

Commissariale n. 305 del 25 febbraio 2003 che ha adeguato il detto Regolamento di Organizzazione ai principi della legge n. 145 del 15 luglio 2002.

Continuano, inoltre, ad operare in base alla precedente normativa, i seguenti organismi collegiali già previsti dagli artt. 42 e seguenti della legge n. 88 del 1989:

- 12 Comitati amministratori, di cui 10 di Fondi pensionistici e 2 per erogazioni di altre prestazioni.
- 5 Comitati amministratori di Fondi di solidarietà; l'ultimo dei quali - e cioè il Comitato amministratore di solidarietà per il sostegno dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali di cui al comma 1, D.I. 24 novembre 2003, n. 375, - si è insediato solo il 14 aprile 2004.
- 1 Commissione Centrale per l'accertamento e la Riscossione dei Contributi agricoli unificati
- 1 Comitato per le Pari Opportunità
- 1 Collegio arbitrale di disciplina
- 1 Commissione di Congruità
- 1 Comitato dei Garanti per il ruolo della Dirigenza dell'Istituto (previsto dall'art. 55 del D.Lgs.vo 165/2001 e costituito con deliberazione consiliare n. 85 del 19 marzo 2002).

A livello periferico :

ai sensi della legge 9 marzo 1989, n. 88

- I Comitati Regionali (art.43), con compiti di coordinamento con i Comitati Provinciali; di collegamento con l'ente Regione per il coordinamento delle rispettive competenze; di cura dei contatti periodici con le organizzazioni rappresentative delle categorie sociali e datoriali; di referto al Consiglio di Amministrazione sull'attività svolta e gli obiettivi da perseguire; di decisione, in via definitiva, dei ricorsi amministrativi in merito alla sussistenza del rapporto di lavoro; di svolgere compiti ad essi assegnati dal Consiglio di Amministrazione dell'Istituto.
- I Comitati Provinciali e le speciali Commissioni dei Comitati Provinciali (art.46), con funzioni decisionali, in via definitiva, sui ricorsi amministrativi avverso i provvedimenti dell'Istituto, pertinenti all'esercizio delle funzioni proprie di previdenza e assistenza.
- Le tre Commissioni Provinciali della Cassa integrazione guadagni (art.24), (ordinaria, edilizia ed agricola), con compiti di coordinamento dei Comitati Provinciali, di collegamento con la Regione, di contatto periodico con le Organizzazioni sindacali dei lavoratori nonché con gli Enti di Patronato e simili.

2.1.1 La tecnostruttura ed il relativo decentramento

La tecnostruttura, e cioè il complesso di Uffici strutturati in funzione delle missioni affidate all'Ente, è articolata come segue :

Al Centro:

Uffici amministrativi e di collaborazione diretta con gli Organi (il Presidente; il Consiglio di Amministrazione; il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza; il Collegio dei Sindaci, etc). la Direzione Generale, realtà composita formata dal Direttore Generale (Organo), dal Direttore Generale Vicario, da quindici Direzioni Centrali, da nove incarichi specifici di livello Dirigenziale Generale; dal Coordinamento Legale; Medico – Legale; Statistico Attuariale e Tecnico Edilizio.

In Periferia:

- Venti Direzioni Regionali, collocate in ciascun capoluogo di Regione e costituite in Uffici di livello Dirigenziale Generale, ad eccezione della Direzione per la Basilicata, il Molise, l'Umbria, il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta, istituite come Uffici di livello dirigenziale;
- Centodieci Direzioni Provinciali e, ove necessario, Direzioni Subprovinciali – a fronte di centodieci Province -;¹
- Trecentocinquantesette Agenzie di produzione.
- Presso le Direzioni Regionali le Direzioni Provinciali e, se necessario, Subprovinciali, vengono esercitate anche le funzioni di coordinamento legale, medico-legale, tecnico-edilizia e statistico attuariali.

Trattasi di un impianto di notevole dimensione che occupava, nell'esercizio 2004, n. 33.195 unità di personale (previsione in organico n. 36.478 unità) con un costo complessivo di 1.592 mln/€, cui va ad aggiungersi la somma di € 6.668.811 per compensi fissi, gettoni, e rimborsi spese dei componenti dei comitati e commissioni centrali e territoriali (Regionali e Provinciali), non legati da rapporto di impiego con l'Ente, bensì da semplice rapporto di servizio, su base rappresentativa delle parti sociali.

Ove, poi, si voglia considerare il costo complessivo del sistema di *governance*, al citato importo di € 6.668.811 va sommato l'onere per il funzionamento del C.I.V., ammontante a € 875.312, nonché il costo diretto per il personale della tecnostruttura addetto al funzionamento dei succitati organi pari a € 10.663.000 - già ricompresi nel totale generale di 1.592 mln/€- per un totale complessivo di 18.227.123 mln/€.

¹ Tale differenza – in assenza di norme che prescrivano automatismi tra le due istituzioni – trova fondamento nella autonomia organizzatoria dell'Ente.

2.1.2 Considerazioni della Corte

La complessità della struttura degli Organi e degli uffici centrali e periferici dell'Ente – quale sopra illustrata – ha, opportunamente, trovato una puntuale disciplina in apposito regolamento di organizzazione – approvato con delibera n. 380, del 5 luglio 2000, aggiornato con delibera n. 474, del 31 ottobre 2000 e, successivamente, con determinazione commissariale n. 305, del 25 febbraio 2003 -.

Trattasi, ovviamente, di normativa di secondo grado – espressione dell'autonomia dell'Ente – la cui adozione si è resa necessaria – oltrechè opportuno – per integrare la disciplina dettata con DPR n. 366, del 24 settembre 1997, in coerenza con la prescrizione del decreto legislativo n. 479, del 30 giugno 1994.

Tale regolamento si è reso tanto più indispensabile in quanto il citato DPR si era limitato a normare soltanto gli Organi dell'Ente e non anche i profili organizzatori della tecnostruttura, sia centrale che periferica.

Osserva la Corte, in proposito, che quest'ultimo regolamento presenta una lacuna in punto di facoltà di istituzione delle direzioni Provinciali. Omissione tanto più incomprensibile ove si consideri che, invece, risultano disciplinate le condizioni e modalità per l'istituzione delle agenzie di produzione – uffici di livello sottordinato -.

La lacuna andrebbe tempestivamente colmata mediante la definizione di criteri oggettivi e predeterminati, tanto più indispensabili atteso che l'istituzione delle direzioni provinciali Inps è rimessa alla pura discrezionalità dell'Ente¹. Fattispecie questa che impone esaustive motivazioni, specie sotto il profilo dell'accertamento della esigenza del servizio all'utenza e di un adeguato rapporto costi-benefici. Verifica questa tanto più necessaria ove si consideri che alla istituzione della direzione Provinciale conseguono oltre che gli oneri diretti per il funzionamento della tecnostruttura, altresì, gli oneri finanziari di funzionamento dei Comitati Provinciali, di consistente importo, come evidenziato in altre parti del referto, tali da imporre una verifica di compatibilità con i recenti indirizzi legislativi, restrittivi in termini di finanza pubblica.

Va rilevato, inoltre, che – come già indicato nei precedenti referti – le linee ordinamentali indicate non sembrano idonee a risolvere i problemi strutturali dell'Ente, la cui organizzazione, specie a livello periferico, appare particolarmente complessa e macchinosa per effetto della commistione di ruoli e funzioni tra Tecnostruttura ed Organi territoriali.

In particolare, per quanto attiene a questi ultimi, il proliferare di sottocomitati e sottocommissioni, temporanei o permanenti, producono un inevitabile appesantimento - invece che una maggiore snellezza nell'apparato e nell'azione amministrativa – a causa di sovrapposizione di competenze e di duplicazione di procedure.

La necessità di disporre di un impianto più efficiente induce a ribadire, oltre i profili di legittimità

¹ In quanto non ne è normativamente disposta l'automatica corrispondenza con la istituzione dell'Ente territoriale "Provincia".

di cui sarà detto nel capitolo seguente, l'esigenza di una significativa razionalizzazione dell'architettura di governance e, comunque, un ridimensionamento della composizione numerica dei citati organi rappresentativi delle forze sociali.

2.2 Le criticità del sistema duale

Una puntuale indicazione delle competenze assegnate agli Organi dell'Istituto è stata resa nei precedenti referti della Corte dei Conti, cui si fa rinvio richiamando, per quanto attiene all'assetto ordinamentale, le approfondite osservazioni in ordine al cosiddetto sistema duale proprio degli Enti previdenziali e la criticità del sistema medesimo: tale criticità è da attribuire all'impianto legislativo, nella parte in cui presenta delle lacune ordinamentali, come più avanti sarà illustrato, ed è causa, oltre che di discrasie funzionali, di notevoli costi finanziari, quale conseguenza della pletoricità degli organi medesimi.

In particolare la Corte ha già rilevato – e in questa sede viene ribadito – che la vigente disciplina della pur meritevole esigenza di tutela delle parti sociali attraverso l'istituto della rappresentanza all'interno degli organi deliberativi dell'Ente, ha bisogno di un'ulteriore rivisitazione normativa al fine di assicurare che le procedure di *governance* degli interessi pubblici non abbiano a subire intralci, scaturenti dai rapporti interorganici.

La possibile confusione dei ruoli e delle azioni conseguenti che ciascuno dei due organi collegiali di governo (C.I.V. e C.d.A.) tende ad attribuirsi, in forza di un'interpretazione estensiva delle proprie prerogative, oltre ad arrecare intralci alla speditezza degli interventi della tecnostruttura, genera casi di sovrapposizione di competenze, di duplicazione di procedure e di interferenze nei rapporti interni.

Quanto al profilo finanziario il costo sostenuto dall'Ente – per un totale di 18.227.123 mln/€ - come evidenziato nel precedente capitolo (2.1.1), in dipendenza, anche, del proliferare di organismi rappresentativi dal sistema centrale di governo al sistema diffuso di gestione regionale e provinciale, non è ulteriormente assentibile e, comunque, risulta in macroscopico contrasto con le politiche governative di contenimento della spesa pubblica.

A fronte delle su esposte negatività, da correlare in particolare all'assetto e alle funzioni degli Organi territoriali (lievitazione dei costi aggiuntivi, fuori controllo, disservizi amministrativi), la Corte non può non darsi carico di approfondire – sotto il profilo della coerenza e compiutezza - lo stato della legislazione in materia per evidenziarne lacune ed incongruenze.

Di non minore interesse l'analisi dei comportamenti tenuti dai soggetti pubblici destinatari delle prescrizioni in essere.

A) Il profilo strutturale.

La legge 9 marzo 1989, n. 88 aveva realizzato un sistema compiuto, atteso che le rappresentanze sindacali erano presenti sia nel Consiglio di Amministrazione che nei comitati territoriali; alle stesse, pertanto, erano intestate sia funzioni di indirizzo e vigilanza sulla tecnostruttura, che di gestione in senso stretto, a livello centrale e, sul territorio, a livello di comitati regionali e provinciali.

Il momento di chiusura del rapporto Organi territoriali ed Organo centrale (C.d.A.) era costituito dall'obbligo dei primi di referto periodico al C.d.A. sull'attività svolta e gli obiettivi da perseguire, nonché dall'obbligo di svolgere compiti agli stessi assegnati dal C.d.A. ex art. 43, lett. d ed f della citata L.88/89.

Tale assetto è stato innovato per effetto della legge delega 24 dicembre 1993, n. 537 che ha introdotto il cosiddetto "sistema duale", e cioè di separazione tra la funzione di indirizzo e vigilanza e la funzione gestionale.

In attuazione di detta delega è stato adottato il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479 alla stregua del quale le funzioni di indirizzo e vigilanza vengono separate da quelle della gestione e la rappresentanza delle forze sociali esce dal C.d.A. e si riorganizza all'interno del C.I.V. (art. 3).

Per contro, nulla viene innovato in ordine alle funzioni e competenze dei comitati territoriali dei quali, tuttavia, se ne assicura la sopravvivenza ai sensi dell'art. 8, 2° comma, del citato d.lgs.479/94 che testualmente recita " Fino all'emanazione delle disposizioni volte a ridefinire l'articolazione e l'assetto degli Organi territoriali dell'INPS..., continuano ad operare, secondo le disposizioni vigenti, i comitati regionali e provinciali INPS ...".

Inoltre, il successivo comma 4° del citato art. 8 fa obbligo all'INPS di "... perseguire l'eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali entro il 31 dicembre 1995" attraverso un ridimensionamento degli assetti partecipativi della propria articolazione periferica.

Incombenza, questa, ripresa dalla successiva legge 27 dicembre 1997 n. 449 che, all'art. 41, 1° comma, ha imposto al CIV di individuare, entro sei mesi dall'inizio di ogni esercizio finanziario e con apposito provvedimento, quali siano " i Comitati, le Commissioni, i Consigli ed ogni altro Organo Collegiale con funzioni amministrative ritenute indispensabili", prevedendo, altresì, che quelli non ritenuti tali fossero " soppressi a decorrere dal mese successivo all'emanazione del provvedimento " con trasferimento delle relative attribuzioni alla tecnostruttura che rivesta preminente competenza nella materia già trattata dall'Organo soppresso.

Trattasi, pertanto, di un potere ablativo finalizzato alla razionalizzazione e al contenimento della spesa pubblica, in coerenza logica con la precedente disposizione di cui all'art.8, 4°comma, del d.lgs.479/94, rimasta inattuata alla data della sopravvenuta L.449/97.

La lettura coordinata della prescrizione del citato art.8, 4° comma, del d.lgs. 479/94 e dell'art. 41, 1° comma, della L.449/97 mette in evidenza che è stata precipua volontà del legislatore, nelle more di una ridefinizione normativa del ruolo e delle funzioni dei Comitati territoriali, razionalizzarne l'impianto, intestando la relativa responsabilità al generico potere di

autorganizzazione dell'Istituto, mediante ricorso ad appositi regolamenti; nonché al potere di autorganizzazione del CIV. Potere, quest'ultimo, meramente ablativo e non innovativo delle funzioni, come emerge dal seguito della relazione.

Allo stato, pertanto, la Corte eccepisce l'inerzia dell'Ente tenuto conto che non ha adottato alcun provvedimento ai sensi del citato art.8, 4° comma del D. Lgvo 479/94.

La Corte, pur considerando che l'Ente è l'espressione delle forze sociali, eccepisce, altresì, che il CIV, nel decorso triennio, non ha affrontato in radice la tematica di coniugare rappresentatività ed economicità dell'apparato duale, come prescritto dal citato articolo 41, comma 1°, limitandosi ad operare modesti interventi ablativi che risultano ben lungi da un intervento radicale, indispensabile a contenere pesanti oneri finanziari sostenuti (sin, ora, nell'esercizio 2004 complessivi 7.544.123 mln di euro per gettoni e rimborsi spese per circa 6.000 unità in rappresentanza delle categorie sociali, cui vanno a sommarsi altri 10.663.000 mln di euro, quale costo del personale della tecnostruttura destinata al funzionamento dei citati organi collegiali), da attribuire al fenomeno della proliferazione di sottocomitati, commissioni e sottocommissioni.

Tale giudizio negativo poggia sui dati di seguito riportati:

anno 2002.

Con deliberazione n. 9 dell'11 giugno 2002, il CIV ha ritenuto indispensabili, per il raggiungimento delle finalità istituzionali dell'Ente, la quasi totalità dei Comitati, Commissioni e Organi collegiali operanti nell'Istituto, con la sola esclusione dei seguenti:

- 1) Comitato Speciale per la gestione del Fondo di Previdenza per il personale del Consorzio Autonomo del porto di Genova e dell'Ente autonomo del Porto di Trieste;
- 2) Comitato Amministratore del Fondo di Previdenza per il personale addetto alla Gestione appaltante delle imposte di consumo;
- 3) Comitato Speciale del Fondo di Previdenza per gli impiegati dipendenti dei concessionari del servizio di riscossione dei tributi e delle entrate dello Stato e degli Enti pubblici (Fondo esattoriale);
- 4) Comitato di Vigilanza per la Gestione Speciale di previdenza integrativa dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, vecchiaia e superstiti ai dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere, con lavorazione ancorché parziale, in sotterraneo;
- 5) Comitato di Gestione degli interventi per la razionalizzazione della rete commerciale;
- 6) Commissione Centrale pescatori;
- 7) Commissioni Compartimentali per l'assicurazione dei pescatori marittimi;
- 8) Commissioni Provinciali per l'assicurazione dei pescatori delle acque interne.

Anni 2003 e 2004.

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha riconfermato come indispensabili tutti gli Organi operanti nell'Istituto.

Anzi, in particolare, nel 2004, non ha condiviso le proposte formulate dal Commissario Straordinario, effettuate sulla base di uno studio di apposita Commissione Tecnica, di soppressione dei seguenti altri organismi:

- Commissione centrale per l'accertamento e la riscossione dei contributi agricoli unificati;
- Commissioni per la cassa integrazione ordinaria, edilizia e agricola;
- Comitato "Gas".

Il CIV, infatti, nel confermare l'indispensabilità di tutti gli Organi operanti nell'Istituto, con delibera n. 9 del 13 luglio 2004, ha ritenuto di avallare le conclusioni della propria Commissione istituzionale che "raccomandava un coinvolgimento delle parti sociali rappresentate negli Organi operanti nell'Istituto", prima di procedere all'esame della proposta ablativa del commissario straordinario, in tal modo paralizzandone l'iniziativa, atteso non vi è stato alcun seguito propositivo.

B) Il profilo funzionale.

Di non minore interesse risultano le censure in ordine ai profili funzionali dell'attuale assetto dei Comitati territoriali.

Innanzitutto va rappresentato che il Governo, soltanto in data 10 marzo 1999, ha affrontato il problema posto dall'articolo 8, comma 2°, del decreto legislativo 479/94, ridisegnando le funzioni di dette strutture con apposito Decreto del Presidente della Repubblica avente una supposta natura di Regolamento delegato ex articolo 17, 2° comma della legge n. 400/88. Scelta questa censurata dalla Sezione del Controllo della Corte dei conti che, con l'allegata delibera n. 47 del 27 maggio 1999, in uno con altri rilievi di legittimità, ne ha rifiutata la registrazione.

In concomitanza con detta iniziativa il Parlamento approvava la legge delega 17 maggio 1999, n. 144 al cui art. 57 adottava nuovi principi in ordine alla disciplina della distinzione e separazione degli apparati serventi dell'Organo di indirizzo e vigilanza da quelli dell'Organo di gestione (lettera g) nonché in ordine al decentramento territoriale degli Enti, in sintonia con il principio di distinzione e separazione della funzione di indirizzo e vigilanza da quella di gestione amministrativa e di quest'ultima dalla gestione operativa (lettera i).

Orbene, anche questa delega, da esercitarsi entro dodici mesi, e che evidenziava, tra le altre finalità, l'esigenza di una complessiva riduzione dei costi amministrativi, è rimasta inattuata.

In tale vuoto normativo si è inserita la direttiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 13 dicembre 2000 che, sulla scorta di un'assunta "attualizzazione interpretativa" della disciplina vigente, di cui alla legge n. 88/89, ha riconosciuto al CIV il "governo generale dei rapporti con i comitati territoriali" - con ciò abolendo la posizione di riferimento degli stessi al C.d.A. -, ed ha attribuito allo stesso CIV il potere di affidare ai comitati territoriali ulteriori compiti utili allo svolgimento di quelle funzioni di cui all'art. 43 lett. b), connesse ai rapporti con l'Ente Regione e più in generale con le istituzioni locali, e lett. c), relative ai contatti periodici con le parti sociali ed i patronati (indizione di convegni, promozioni di incontri su temi sociali, etc.).

Sulla base della predetta direttiva ministeriale il CIV ha assunto, in data 19 aprile 2001, le delibere n. 9 e 10, con le quali ha ritenuto:

- a) di avocare a sé le funzioni intestate dall' art. 43, lett. d ed f, della L. 88/89 al Consiglio di Amministrazione, sia nella veste di organo centrale di riferimento sulle attività svolte dai comitati territoriali, sia quale organo titolato ad impartire agli stessi compiti specifici;
- b) di conferire a detti organi territoriali ulteriori compiti in aggiunta a quelli già esistenti e derivanti da disposizioni di legge e regolamenti.

Sebbene tali delibere abbiano formato oggetto di puntuali censure da parte del Collegio dei Sindaci, secondo cui " non è dato procedere ad una modifica della normativa di rango primario con atti di rango secondario, né, tantomeno, con atti regolamentari interni di un Ente pubblico non economico quale l'INPS", dette delibere non sono state né ritirate, né modificate.

Anzi, il nominato CIV, secondo logiche espansive della direttiva ministeriale del 2000, in sede di approvazione di un " nuovo Regolamento generale di organizzazione e funzionamento" (delibera n. 7, seduta dell'11 maggio 2004), all'art. 20, ha ritenuto di ulteriormente perseguire logiche di ampliamento delle proprie funzioni e poteri e di quelli dei Comitati territoriali, così realizzando una struttura parallela a quella meramente tecnica amministrativa gestita dal Consiglio di Amministrazione.

Quest'ultima iniziativa, come già evidenziato dal Collegio dei Sindaci, si palesa in pieno contrasto con i principi e l'ordinamento amministrativo, non essendo conosciuto l'istituto della supplenza legislativa ad opera sia di circolari ministeriali sia, a maggior ragione, da parte di un Organo i cui poteri di autorganizzazione restano comunque di rango secondario in una materia di riserva di legge, come nel caso di specie, che ha formato oggetto di deleghe legislative, rimaste senza seguito.

E' appena il caso di rilevare che i Ministeri vigilanti, in proposito, non hanno dato un seguito conclusivo alle pur argomentate censure a suo tempo avanzate dal Collegio dei Sindaci, limitandosi a proclamare genericamente l'illegittimità delle predette delibere per "espansione attuativa".

2.2.1 Considerazioni della Corte

A conclusione di quanto sopra illustrato – in ordine alla non conformità a legge dell'attuale ordinamento strutturale e funzionale dei Comitati regionali e provinciali - la Corte segnala al Parlamento l'urgenza di apposite iniziative affinché possa formare oggetto di diretta valutazione e consonante disciplina la consolidata esigenza di riconoscere alle categorie sociali e datoriali forme di partecipazione al procedimento decisionale dell'Ente. Esigenza, quest'ultima, da armonizzare e coniugare con principi di rigoroso contenimento della spesa pubblica, nella continuità del precedente tessuto normativo (D. Lgs. 479/94; L. 449/97; legge delega 17 maggio 1999, n. 144; legge 28 dicembre 2001, n. 448), nonché con regole di semplificazione e snellimento degli apparati serventi atte a restituire all'azione amministrativa il connotato dell'efficienza, efficacia ed economicità.

Quanto sopra in piena concordanza con i contenuti del documento conclusivo dell'apposita "indagine conoscitiva nell'efficienza organizzativa e finanziaria del sistema previdenziale pubblico e privato" approvato dalla Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli Enti previdenziali, il 18 giugno 2006.

Rivolge, inoltre, invito al Governo, ai sensi dell'art. 3, 6° comma, della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, s.m.i., a far conoscere le misure consequenzialmente adottate per porre rimedio a quanto in argomento ha formato oggetto, sin dall'esercizio finanziario 2000, (Atto Camera, documento XV°, numero 64 – XIV ° Legislatura) di puntuali osservazioni e censure di legittimità.

2.3 Il funzionamento degli Organi

Tanto premesso in ordine alle criticità del sistema duale degli Organi, ne vengono di seguito illustrate le attività :

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza

L'attuale composizione del C.I.V. è stata definita con D.P.C.M. del 24 ottobre 2003.

Nel corso del 2004, oltre a soffermarsi sulla valutazione delle criticità ordinamentali e sulla valutazione degli andamenti gestionali, si è impegnato, in particolare, ad elaborare il piano pluriennale 2004- 2007 (con deliberazione n. 8 del 9 giugno 2004).

Circa lo stato di attuazione delle precedenti linee (delibera n. 5 del 18 aprile 2000) il CIV, avvalendosi delle metodologie di indagine e delle osservazioni espresse dall'ufficio di valutazione e controllo strategico, ne ha ritenuto apprezzabile, sotto l'aspetto quantitativo, la percentuale di realizzazione, pur evidenziando talune dissonanze specie in materia di riassetto degli strumenti

contabili e di controllo di gestione, in relazione alle quali ha sollecitato un più organico piano di interventi da parte dei competenti organi di gestione.

Permane, tuttavia, la criticità in ordine al rispetto dei termini statutari quanto agli adempimenti connessi ai fondamentali documenti di programmazione, con risvolti sulla gestione amministrativo-contabile. Ed, infatti, il bilancio preventivo esercizio 2004 è stato deliberato soltanto in data 24 febbraio 2004 (delibera n. 3), per dodicesimi sul documento deliberato dal Vice Commissario in data 29 dicembre 2003 (determinazione n. 1500), con la censurabile conseguenza della gestione in regime provvisorio fino al 29 febbraio 2004.

Analogamente il consuntivo 2004 è stato approvato oltre il termine statutario del 31 luglio, soltanto in data 20 settembre 2005 (delibera n. 16 del 20.09.05).

Il Consiglio di Amministrazione.

L'esercizio all'esame è stato caratterizzato da due distinte gestioni: quella commissariale, che si è protratta dal 28.11.2002 ed è venuta a scadere il 27.7.2004; e quella ordinaria, ad opera del Consiglio di Amministrazione, nominato con D.P.C.M. del 4 giugno 2004 ed insediatosi il successivo 28 luglio. La carica di Presidente dell'Istituto era stata già conferita con D.P.R. del 10.12.2003 al Commissario straordinario all'epoca in carica, prorogato in tale posizione sino al 30 settembre 2004 con successivi provvedimenti interministeriali.

L'attività svolta dal Commissario straordinario, assistito da un Vice-commissario, si è compendiate in 385 determinazioni sino all'insediamento del nuovo Consiglio ed hanno riguardato i bilanci e la gestione di cassa, la gestione del patrimonio, la cartolarizzazione dei crediti dell'Istituto, la previdenza complementare, la gestione del personale, il funzionamento degli Organi Collegiali dell'Istituto, nonché diverse altre attività quali i convegni, le sinergie con altri Enti previdenziali, il controllo di gestione e il contenzioso giudiziario.

Particolare menzione merita l'iniziativa assunta dal Commissario Straordinario – successivamente confermato come Presidente dell'Ente – di attivare, in ottemperanza alle prescrizioni del D.P.R. 27 febbraio 2003 n. 97, le procedure di rielaborazione del regolamento di amministrazione e contabilità dell'INPS, per adeguarlo ai contenuti della Legge 3 aprile 1997 n.94, in modo da recepire nelle proprie scritture contabili, principi e regole di contabilità analitica per centri di costo.

L'iniziativa ha trovato compiutezza nel successivo esercizio finanziario 2005, con apposita delibera del Consiglio di Amministrazione n. 172 del 18 maggio 2005. Per l'effetto, il nuovo Regolamento

di contabilità ha trovato compiuta attuazione in sede di predisposizione ed approvazione del bilancio preventivo 2006.²

Il passaggio dal regime commissariale al regime ordinario della gestione, ad opera del Consiglio di Amministrazione, non ha determinato momenti di alcuna criticità sicché l'organo di recente costituzione ha garantito la continuità gestionale nelle linee ed in coerenza con la programmazione del C.I.V.

E' da osservare che la delibera di pertinenza al progetto di bilancio preventivo 2005 è stata adottata, dal Consiglio di Amministrazione soltanto in data 24 novembre 2004, con ciò ponendosi la premessa per la tardività dell'approvazione definitiva da parte del C.I.V di detto documento, avvenuta il 1° marzo 2005, e conseguente esercizio provvisorio.

Il Direttore Generale

Quanto alle attività della Direzione Generale, alla stessa sono riferibili gli esiti gestionali di cui al seguito della presente relazione.

Il Collegio dei Sindaci

Particolare apprezzamento si esprime sull'attività svolta dal Collegio dei Sindaci, sia in punto di assiduità nell'assolvimento delle funzioni proprie (partecipazione alle sedute settimanali degli Organi di Governo ; verifiche trimestrali ; relazioni ai bilanci di previsione ed ai conti consuntivi dell'Ente e delle singole gestioni amministrate), sia in punto di verifica e controllo su atti di gestione del bilancio, del patrimonio dell'Ente e sulle determinazioni della tecno struttura, anche mediante accessi presso gli Uffici delle Direzioni Centrali.

2.4 I compensi degli Organi

I compensi previsti per i componenti degli organi dell'Istituto sono fissati in base al D.P.C.M. 9 maggio 2001, nelle seguenti misure (in euro) :

² Con tale regolamento, si è adeguato anche il bilancio dell'INPS alla normativa introdotta dalla Legge delega 3 aprile 1997 n. 94, di razionalizzazione della contabilità al nuovo corso dell'azione amministrativa. Il nuovo bilancio, quindi, realizza la separazione degli Organi di vertice che deliberano il bilancio decisionale, da quelli di amministrazione e definisce una nuova distribuzione delle risorse indicate nelle unità previsionali di base, correlandole a quelle assegnate ai titolari dei vari centri di responsabilità. Parallelamente si è introdotto, ai fini della gestione e della redazione, un sistema di contabilità economica, insieme a quello finanziario, fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, per verificare i risultati ed i costi dei servizi erogati. Anche a livello di contabilità patrimoniale, le valutazioni dei vari elementi vengono adeguate ai principi adottati dal Consiglio dei Dottori commercialisti e dei ragionieri e dagli Organi nazionali.

- 23.881 annui lordi per otto componenti il Consiglio di Amministrazione;
- 17.911 annui lordi per ventitrè componenti del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e 29.851 annui lordi per il Presidente di tale Organo;
- 14.926 annui lordi per i Sindaci effettivi (3.582 per i Sindaci supplenti) 17.911, per il Presidente del Collegio e 16.717 annui lordi per il Vice Presidente.

Al Commissario, poi Presidente dell'Ente, in base al Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in data 9 maggio 2001, è stata corrisposta un'indennità di carica di euro 128.360 annui lordi, mantenuta sino alla cessazione dell'incarico, mentre l'indennità del vice Commissario è stata di €51.344.

Al Direttore Generale, in base al decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale del 7 agosto 1997, competeva un trattamento economico onnicomprensivo, articolato in una parte fissa pari a € 103.290 annui lordi e in una parte variabile, correlata alla produttività dell'Istituto di € 30.987 annui lordi.

Con successiva delibera del Consiglio di Amministrazione, n. 38 del 5 febbraio 2002, il suddetto trattamento, che, per l'adeguamento ai tassi d'inflazione programmati, era stato, nel frattempo, elevato a € 158.550 , ha subito un'ulteriore lievitazione a complessivi € 244.280 annui lordi.

Circa la determinazione di tale trattamento va rilevato che nel passato esso era sganciato da quello del personale dell'Ente in quanto si riteneva che il Direttore Generale, quale organo dell'Ente stesso, dovesse essere, più propriamente, assoggettato alla comune disciplina in base alla quale il trattamento degli organi è fissato con apposito decreto dei ministeri vigilanti.

Successivamente, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ritenuto che la normativa previgente potesse essere superata, in via interpretativa, assimilando sostanzialmente, ai fini economici, il Direttore Generale degli Enti ai Segretari Generali delle Pubbliche Amministrazioni, il cui trattamento economico discende, come è noto, dal contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale dirigente, sottoscritto in data 9 aprile 2001, con validità per il quadriennio 1998-2001.

Sulla scorta di tale indirizzo, con la richiamata delibera n. 38/2002, il trattamento del Direttore Generale è stato rideterminato nei sensi sopra richiamati.

Alle indennità sopraindicate si aggiunge il gettone di presenza, nella misura di € 83.67 per la partecipazione alle sedute degli Organi Collegiali, che viene corrisposto anche al Magistrato della Corte dei conti.

Ai componenti il Collegio Sindacale e il Consiglio di Amministrazione, collocati fuori ruolo dalle amministrazioni di appartenenza, sono corrisposte dall'Istituto le competenze spettanti per la qualifica rivestita.

3 - EVOLUZIONE E RAZIONALIZZAZIONE DELL'ASSETTO ORGANIZZATIVO

L'assetto strutturale e le pertinenti iniziative di razionalizzazione

Anche nel corso del 2004 molteplici sono state le iniziative assunte dalla tecnostruttura intese ad offrire una maggiore accessibilità ai servizi da parte dei cittadini-utenti, secondo logiche di trasparenza e multicanalità, nonché di flessibilità dell'offerta.

Gli interventi sull'operatività delle strutture – in particolare sulle aree assicurato-pensionato, autonomi, aziende - hanno avuto quali punti salienti l'utilizzo della metodologia di audit (verifica della qualità del processo) e di benchmarking (comparazione rispetto ad uno standard predefinito).

Inoltre, l'area aziende è stata interessata da contributi riguardanti, tra l'altro, aspetti organizzativi relativi alle iniziative straordinarie di vigilanza e di gestione del conto aziende; iniziative relative all'avvio delle denunce contributive un via telematica; analisi per l'avvio della vigilanza amministrativa.

3.1 Le azioni più significative

Di seguito viene illustrato un aggiornamento sulle realizzazioni conseguite.

3.1.1 La certificazione di qualità

Nel corso del 2004, è stata avviata la stesura del Manuale relativo al Sistema di gestione della qualità - necessario per ottenere dagli enti preposti la relativa Certificazione di Qualità – limitatamente ad alcuni processi (Disoccupazione Ordinaria e Reversibilità), in alcune strutture produttive. L'obiettivo finale è, tuttavia, la graduale estensione a tutti i processi più importanti e su tutto il territorio, secondo logiche tese a garantire un livello qualitativo omogeneo tra le strutture produttive e standard di processo.

Inoltre, è stata espletata la procedura, in economia, per l'affidamento dell'appalto per la realizzazione di un progetto di "formazione-intervento, finalizzato all'implementazione di un sistema di gestione per la qualità in alcune strutture".

3.1.2 La multicanalità e la ridefinizione del front office

La multicanalità è un processo avviato in Istituto, finalizzato a migliorare l'interazione con il cittadino, che intende integrare l'aspetto telematico e fisico del servizio: da una parte, quindi, la virtualizzazione del fronte aziendale, dall'altra la ridefinizione del front office.

Accanto alla "virtualizzazione del fronte aziendale" si è provveduto a ridefinire il "front office", puntando alla realizzazione di strutture accoglienti, collocandovi personale in grado di fornire il servizio con competenza. Inoltre, si è provveduto ad "ideare un nuovo canale di contatto INPS", quale canale fisico, alternativo alle Agenzie ed allo sportello di sede.

La ridefinizione del front office di sede è stata affrontata, individuando il modello "ideale di canale fisico di accesso alla sede", attraverso apposito questionario di autovalutazione, a seguito del quale le Direzioni Provinciali/Subprovinciali hanno potuto "posizionarsi" rispetto ad esso.

Sono state attentamente esaminate le strutture della sede di Roma, individuando una serie di azioni di "miglioramento" che consentano di semplificare l'accesso alle stesse.

3.1.3 Ideazione del Punto di Incontro avanzato

In un contesto caratterizzato dalla multicanalità e dagli sviluppi dell'informatica e della telematica, che consentono nuove modalità di rapportarsi all'utenza, si ritiene concluso il processo di decentramento territoriale dei servizi dell'Istituto, quantomeno al di fuori delle aree metropolitane.

Tuttavia si è preso in considerazione la possibilità di costituire strutture alternative alle Agenzie, in grado di fornire servizi a valore aggiunto al cliente, oltre ai servizi standardizzati presenti sul sito web.

In tal senso, nel 2004, si è proseguito nell'analisi di tali strutture alternative, denominate "Punti di Incontro Avanzati", in grado di gestire tutte le opportunità offerte al cliente dalla rete INPS. Tali strutture potrebbero essere ospitate nei locali di altre PP.AA. (Comuni, Municipi, Comunità Montane, Centri per l'Impiego) o di altri Enti Pubblici e Privati (Banche, Poste), presidiate da poche unità lavorative che garantirebbero:

- tutte le attività di front-office (ricezione, informazione, comunicazione, orientamento);
- capacità di processare le istanze attuando le fasi produttive possibili in relazione alla tipologia di adempimento richiesto;
- consulenza specialistica e personalizzata, anche mediante la predisposizione di agende di appuntamento a richiesta.

3.1.4 La Customer satisfaction e la gestione Rete Contact Center

Nel corso del 2004 le attività relative alla soddisfazione del cliente si sono focalizzate su:

- l'indagine del livello di soddisfazione degli utenti sulla nuova procedura di concessione delle cure termali e della qualità percepita offerta dagli Stabilimenti convenzionati;
- studio e impostazione, in collaborazione con la Sede Regionale INPS del Molise e con l'Ordine degli Psicologi di Campobasso, di un progetto di Customer Satisfaction, da svolgere nel corso del 2005, mirato a rilevare la "qualità attesa" e le aspettative dei clienti su disoccupazione ordinaria e disoccupazione speciale.

Dal 1° novembre 2004 è, inoltre, attivo il nuovo Contact Center Integrato INPS-INAIL che rappresenta la fase evolutiva del precedente servizio di Call Center, con:

- uno sportello Virtuale Unico integrato INPS-INAIL e apertura ad altri Enti;
- multicanalità: diversificazione dei canali di comunicazione con l'utente (telefono, web, posta ordinaria ed elettronica, fax, ecc.);
- innovazione tecnologica: portale vocale, Voice over IP, interazione automatica;
- particolare attenzione all'utenza "debole" (anziani, disabili, stranieri, inesperti di tecnologie, residenti all'estero).

3.1.5 Rapporti di partnership

L'Istituto ha continuato ad operare, nel corso del 2004, per realizzare convenzioni ed accordi, tesi alla semplificazione ed alla multicanalizzazione dei rapporti con l'utenza nonché a migliorare qualità e quantità dei servizi resi.

In particolare, gli accordi sottoscritti dalle Direzioni Regionali hanno reso possibile lo scambio di dati con i Distretti militari ai fini dell'accredito del periodo del servizio militare. Inoltre la Convenzione già sottoscritta da INPS e INAIL per la richiesta ed il rilascio del DURC (Documento unico di regolarità contributiva) è stata estesa alle Casse Edili.

Sulla strada della semplificazione amministrativa sono state realizzate strutture polifunzionali presso cui è possibile la fruizione di alcuni servizi INPS (presso alcune Agenzie per l'impiego), con il conseguente incremento della presenza dell'Istituto stesso sul territorio. Tali strutture rappresentano, oltre ad un ulteriore canale di contatto, uno strumento di controllo indiretto, finalizzato alla prevenzione del lavoro nero e irregolare. Sono stati attivati punti di contatto e di informazione destinati a cittadini extracomunitari, al fine di favorire un migliore inserimento nel tessuto socio-economico italiano.

L'Istituto si è, inoltre, impegnato nello sviluppo della cultura scientifica e statistica, attivando, tra l'altro, sinergie con l'Università degli Studi 'La Sapienza', anche per stage e master universitari presso le strutture dell'INPS.

Alcune strutture dell'Agenzia delle Entrate hanno, localmente, avviato collaborazioni con l'Istituto per migliorare la reciproca funzionalità degli uffici attraverso canali preferenziali per lo scambio in tempo reale di informazioni e la predisposizione di programmi di vigilanza congiunta per l'accertamento del "lavoro nero".

Particolare attenzione è stata prestata ai rapporti con altre realtà internazionali che condividano con l'INPS il compito di tutela previdenziale e/o assistenziale.

Nel corso dell'anno 2004, l'Istituto ha svolto attività di governo delle sinergie con gli organismi esterni in rappresentanza degli utenti e delle associazioni di categoria (Enti di Patronato, Organizzazioni Sindacali di Categoria e Ordini Professionali).

Sono state, in tale contesto, predisposte convenzioni con i CAF per le dichiarazioni sostitutive uniche (indicatore situazione economica -ISE) e per la presentazione dei RED relativi all'anno 2004; è stato elaborato un protocollo per l'invio telematico delle domande di disoccupazione agricola; sono state affrontate le problematiche relative alla privacy per le deleghe rilasciate dagli assistiti ai Patronati, ai Sindacati e alle Associazioni di categoria nonché le problematiche relative alla revisione del Protocollo d'intesa INPS – Patronati.