

Gli effetti negativi, di cui si fa sopra menzione, risultano attenuati in termini di cassa in quanto l'esercizio considerato ha potuto beneficiare di un'entrata di 4.999 mln/€ a titolo di corrispettivo della sesta operazione di cartolarizzazione dei crediti contributivi, a fronte di 3.549 mln/€ dell'esercizio precedente. Inoltre, sempre in termini di cassa, l'esercizio 2005 è stato influenzato dalle norme contenute nella legge finanziaria 2005 (n. 311/2004) che hanno previsto, tra l'altro, la restituzione di alcuni apporti dello Stato ricevuti in eccedenza rispetto agli oneri sostenuti (per 1.882 mln/€) e la restituzione delle anticipazioni ricevute sempre in eccedenza (per 5.700 mln/€), da utilizzare, entrambe, quali riscossioni in conto crediti preesistenti per un importo pari a 7.582 mln/€ (v. commi 143 e 144 dell'unico articolo).

In proposito c'è da rilevare che le movimentazioni finanziarie, di cui sopra sono state indicate le grandezze, sono da attribuire alle specifiche tecniche di dare e avere tra il bilancio dello Stato - su cui gravano gli oneri a connotazione di socialità - ed il bilancio dell'INPS. Trattasi in particolare del ricorso allo strumento delle anticipazioni che figurano nel bilancio dello Stato come trasferimenti correnti, senza finalizzazione specifica, ed in quello dell'INPS come "prestiti" senza oneri di interessi.

La pertinente imputazione, disposta con la Finanziaria, non determina in termini di cassa alcuna variazione netta, ma realizza - per la parte utilizzata delle anticipazioni (5.700 mln/€) - la definitiva imputazione di somme trasferite dallo Stato alle voci di bilancio dell'INPS pertinenti alle diverse attività assistenziali svolte dallo stesso.

Tale peculiarità consente di ripianare gli eventuali deficit su ciascuna di dette attività con le dotazioni in eccedenza, senza ricorrere quindi a coperture di bilancio dello Stato, secondo logiche di fungibilità dei trasferimenti.

Un esempio specifico di tali movimentazioni verrà fornito a commento dei dati relativi alla gestione di cassa (cap. 12.2.3).

La situazione patrimoniale netta dell'Ente, complessivamente considerata, passa da 22.248 mln/€ del 2004 a 24.281 mln/€ del 2005. In merito alla struttura di detta situazione, i residui attivi ammontano a 60.029 mln/€ (di cui 35.154 mln/€ per crediti contributivi ceduti), con un decremento di 4.813 mln/€ rispetto al 2004; i residui passivi ammontano a 56.752 mln/€ (di cui 38.234 mln/€ per anticipazioni dello Stato), con un decremento di 1.276 mln/€ rispetto all'anno precedente. In particolare il debito complessivo verso lo Stato, al netto delle giacenze di Tesoreria e dei conti correnti postali, si attesta a 13.731 mln/€, rispetto ai 18.700 del consuntivo 2004.

Nell'esaminare i risultati economico-patrimoniali complessivi dell'Inps, occorre analizzare l'andamento delle singole gestioni amministrate, che ne costituiscono parte integrante, dando luogo a fenomeni di compensazione reciproca.

L'esame delle singole gestioni, peraltro, fornisce significative valutazioni prospettiche sull'andamento di ciascuna delle stesse da cui trarre motivo per interventi legislativi strutturali sul

sistema. Indicazioni tanto più importanti in vista di prevenire e correggere futuri scompensi, le cui indicazioni si evincono dalla lettura dei bilanci stessi.

In tale contesto, merita evidenziare che le singole gestioni previdenziali non presentano un andamento omogeneo; a fronte del saldo positivo del fondo dei c.d. parasubordinati e di quello delle c.d. prestazioni temporanee, nonché del fondo lavoratori dipendenti (al netto delle separate contabilità degli ex fondi sostitutivi trasporti, elettrici, telefonici e dirigenti aziende industriali già iscritti al soppresso INPDAI), si evidenzia lo squilibrio strutturale delle gestioni dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, degli artigiani, dei commercianti oltre a quello delle citate contabilità separate del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti.

A proposito specificatamente degli ex fondi pensionistici dei trasporti, elettrici, telefonici ed ex INPDAI, confluiti nelle separate contabilità del FPLD, giova osservare che trattavasi di gestioni strutturalmente di saldo negativo trasferite al Fondo pensioni dell'INPS prive di una autonoma capacità di equilibrio, stante il rapporto negativo esistente tra i contributi e le prestazioni, che avrebbe dovuto trovare una previsione obbligatoria di copertura nella fonte legislativa istitutiva dei fondi stessi, ovvero in ragione proprio dello squilibrio endemico rilevatosi nel tempo, in apposita statuizione di ripianamento da parte dello Stato. Mancando tale previsione di copertura, questa viene ricercata nell'ambito del FPLD, causando una visione distorsiva circa l'idoneità del sistema dei lavoratori dipendenti, ad autoalimentarsi laddove questa è attualmente bene ascrivibile alle fattispecie ora evidenziate.

Comunque, il quadro gestionale sopra delineato trova conferma nei dati contabili nel preventivo 2006, aggiornato alla seconda nota di variazione (approvata con delibera del CdA del 10 ottobre 2006), che disegna una situazione economica e finanziaria, pur positiva nei risultati, ma ulteriormente ridimensionata nell'entità, come sommariamente indicato al successivo capitolo 15.

1 - L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA

1.1 Le novità normative in materia di previdenza ed assistenza nel quadro di riforma dell'azione amministrativa.

Sull'assetto normativo pertinente al sistema pensionistico (Legge 23 agosto 2004, n. 243), la Corte si è già soffermata nel precedente referto esaminando, in particolare, gli effetti delle novità introdotte dal D.Lgs 5 dicembre 2005, n. 252 sulle forme di pensione complementari.

Ad integrazione di quanto anticipato con il predetto referto, tra le innovazioni normative intervenute nel corso dell'anno 2005, la Corte segnala, per l'impatto diretto che hanno sulle attività istituzionali dell'Ente, le normative non solo di immediata incidenza sui procedimenti amministrativi all'interno dell'Istituto, ma che ne coinvolgono, altresì, variamente l'azione sotto il profilo dell'innovazione tecnologica, imponendo al contempo allo stesso un radicale cambiamento dei modelli comunicazionali.

Ed in quest'ottica si colloca certamente la legge 11 febbraio 2005, n. 15 che, a modifica ed integrazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente le norme generali sull'azione amministrativa, ha interessato direttamente le funzioni primarie dell'Istituto attraverso previsioni che hanno conferito maggiore dignità al cittadino, favorendone la sua progressiva integrazione nello svolgimento dell'attività istituzionale dell'INPS.

Al riguardo, tra le novità emergenti nel corpo della legge di modifica, è da menzionare l'eliminazione di forme espressive residuali quali il silenzio rifiuto, la rimozione dell'obbligo di preventiva diffida in caso di impugnativa del silenzio delle P.A. ex art. 21 bis, L. 1034/1971 con la previsione della possibilità del ricorso diretto "fintanto che duri l'inadempimento", il rafforzamento dell'adozione di strumenti ex jure privatorum e, dunque, del carattere di trasparenza nella comunicazione amministrativa.

Un'altra tappa fondamentale in tal senso è segnata dal D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 relativo al Codice dell'amministrazione digitale, che in linea con gli sviluppi che si sono determinati in seno alla pubblica amministrazione sotto il profilo dell'innovazione tecnologica, sempre nella logica della qualità, trasparenza ed efficienza dei servizi, ha introdotto le seguenti novità:

- obbligo per le Pubbliche amministrazioni di scambiarsi on-line i dati relativi alle pratiche di cittadini ed imprese;

- obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di riorganizzare i propri siti Internet in modo da individuare una serie di contenuti minimi e necessari, compresa la disponibilità di moduli e formulari per via telematica;
- sistematico allargamento dello sportello unico telematico delle imprese verso l'utenza, snellendo e facilitando il disbrigo on-line delle pratiche e, soprattutto, avviando una omogeneizzazione delle relative procedure a livello nazionale;
- possibilità per i cittadini e imprese di accedere ai documenti e partecipare al procedimento amministrativo grazie all'uso dei nuovi strumenti informatici;
- diritto di trasmettere documenti alla Pubblica amministrazione con qualsiasi mezzo telematico o informatico, purché sia accertata la fonte di provenienza.

Di significativa importanza sono poi le disposizioni di finanza pubblica e previdenziale intervenute nel corso dell'anno 2005 ed ispirate alla modernizzazione dei sistemi di protezione sociale ed al potenziamento degli ammortizzatori sociali.

La legge 14 maggio 2005, n. 80, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale, definisce al proprio interno, ad esempio, alcune misure per rafforzare la competitività dell'economia, anche attraverso forme di lotta all'economia sommersa e alla contraffazione.

Sempre in tale contesto, in attesa della riforma "organica" degli ammortizzatori sociali, sono altresì previste per gli anni 2005-2006 le seguenti, principali misure:

- incremento della durata dell'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali a sette mesi per i disoccupati con meno di 50 anni e a dieci mesi per chi li ha superati. L'assegno aumenta e arriva al 50% per i primi sei mesi rispetto all'ultima retribuzione, 40% per i successivi tre mesi, 30% per gli ulteriori periodi; resta confermato il riconoscimento della contribuzione figurativa per il periodo di percezione del trattamento nel limite massimo di sei mesi per i soggetti di età inferiore a 50 anni e di nove mesi per i soggetti di età superiore a 50 anni;
- riduzione dei contributi (in misura pari alla quota per gli apprendisti e del 50% dell'indennità di mobilità) per l'assunzione o l'utilizzo attraverso contratti di somministrazione, estesa ai datori di lavoro che assumano alle proprie dipendenze i lavoratori collocati in mobilità o beneficiari di integrazione guadagni straordinaria e di disoccupazione nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali;
- nonché incentivi, al fine di agevolare i processi di mobilità territoriale finalizzati al reimpiego presso datori di lavoro privati, al mantenimento dell'occupazione, ai lavoratori in mobilità o sospesi in Cigs.

Tra le altre norme d'interesse per l'Istituto, una particolare menzione merita il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 186.

Il predetto decreto, emesso in attuazione della direttiva 2002/74/CE, concernente la tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, agli articoli 1 e 2, estende, con incidenza rispettivamente sull'articolo 2 della legge n. 80 del 1992 e sull'articolo 2 della legge n. 297 del 1982, l'ambito applicativo dell'intervento del Fondo di garanzia ai crediti di lavoro e al trattamento di fine rapporto dei lavoratori dipendenti da imprese transnazionali (con attività sul territorio di almeno due Stati membri), che siano state sottoposte a procedure concorsuale in un altro Stato membro secondo il cui diritto sono state costituite, a condizione che il soggetto interessato abbia prestato la sua attività in modo abituale in Italia.

Dal contesto complessivo delle citate normative, che nel corso dell'anno 2005 hanno interessato i diversi aspetti dell'attività istituzionale dell'Ente, la Corte, da ultimo, rileva l'inequivocabile intento del legislatore di portare a compimento i processi di riforma già da tempo avviati, e in tema di procedimento amministrativo (v. la citata legge 11 febbraio 2005, n. 15, a modifica ed integrazione della legge 7 agosto 1990, n. 241), e in tema di organizzazione di procedimenti a carattere giurisdizionale (modifica del processo di cassazione, della legge fallimentare e dell'arbitrato, v. le deleghe al Governo per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali di cui alla L. n. 80/2005), nell'ottica di un graduale allineamento delle procedure ai principi generali del diritto comunitario.

2 - L'ORGANIZZAZIONE DELL'ISTITUTO

2.1 Gli Organi ed il pertinente decentramento sul territorio

Come già illustrato dalla Corte nel precedente referto del 31 maggio 2006 relativo all'esercizio 2004, l'assetto organizzativo dell'Istituto risulta disciplinato dal combinato disposto del Decreto Leg.vo. 30 giugno 1994 n. 479, modificato dall'art. 3 della legge 8 agosto 1995, n°335 e dalla legge n. 127 del 15 maggio 1997.

In proposito la Corte rileva la sostanziale staticità, a livello centrale e periferico, - e per struttura e per funzioni - del quadro organico dell'Ente.

Come da precedente referto, continuano, inoltre, ad operare in base alla precedente normativa, gli organismi collegiali già previsti dagli artt. 42 e seguenti della legge 9 marzo 1989 n. 88, anche se i Comitati amministratori di Fondi di solidarietà sono lievitati da cinque a sette, gli ultimi dei quali sono stati costituiti nel 2006 ai sensi del 1 comma del D.I. 24 novembre 2003, n. 375 e, precisamente:

- con D.M. 31 gennaio 2006 il Comitato amministratore del fondo di solidarietà per il sostegno al reddito, dell'occupazione, della riconversione e della riqualificazione professionale del personale di "Poste Italiane S.p.A.";

- con legge 3 dicembre 2004, n. 291, il Comitato amministratore del fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale per il personale del settore del trasporto aereo, insediatosi il 21 aprile 2006.

Come meglio illustrato dai dati analitici di seguito riportati, la Corte fa presente, altresì, che, a livello periferico, ai sensi della citata legge 88/89, a fronte di 20 Comitati Regionali con i compiti di cui all' art. 43 della menzionata legge, operano 102 Comitati provinciali e 510 speciali Commissioni dei Comitati Provinciali (ex art. 46), con funzioni decisionali, in via definitiva, sui ricorsi amministrativi avverso i provvedimenti dell'Istituto, nonché tre Commissioni Provinciali della Cassa integrazione guadagni ordinaria, edilizia ed agricola (ex art. 24).

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 composta formata dal Direttore Generale (Organo), dal Direttore Generale Vicario, da quindici Direzioni Centrali, da dieci 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;
- Centotré Direzioni Provinciali e, ove necessario, Direzioni Subprovinciali – a fronte di centodieci Province -;¹
- Trecentocinquasette 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 attuariale.

Trattasi di un impianto di notevole dimensione che occupava, nell'esercizio 2005, n. 32.774 unità di personale (33.195 nel 2004), escluso il personale assunto con contratto formazione lavoro e a tempo determinato (previsione in organico n. 34.914 unità) con un costo complessivo di 1.636 mln/€ a fronte dei 1.592 mln/€ del consuntivo 2004, e pertanto con un aumento di 43,9 mln/€ – pari al 2,76% - rispetto all'esercizio precedente, cui va ad aggiungersi la somma di € 6.547.321,00 (6.668.811,00 nel 2004) 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.

Il costo della complessiva *governance* scaturito dal sistema duale è pari a € 16.584.430,00 derivante dalla somma del citato importo di € 6.547.321,00 a cui va ad aggiungersi la spesa complessiva per il funzionamento del C.IV. di 802.039,46 euro, come risulta dai flussi di cassa registrati dalla Direzione Centrale Finanza Contabilità e Bilancio, nonché il costo per il personale della tecnostruttura addetto al funzionamento dei succitati organi pari a € 9.237.070,00 (già ricompreso nel costo complessivo del personale su indicato pari a 1.636 mln/€).

Nel successivo capitolo 3 sono riportati gli interventi operati dall'Ente nel corso del 2005, in ordine alla razionalizzazione del proprio assetto territoriale.

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

2.1.2 Considerazioni della Corte

Già nel precedente referto, la Corte osservava che il regolamento di organizzazione dell'Ente – 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 – presenta una lacuna in tema di disciplina del potere organizzatorio pertinente alla istituzione delle direzioni Provinciali (soppressione, nuove istituzioni, aggregazioni, etc.). 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 subordinato –.

Sosteneva, altresì, la necessità di colmare tempestivamente la predetta lacuna 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'Ente.¹ Fattispecie che impone esaurienti motivazioni, specie sotto il profilo dell'accertamento della esigenza del servizio all'utenza e di un adeguato rapporto costi-benefici. Verifica questa ritenuta 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.

Veniva 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 (Comitati Regionali e Provinciali).

In particolare, la Corte osservava che 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.

Da qui l'invito della Corte all'Ente di procedere con sollecitudine ad una significativa razionalizzazione dell'architettura di *governance* e, comunque, ad un ridimensionamento della composizione numerica dei citati organi rappresentativi delle forze sociali, in ossequio ai principi

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

di efficienza, di efficacia e, non da ultimo, di economicità.

Tanto premesso, si osserva che, nonostante tali rilievi, nessuna iniziativa è stata assunta in proposito dall'Ente, permanendo (soprattutto in merito ai Comitati e Commissioni) uno stato di totale inattuazione delle prescrizioni, di cui all' art. 41 della L. 27 dicembre 1997, n. 449, che ha previsto a carico del C.I.V. l'onere di una annuale revisione circa la indispensabilità delle congerie di Comitati, Commissioni, Consigli e di ogni altro organo collegiale, con automatica soppressione di quelli non ritenuti tali.

2.2 Le criticità del sistema duale: osservazioni della Corte.

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'aspetto ordinamentale, le approfondite osservazioni in ordine al cosiddetto sistema duale proprio degli Enti previdenziali e la criticità che ne è derivata.

Tale criticità è ascrivibile all'impianto normativo che ha dato vita all'assetto duale (D.lgs. n. 479/94), nella parte in cui presenta delle lacune ordinamentali tali da non risolvere la tensione latente fra le rispettive sfere di competenza dell'organo di indirizzo e vigilanza (C.I.V.) ed il Consiglio di Amministrazione (C.d.A.), con inevitabile pregiudizio della dialettica dei poteri, come condizione di trasparenza e buon governo.

Una delle lacune più vistose del D.lgs. n. 479/94, è che 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..." .

Al riguardo la Corte, ha già rilevato, con il precedente referto del 31 maggio 2006 relativo all'esercizio 2004, l'urgenza di un intervento legislativo per la ridefinizione – nel contesto dell'impianto duale degli organi di governo – della funzione dei Comitati territoriali, espressione della rappresentatività delle parti sociali, che trova il suo momento di sintesi nel C.I.V.. Ciò non solo per esigenze di chiarezza funzionale, che eviti sovrapposizioni di ruoli con la tecnostuttura ed il C.d.A., ma anche per il contenimento di ingiustificabili costi, connessi alla pletoricità dei cosiddetti Comitati centrali e territoriali ed al loro funzionamento.

Censurava, tra l'altro, – come indicato nel precedente paragrafo - l'inerzia dell'Ente ad adottare gli opportuni provvedimenti ablativi finalizzati alla razionalizzazione e al contenimento della spesa pubblica come prescritto dall'art. 8, 4° comma del D.lgs. 479/94 che fa obbligo all'INPS di

“...perseguire l’eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali entro il 31 dicembre 1995”.

Incombenza, questa, ripresa dalla successiva legge 27 dicembre 1997 n. 449, ex art. 41, 1° comma, di cui si è già detto e ribadita dall’art. 18 della legge finanziaria 2002 (L. 448/2001) che prevede “ai fini del contenimento della spesa e di maggiore funzionalità dei servizi e delle procedure” il divieto per le “pubbliche amministrazioni.... di istituire comitati, commissioni, consigli ed altri organismi collegiali, ad eccezione di quelli di carattere tecnico e ad elevata specializzazione indispensabili per la realizzazione di obiettivi istituzionali non perseguibili attraverso l’utilizzazione del proprio personale”.

A tal proposito, la Corte, nel rilevare in facto – e al di là delle mere dichiarazioni d’intento – la assenza da parte dell’Ente di sostanziali riscontri alle indicazioni da essa fornite in merito alle esigenze di contenimento dei costi per gli organismi territoriali, in osservanza delle disposizioni di legge sopra citate, censurava, altresì, le logiche espansive, operate dal CIV, della direttiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 31 dicembre 2000, in occasione della approvazione di un “nuovo Regolamento generale di organizzazione e funzionamento” (delibera n. 7, seduta dell’11 maggio 2004), laddove, all’art. 20, ha ritenuto di potere 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.

Da qui l’invito della Corte al Governo a far conoscere, ai sensi dell’art. 3, 6° comma, della legge n. 20 del 1994, le misure consequenzialmente adottate per porre rimedio a quanto in argomento aveva formato oggetto, sin dall’esercizio finanziario 2000 (Atto Camera, documento XV°, numero 64 – XIV° Legislatura), di puntuali osservazioni e censure di legittimità.

A fronte delle reiterate censure della Corte, ribadite da ultimo con la pertinente relazione annuale (esercizio 2004), non sono state assunte iniziative di sorta nel corso dell’anno 2005, né da parte del C.I.V., che anzi non ha nemmeno attivato, entro i termini previsti, le procedure di cui al più volte citato articolo 41 della L. 447/97, né da parte del Governo.

Soltanto nel corso del 2006, il Governo si è dato carico di affrontare la tematica della razionalizzazione del sistema degli organi collegiali (commissioni, comitati ed altri organismi) secondo logiche di contenimento delle spese e di rifunzionalizzazione agli interessi perseguiti.

Trattasi di:

- decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, art. 29;

- legge di conversione, con modificazioni, 4 agosto 2006, n. 248;
- decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, art. 46 di proroga dei termini di adempimento alle prescrizioni di cui al citato art. 29;
- disegno di legge (Atti Camera 1746) per la legge finanziaria 2007, art. 43.

Si è in presenza di un intervento complesso, meritevole di puntuale illustrazione, che testimonia l'attenzione prestata dalle forze politiche alla primaria esigenza di un drastico contenimento della spesa pubblica sostenuta per il funzionamento "di Commissioni, Comitati ed altri organismi" (abbattimento del 30% dei relativi oneri, con effetti immediati e, comunque, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo).

Di particolare interesse la prescrizione, di cui al 2° comma del citato art. 29, di provvedere al riordino degli organismi di che trattasi, anche mediante soppressione o accorpamento delle pertinenti strutture con regolamenti delegificati, tenuto conto che la stessa legge ne ha indicato i relativi criteri.

Tale indirizzo ha trovato conferma in sede di conversione in legge, con ulteriori modificazioni, mentre con il successivo decreto legge n.262/06 – a fronte della complessità dell'intervento strutturale – se ne è procrastinata l'attuazione dagli originari 120 giorni a 180 giorni.

Il rinvio lascia integra la sanzione, particolarmente rigorosa, prevista in caso di inadempimento, atteso che all'eventuale inerzia dell'amministrazione consegue *ipso jure* la soppressione degli organismi che non abbiano formato oggetto di "riordino".

Il riscontro della volontà politica di razionalizzare secondo logica di efficienza ed efficacia, oltre che di economicità, "gli organismi in essere", è dato dal contenuto dell'art. 43 del disegno di legge finanziaria 2007 che, per quanto riguarda in particolare l'INPS e l'INPDAP, prevede la soppressione, a far tempo dal 1 gennaio 2007, dei pertinenti Comitati centrali, regionali e provinciali con devoluzione dei ricorsi amministrativi pendenti (oggetto principale, se non esclusivo, della competenza dei suddetti organi) ai dirigenti dei menzionati Istituti secondo i principi generali dell'azione amministrativa e del procedimento amministrativo.

Trattasi di provvedimenti di iniziativa governativa che presentano un disegno organico di revisione degli organismi in esame; disegno la cui compiuta realizzazione è affidata allo stato alla valutazione del Parlamento in sede di approvazione del disegno di legge (Atti Camera 1746) per la legge finanziaria 2007.

Ciò che rileva è la sensibilizzazione sul tema dell'annoso problema dello snellimento e razionalizzazione dell'azione amministrativa attraverso una radicale eliminazione di organismi non più adeguati alla logica di una coerente tutela di interessi socialmente rilevanti.

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 2005, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha svolto la propria attività nel rispetto delle funzioni di programmazione, di indirizzo e di vigilanza dell'Ente affidategli per legge.

In tale attività il C.I.V. si è soffermato, in particolare, sull'assolvimento degli impegni istituzionali, quali l'approvazione dei documenti di bilancio ed il varo del nuovo Regolamento per l'Amministrazione e la contabilità dell'Istituto.

Il Consiglio ha anche affrontato tematiche varie ancorché legate ad adempimenti di legge, quali:

- la prima Relazione programmatica per gli anni 2006-2008 con deliberazione n. 9 del 10 maggio 2005;
- la realizzazione del primo Bilancio Sociale, con deliberazione n. 12 del 19 luglio 2005, collegando ad esso il varo del Codice etico e della Carta dei Servizi (deliberazione n. 23 del 13 dicembre 2005), definita dal CIV, nelle sue Linee di Indirizzo per il Piano pluriennale 2004-2007, "L'architettura delle garanzie";
- le problematiche legate alla totalizzazione dei periodi assicurativi con ordine del giorno approvato nella seduta del 13 dicembre 2005;
- le problematiche connesse all'Istituzione del Casellario delle posizioni previdenziali attive;
- le criticità determinate al patrimonio immobiliare dell'Istituto dalla cessione al Fondo Immobili Pubblici con deliberazione n. 20 del 29 novembre 2005 e con ordini del giorno approvati nelle sedute del 15 febbraio e 25 ottobre 2005.

Con deliberazione n. 13 del 19 luglio 2005 ha integrato il contenuto del piano pluriennale delle attività 2005-2007 già approvato con delibera n. 8 del 9 giugno 2004.

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, lo schema di bilancio preventivo generale per l'esercizio 2005 è stato approvato dal Consiglio di Amministrazione in data 24.11.2004 (con deliberazione n. 206), restringendo i tempi fisiologici di cui il C.I.V. possa avvalersi per i necessari approfondimenti propedeutici all'approvazione del documento contabile; approvazione avvenuta peraltro soltanto in data 1 marzo 2005 (con delibera n. 3), con la conseguenza della gestione in regime di esercizio provvisorio per dodicesimi fino al 28 febbraio 2005.

Analogamente il consuntivo 2005 è stato approvato dal C.I.V. oltre il termine statutario del 31 luglio, soltanto in data 19 settembre 2006 (delibera n. 18 del 19.09.06).

Il Consiglio di Amministrazione

Insediatosi il 28 luglio 2004, il Consiglio di Amministrazione ², (a seguito di nomina con D.P.C.M. del 4 giugno 2004), nell'anno 2005, ha tenuto 44 riunioni nelle quali ha assunto n. 500 deliberazioni suddivise per aree tematiche.

Le determinazioni di maggiore rilievo adottate hanno riguardato i bilanci e la gestione di cassa, la pianificazione, la gestione del patrimonio, la cartolarizzazione dei crediti dell'Istituto, l'organizzazione, il personale, il funzionamento degli organi collegiali dell'Istituto, nonché diverse altre attività quali i convegni, le sinergie con altri enti previdenziali, banche ed associazioni e materie istituzionali quali l'attività di vigilanza e il contenzioso giudiziario ed amministrativo.

In coerenza ed in prosieguo delle iniziative intraprese in materia di attivazione di procedure volte ad adeguare il Regolamento di amministrazione e contabilità dell'INPS ai contenuti della Legge 3 aprile 1997 n. 94 (delibera n. 172 del 18 maggio 2005), particolare menzione merita la deliberazione assunta dal Consiglio di Amministrazione in tema di sviluppo e individuazione dei centri di responsabilità amministrativa e delle unità previsionali di base (UPB) nella seduta del 20 luglio 2005 (CA 2005/0263).

² Da maggio 2006 il C.d.A. ha continuato i lavori con la presenza di sei Componenti oltre il Presidente, avendo rassegnato le proprie dimissioni due Consiglieri di amministrazione dell'INPS a seguito di incarichi politici.

Da osservare, tuttavia, che la delibera di pertinenza al progetto del bilancio preventivo 2005, in attuazione del D.P.R. 27 febbraio 2003 n. 97, è stata adottata dal Consiglio di Amministrazione soltanto in data 24 novembre 2004 (delibera n. 206) 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 per il conseguente esercizio provvisorio autorizzato dal C.I.V. per l'anno 2005 (con deliberazione n. 21 del 22 dicembre 2004), inizialmente previsto fino al 30 aprile 2005 e successivamente cessato al 28 febbraio 2005 per effetto della anticipata approvazione su sollecitazione del magistrato della Corte dei conti del progetto di bilancio preventivo, con delibera n. 3 del 1 marzo 2005, contenendo in tal modo la gestione in esercizio provvisorio dall'originario quadrimestre ad un bimestre.

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

Permane l' apprezzamento della qualità dell'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 annui 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):

- 128.360 euro lordi a titolo di indennità di carica del Presidente dell'Ente;
- 23.881 euro annui lordi per ciascuno degli otto componenti il Consiglio di Amministrazione;
- 17.911 euro annui lordi per ciascuno dei ventitré componenti del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e 29.851 annui lordi per il Presidente di tale Organo;

- 14.926 euro annui lordi per ciascuno dei Sindaci effettivi (3.582 per i Sindaci supplenti) 17.911, per il Presidente del Collegio e 16.717 annui lordi per il Vice Presidente ;
- 244.280 euro annui lordi per il Direttore Generale (delib. n. 38 del 5 febbraio 2002);
- ai componenti il Collegio Sindacale e il Consiglio di Amministrazione, collocati fuori ruolo dalle amministrazioni di appartenenza, sono corrisposte dall'Istituto e rimborsate alle Amministrazioni di appartenenza le competenze spettanti per la qualifica rivestita;
- alle indennità sopraindicate si aggiunge il gettone di presenza, nella misura di euro 83,67 per la partecipazione alle sedute degli Organi collegiali, che viene corrisposto anche al Magistrato della Corte dei conti.

3 - EVOLUZIONE E RAZIONALIZZAZIONE DELL'ASSETTO ORGANIZZATIVO

L'INPS, nel 2005, ha proseguito le azioni già avviate in parte nel 2004 che hanno avuto come obiettivo l'attenzione ai bisogni del cittadino, all'evoluzione tecnologica e al miglioramento della qualità dei servizi.

Inoltre, le innovazioni normative intervenute, i progressi tecnologici e la migrazione sul web delle procedure di lavorazione, hanno consentito semplificazioni sia del processo produttivo che del servizio, cui si accede attraverso molteplici e diversificati canali (cosiddetta multicanalità), permettendo di governare in tempo reale flussi di informazioni telematiche continui e costanti.

3.1 La metodologia "Tempo Reale"

L'INPS ha applicato un modello organizzativo senza barriere: l'organizzazione per processi, appunto, che ha eliminato uffici e settori, in grado di ostacolare il fluire del lavoro.

In questo scenario è stato possibile passare da una *produzione per lotti e code* a una *produzione a flusso continuo*, permettendo di ampliare la gamma dei servizi e riducendo le difettosità e gli arretrati, causa di costi rilevanti in termini di rilavorazioni, contenzioso, interessi legali ecc..

Per realizzare questi obiettivi l'Istituto ha proseguito nella standardizzazione dei flussi di processo nella consapevolezza che la mancanza di standard si traduce in una variazione continua del modo di lavorare, quindi in qualità scarsa, produttività bassa, costi alti.

Il progetto Tempo Reale ha interessato tutte le aree di processo dell'Istituto.

In particolare la metodologia "Lavorare in tempo reale" è stata sperimentata in 17 strutture territoriali rappresentative delle diverse realtà produttive, allo scopo di:

- evidenziare le criticità esistenti;
- monitorare gli effetti del nuovo modo di lavorare sul sistema complessivo, all'interno ed all'esterno dell'Istituto;
- individuare le ricadute sotto il profilo logistico, della formazione, del sistema incentivante, del sistema di controllo della produzione e della qualità del prodotto e del processo.

I risultati ottenuti in termini di quantità e qualità della produzione dalle strutture oggetto di sperimentazione hanno evidenziato un andamento positivo.

Accessi realizzati a campione sulle 17 strutture in sperimentazione hanno evidenziato come si sia avviato un percorso di miglioramento della qualità del processo che porterà alla totale adozione della modalità di lavoro a flusso continuo.

Dal punto di vista dell'impatto organizzativo, dagli accessi effettuati è emerso come la metodologia di lavoro in Tempo Reale meglio si sia tradotta, in pratica concreta, nelle realtà operative caratterizzate da:

- una compiuta realizzazione dell'organizzazione per processi;
- una competenza diffusa tra i funzionari tale da consentire il presidio costante dei prodotti.