



**Nota sulle proposte di modifica allo Statuto di  
Inarcassa**

(d. 30/2020)

**Roma, 17 gennaio 2020**

La presente nota è stata predisposta dal prof. Nicola Colacino.

## **Premessa**

---

Con la presente nota si analizzano alcune delle proposte di modifica allo Statuto Inarcassa presentate al Comitato Nazionale dei Delegati nello scorso mese di settembre. L'analisi si è concentrata in particolare sulle proposte che mirano all'introduzione di nuove cause di incompatibilità con l'esercizio delle cariche di Consigliere di amministrazione e di Delegato nazionale, nonché sulle proposte attinenti alla trasparenza ed al controllo esterno sulle modalità di gestione della Cassa.

# **1. L'introduzione di nuove cause di incompatibilità con l'esercizio delle cariche di Consigliere di amministrazione e di Delegato nazionale**

---

Nell'ambito delle modifiche proposte allo statuto di Inarcassa, quelle di cui all'art. 20, commi 6 e 7, relative alla previsione di talune cause di incompatibilità – segnatamente, quelle di Presidente di Ordini Professionali e di Federazioni fra Ordini, ovvero di Presidente o Consigliere del Consiglio Nazionale degli Ingegneri o del Consiglio Nazionale degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori – con la carica di consigliere di amministrazione e di componente del Comitato Nazionale dei Delegati dell'ente appaiono vizzate da manifesta illegittimità e irragionevolezza per contrasto al principio generale di libertà di accesso alle cariche elettive, configurandosi, per l'effetto, come un'illecita limitazione del diritto di elettorato passivo all'interno di organi di enti di diritto privato che esercitano pubbliche funzioni, costituzionalmente tutelato in forza dell'art. 3 della Carta fondamentale.

Le previsioni di cui si discute recitano, rispettivamente:

Art. 20.6: “La carica di componente del Consiglio di Amministrazione è incompatibile con la carica di Presidente di Ordini Professionali e di Federazioni fra Ordini, di Presidente o Consigliere del Consiglio Nazionale degli Ingegneri o del Consiglio Nazionale degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori, di Presidente o Segretario di Sindacati, con la carica di Parlamentare, di Presidente di Giunta Regionale o di Provincia autonoma o di Sindaco di Città Metropolitana, nonché con l'essere pensionato”.

Art. 20.7: “La carica di componente del Comitato Nazionale dei Delegati è incompatibile con la carica di Presidente o Consigliere del Consiglio Nazionale degli Ingegneri o del Consiglio Nazionale degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori, o di Presidente o Segretario di

Sindacati, ad eccezione di quelli rappresentativi esclusivamente di liberi professionisti”.

Sul punto, occorre anzitutto evidenziare che le limitazioni poste dalle richiamate proposte di modifica dell’art. 20 non trovano alcun fondamento sul piano legale, atteso che l’art. 11, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 39/2013, dal quale il regime delle cause di incompatibilità con le cariche elettive degli enti di diritto privato che esercitano pubbliche funzioni è direttamente mutuato, non contiene alcuna previsione suscettibile di fornire un’adeguata base legale, nemmeno in forza di un’interpretazione in via analogica.

Le richiamate previsioni stabiliscono, infatti che:

“2. Gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni regionali e gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello regionale sono incompatibili:

a) con la carica di componente della giunta o del consiglio della regione che ha conferito l'incarico;

b) con la carica di componente della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione;

c) con la carica di presidente e amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione.

3. Gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione nonché gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale sono incompatibili:

a) con la carica di componente della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che ha conferito l'incarico;

b) con la carica di componente della giunta o del consiglio della provincia, del comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, ricompresi nella stessa regione dell'amministrazione locale che ha conferito l'incarico;

c) con la carica di componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione, nonché di province, comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di forme associative tra comuni aventi la medesima popolazione abitanti della stessa regione”.

Pertanto, al di fuori delle ipotesi espressamente coincidenti con quelle stabilite dalle richiamate disposizioni, le ulteriori cause di incompatibilità proposte nella riforma dello Statuto di Inarcassa, si pongono non già *secundum legem*, bensì *praeter legem*. La relativa *ratio*, non potendo farsi derivare direttamente dall'archetipo legislativo di riferimento, dovrebbe allora almeno potersi enucleare in via interpretativa dai principi generali dell'ordinamento. In difetto, tali cause devono ritenersi manifestamente illegittime (e quindi *contra legem*), perché finalizzate a limitare, in modo arbitrario e ingiustificato, il diritto di elettorato passivo riconosciuto e tutelato dalla Costituzione.

Ora, né dalla lettera delle richiamate disposizioni statutarie, né dal contenuto della relazione di accompagnamento è possibile desumere eventuali elementi di collegamento con i suddetti principi generali – né, del resto, si comprende come ciò potrebbe essere, data l'assenza di qualsiasi previsione normativa idonea a costituire un valido punto di riferimento. Non si ravvisa, infatti, nella restrizione di cui si discute alcuna finalità meritevole di tutela, né per ragioni di ordine generale (ad es., la sussistenza – indimostrata e indimostrabile – di un conflitto di interessi, anche meramente potenziale), né per ragioni specificamente riconducibili alle funzioni pubbliche svolte dall'ente, rispetto alle quali le cariche indicate come incompatibili (di Presidente di Ordini Professionali e di Federazioni fra Ordini, di Presidente o Consigliere del Consiglio Nazionale degli Ingegneri o del Consiglio Nazionale degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori) non appaiono in grado di esercitare alcuna indebita influenza.

Ciò risulta tanto più vero, ove si tenga conto che la stessa relazione di accompagnamento dà atto del provvedimento dell'ANAC n. 234/2017, ricordando come l'Autorità, sul presupposto che Inarcassa "rientr[a] sia nella categoria degli *enti di diritto privato in controllo pubblico*, così come definiti dall'art. 1 comma 2 lett. c) del d.lgs. n. 39/2013, sia nella categoria degli *enti di diritto privato regolati o finanziati*, così come definiti dall'art. 1 comma 2 lett. d) del d.lgs. n. 39/2013, con la conseguente applicazione [...] delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013", abbia espressamente chiarito, per un verso, che "con riferimento agli enti pubblici, tra cui sono compresi gli Ordini professionali, l'art. 11 del d.lgs. n. 39/2013 disciplina le ipotesi di incompatibilità solo per gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello nazionale, regionale e locale. Pertanto, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 2, lett. l) del d.lgs. n. 39/2013, il caso concreto prospettato, relativo ad incarichi di vertice o a membri senza deleghe gestionali dirette del Consiglio Nazionale Ingegneri e del Consiglio Nazionale Architetti, non rientra tra le fattispecie di incompatibilità disciplinate dall'art. 11 del d.lgs. n. 39/2013" e, per altro verso, che "l'art. 11 del d.lgs. n. 39/2013, ai commi 2 e 3, disciplina le ipotesi di incompatibilità dell'incarico di amministratore di ente pubblico di livello regionale, provinciale o comunale, ma, tra tali ipotesi non rientra la carica di componente del CDA di un ente di diritto privato in controllo pubblico oppure regolato o finanziato [che sia, "nel contempo, Presidente di un Ordine degli Ingegneri"]".

È chiaro come la *ratio* della limitazione al diritto di elettorato passivo per i Presidenti o i Consiglieri, territoriali o nazionali, degli Ordini di Ingegneri e Architetti, sia da ricercare – come previsto dalla legge e chiarito nel provvedimento dell'Anac – nella sovrapposizione tra tali cariche e quella di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di Indirizzo, con la chiara esclusione, quindi, di tutti i membri del comitato di indirizzo o del consiglio di amministrazione di Inarcassa privi di deleghe gestionali dirette, rispetto ai quali, non configurandosi alcun conflitto di interesse, non può stabilirsi alcuna causa di incompatibilità.

Pertanto, la proposta in argomento risulta in aperta contraddizione con quanto stabilito dal d.lgs. n. 39/2013, come correttamente interpretato dall'Autorità anticorruzione, ed espone l'ente, in caso di sua approvazione, a potenziali censure in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati.

Si aggiunga, altresì, che la proposta di riforma statutaria di cui si discute sarebbe approvata successivamente alla data di indizione delle elezioni degli organi statutari, avvenuta il 24 ottobre u.s. Essa, pertanto, ove approvata, risulterebbe comunque inapplicabile nei confronti dei candidati potenzialmente ricadenti in una delle cause di incompatibilità segnalate, stante la palese illegittimità derivante da un'eventuale applicazione retroattiva della *lex specialis superveniens*.

## **2. L'allentamento dei principi di trasparenza e controllo esterno sulla gestione della Cassa**

---

Nel complesso, l'intervento di riforma sembra orientato a ridimensionare la rilevanza dei principi di trasparenza e legalità sostanziale che devono informare l'azione degli istituti chiamati a gestire forme obbligatorie di previdenza e assistenza per i professionisti iscritti, tentando, in conseguenza di ciò, di attribuire agli organi direttivi un più ampio margine di manovra mediante l'eliminazione dallo Statuto di taluni riferimenti normativi ai vincoli di principio anzidetti.

Segnatamente:

- 1) All'art. 1 si propone di eliminare il richiamo all'attività di interesse pubblico svolta da Inarcassa, modifica di per sé sostanzialmente influente – stante il riferimento formale di cui al D.Lgs. n. 509/1994 – ma nondimeno significativa nella segnalata prospettiva di limitare, a livello statutario, i condizionamenti alla *governance* dell'ente derivanti dallo svolgimento della funzione pubblica che le casse di previdenza professionali sono chiamate a esercitare.
- 2) Altrettanto significativamente, all'art. 3 si propone di eliminare l'elenco delle prestazioni previdenziali fornite da Inarcassa, con ciò rendendo impossibile conoscerle dalla semplice lettura dello Statuto. Il commento non spiega le ragioni di tale scelta, limitandosi a fare riferimento al recepimento integrale delle indicazioni provenienti dal "Comitato interno governance" (organo non meglio precisato con funzioni di proposta nell'ambito del procedimento di revisione statutaria in commento).
- 3) Di più grave impatto risulta la proposta di modifica di cui all'art. 5, nel quale è stato eliminato ogni riferimento esplicito alle modalità di impiego dei fondi posti nella disponibilità di Inarcassa, attualmente espressamente e tassativamente indicati, e sostituito da una formula generica, del seguente tenore: "gli investimenti di Inarcassa

sono effettuati in conformità ai criteri di individuazione e di ripartizione del rischio [...] deliberati del Comitato nazionale dei delegati, su proposta del Consiglio di amministrazione”. Pur permanendo l’obbligo di trasmissione delle “delibere del Comitato Nazionale dei Delegati di approvazione del bilancio di previsione contenenti i criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta dei suddetti impieghi” al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e a quello dell’Economia e delle Finanze per l’esercizio delle funzioni previste dall’art. 3, comma 3, del d. lgs. n. 509/1994”, è evidente come la modifica proposta in argomento riduca drasticamente la portata dell’obbligo di trasparenza nella gestione dei fondi derivanti dai proventi versati dagli iscritti, con la conseguenza di rendere maggiormente oneroso, se non addirittura impossibile, l’esercizio di forme di controllo esterno sulle modalità di gestione.

- 4) La riforma mantiene intatti i meccanismi di elezione degli organi statutari di cui all’art. 11, mentre introduce nuove cause di incompatibilità con l’esercizio delle cariche della cui dubbia legittimità si è già avuto modo di soffermarsi.