinazione 89/2016 non è stata ritirata e la successiva determinazione n. 100/2016 non ha eliminato tutte le criticità evidenziate, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza si è visto costretto a ricorrere all'autorità giudiziaria amministrativa per chiedere l'annullamento della predetta determinazione e di tutti gli atti conseguenti.

Ciò nel superiore interesse di garantire un generale principio di legalità e di corretta applicazione delle norme all'interno dell'INPS, eliminando tutte le criticità che il nuovo Regolamento di Organizzazione determina sull'equilibrio di ruoli, poteri e funzioni degli Organi dell'Istituto e, nel contempo, al fine di difendere le prerogative attribuite al Consiglio stesso dalla legge.

ALLEGATI:

- allegato 1 Determinazione Presidenziale 89/2016
- allegato 2 Verbale del Collegio dei Sindaci n. 21/2016
- allegato 3 Verbale del Collegio dei Sindaci n. 23/2016
- allegato 4 Nota Presidente Boeri n. 4733/2016
- allegato 5 Delibera CIV n. 11/2016
- allegato 6 Determinazione Presidenziale 100/2016
- allegato 7 Nota Presidente Boeri n. 5186/2016
- allegato 8 Verbale del Collegio dei Sindaci n. 24/2016
- allegato 9 Verbale del Collegio dei Sindaci n. 25/2016
- allegato 10 Determinazione Presidenziale 106/2016
- allegato 11 Determinazione Presidenziale 110/2016
- allegato 12 Determinazione Presidenziale 111/2016
- allegato 13 Nota MEF, Dipartimento RGS, n. 66230/2016
- allegato 14 Determinazione Presidenziale 119/2016
- allegato 15 Nota del Magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo n. 596 del 12.09.16
- allegato 16 Parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Funzione Pubblica
- allegato 17 Parere del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

PAGINA BIANCA



17STC0020170