

assicurativa senza comportare alcun vantaggio per il Tesoro che già consolida nella tesoreria unica tutti i flussi finanziari dell'ente; decisione di per sé già molto discutibile, dato che l'INAIL, in virtù della sua autosufficienza, non riceve alcun contributo statale;

c) la naturale incompatibilità tra controllo e consulenza richiede che in INAIL si formi un corpo specialistico col duplice compito di verificare la corrispondenza tra i rischi sul lavoro e le dichiarazioni aziendali e di offrire una consulenza tecnica alle imprese sul fronte della prevenzione contro gli infortuni e le malattie professionali. Il controllo invece nell'ottica di snellire e specializzare gli interventi potrebbe essere affidato, togliendolo ad ogni altro soggetto, in via esclusiva al S.S.N. Il CNEL in un recente documento, fra l'altro approvato all'unanimità, ha evidenziato che la vigilanza sulla sicurezza del lavoro non contrasta con la semplificazione ed ha quindi auspicato l'unificazione delle attività di controllo per ridurre gli adempimenti burocratici che sovraccaricano le imprese, in particolare quelle di minore dimensione;

d) la riunificazione di tutte le prestazioni mediche oggi frammentate nei vari istituti. Alle ASL, sempre in via esclusiva, può essere affidato il controllo sull'assenza per malattia dei lavoratori, oggi svolto anche dall'INPS; mentre all'INAIL, oltre le prestazioni di natura medico-legale su infortuni e malattie professionali, vanno aggiunte quelle inerenti la morbidità comune, col pagamento della relativa indennità, ottenendo in tal modo una razionalizzazione gestionale e una esauriente banca dati che faciliterebbe una lettura eziologica, più certa e più rapida, sulla insorgenza e il riconoscimento delle tecnopatie. Le dotazioni attuali, sia dell'INAIL che dell'INPS, sono valutate insufficienti, ma la delibera del CdA n. 113 del 2007 ha previsto un numero complessivo di 680 medici, rispetto ad una forza in essere di 567 unità. In un programma di tale ampiezza meriterebbe di essere razionalizzata tutta la problematica inerente le invalidità civili e da lavoro, magari armonizzando per le seconde la normativa tra il settore privato e quello pubblico;

il secondo stadio dovrebbe essere rivolto agli «altri soggetti pubblici» già menzionati e riguardare pertanto la tipologia di aggregazione per creare il polo salute e sicurezza del lavoro. Se muoversi verso una «agenzia» oppure pensare ad un «assetto misto», comprendente sia veri e propri assorbimenti che autonomie operative specialistiche ben delimitate e integrate, può essere una decisione non immediata, ma rinviata dopo approfondimenti finalizzati. Una cosa è certa fin da adesso: non è pensabile che un polo, avente le caratteristiche descritte, possa essere diretto mediante il semplice coordinamento; anche in tal caso si richiede un «intervento legislativo» che indichi nel dettaglio tutte le modalità indispensabili per raggiungere la configurazione prescelta e stabilisca con esattezza le responsabilità amministrative interne;

il terzo stadio ha il compito di definire il rapporto col S.S.N. sia centrale che territoriale, di questa nuova entità, raggiunta con i primi due stadi. La complessità della soluzione, compresi i risvolti di

carattere istituzionale che chiamano in causa lo stesso titolo V della Costituzione, ha bisogno di un metodo di lavoro e di una ipotesi di merito, sulla quale riflettere in costante raccordo tra i Ministeri della Salute e del Lavoro e della previdenza sociale e l'insieme delle regioni, cui fa capo l'articolazione territoriale delle ASL. Anche in quest'ultima tappa il consolidamento della soluzione a regime non si realizza, come ampiamente dimostrato dall'esperienza, attraverso semplici protocolli d'intesa col Ministero della Salute, ma occorre una norma di legge nazionale nel cui ambito possono poi essere previsti accordi tra la realtà territoriale del polo salute e sicurezza e le singole regioni, che comunque restano depositarie del diritto primario di programmazione di tutti gli interventi di natura sanitaria.

Infine si esprime la consapevolezza che tale riflessione non ha come unico referente la Commissione bicamerale di controllo sugli enti gestori e che approfondire il polo salute e sicurezza significa coinvolgere in campo altri soggetti istituzionali ed altre competenze.

3.4 Il piano di fattibilità.

La Commissione ritiene che il progetto strategico abbia la valenza di un vero e proprio intervento di riforma mirato a determinare un salto di qualità nell'insostituibile ruolo sociale affidato al sistema previdenziale: adeguamento ai grandi mutamenti intervenuti nel paese, miglioramento delle prestazioni e dei servizi all'utenza, maggiore efficienza gestionale, riduzione degli oneri della transizione, cioè conseguimento di significativi risparmi.

Siamo di fronte ad un progetto ambizioso che probabilmente incontrerà ostacoli e complicazioni da parte di tutti coloro che preferiscono non cambiare o limitarsi a qualche aggiustamento. Sarebbe un grave errore non cogliere le condizioni più favorevoli oggi esistenti e rinunciare ad una riorganizzazione di grande respiro per dare peso ad interessi parziali o poco lungimiranti.

Un contributo importante alla riduzione di tale rischio può essere fornito dal collegare strettamente il varo del « progetto strategico » con un buon « piano di fattibilità » che espliciti tutte le scelte generali con gli obiettivi conseguenti e indichi le articolazioni essenziali.

La trasposizione delle scelte contenute nel progetto strategico, nella concretezza e nella precisazione di un piano di fattibilità, deve essere governata politicamente.

Un ruolo decisivo va esercitato dal Ministero del Lavoro e della previdenza sociale attraverso una presenza attiva che, anche avvalendosi di competenze specialistiche, dalla scelta iniziale della metodologia di lavoro fino alla approvazione del piano, funga da costante verifica sulla coerenza di tutte le indicazioni, sapendo che ogni deroga produrrà successivamente contraddizioni e inefficienze.

Un piano di fattibilità concepito con una documentazione a chiarimento e a supporto degli elementi fondamentali, quali:

per ogni scelta generale di razionalizzazione sui due poli e per ciascuna delle articolazioni al loro interno devono essere approntati

singoli dettagliati programmi di attuazione e di gestione contenenti: l'individuazione dell'assetto finale a regime, le tappe intermedie e la loro scansione temporale, i risultati da raggiungere in tema di efficienza-efficacia-economicità e qualità nei confronti di tutta l'utenza, la misurabilità dei risultati, il motivo degli eventuali scostamenti, la positività o meno degli assetti e degli obiettivi con le possibili correzioni;

un modello organizzativo unico per ognuno degli istituti che rimarranno — a regime — all'interno dei due poli, sia per il livello centrale, che per la presenza territoriale, necessario per rendere più proficua e rapida la razionalizzazione e per mettere a frutto tutta la potenziale positività delle sinergie e dell'essere parte di un organico sistema integrato;

una pianificazione del fabbisogno di personale, commisurato alla riforma e al modello organizzativo, che partendo dalle risorse esistenti nel sistema, sia gestito attraverso programmi di formazione e riqualificazione, di mobilità inter-enti e con la pubblica amministrazione; ma anche di limitate assunzioni di giovani di alta qualificazione, poiché risulteranno sicuramente carenti alcune professionalità indispensabili per garantire un sistema riformato e innovativo.

Merita un riferimento a parte il tema delle sinergie. Il piano riferito a quelle da realizzare nella fase iniziale del processo di riorganizzazione non esaurisce certo il quadro di quelle possibili, con alcune estremamente importanti; per tutte deve essere previsto un programma, suddiviso per ciascun obiettivo, che le renda strutturali.

Sono sinergie di rilevante portata se applicate con sistematicità consolidata:

il « sistema informativo e l'innovazione » in genere, in quanto il loro costante aggiornamento e l'esistenza di un'unica rete per l'intero sistema riformato rappresenta un patrimonio e una piattaforma comune attorno al quale far ruotare tutti gli ulteriori interventi di miglioramento della funzionalità generale e di quella specifica delle varie articolazioni;

una « politica del personale » unificata per quanto si riferisce agli aspetti generali, come il rinnovo contrattuale, gli inquadramenti professionali, i livelli retributivi e la tipologia dei meccanismi incentivanti, i programmi di formazione e riqualificazione, la mobilità, i *benefits*. Sono condizioni e trattamenti spesso differenziati tra i vari istituti, per i quali si deve prospettare un'armonizzazione con omogeneità delle regole proprie di un sistema, ma anche con una duttilità capace di cogliere quel tanto di personalizzazione utile alle singole specificità;

una presenza sul territorio che organizzi un accesso unico per l'intero sistema, attuabile con un piano di servizi e uffici comuni, d'intesa con gli enti locali, nel tessuto del loro decentramento amministrativo e/o socio-sanitario;

una comune « strategia immobiliare » finalizzata, attraverso un programma di medio e per certi aspetti di lungo periodo, alla:

a) razionalizzazione delle sedi territoriali e anche di quelle centrali per gli istituti che verranno assorbiti;

b) valorizzazione patrimoniale degli immobili resisi disponibili;

c) nuovi investimenti di tutto il sistema per finalità istituzionali e per un loro miglioramento qualitativo;

d) nuovi investimenti di utilità sociale, ma anche quale accantonamento di riserve tecniche per la realtà assicurativa del polo salute e sicurezza.

La riflessione sulla gestione del pacchetto di sinergie attribuito alla fase iniziale del processo di riorganizzazione, a maggior ragione deve essere applicata a conclusione della riforma a quelle sinergie definitive che acquisiscono una sistematicità consolidata a permanente supporto della razionalizzazione su due poli, paragonabili a delle *utilities* comuni.

Non è sufficiente una normativa che individui le sinergie e lasci agli enti, così come sono oggi organizzati, la realizzazione delle sinergie ed è per questo che abbiamo optato per una cabina di regia, ma crediamo anche che vi sarà bisogno di un nuovo modello di direzione a processo finito.

La cabina di regia avrebbe anche lo scopo di indirizzare con i giusti tempi, la futura probabile configurazione del nuovo sistema riorganizzato nei due poli pensando una struttura centrale o di *holding* che sarà oggetto di approfondimento del piano industriale o meglio del piano di fattibilità.

È solo in una seconda fase, quindi, dopo che risultino consolidati i cambiamenti della prima fase, che può nascere la struttura centrale o *holding* che dovrebbe governare l'intero gruppo.

Questa seconda fase è quindi la caratterizzazione del gruppo con la sua *holding*, non è stata quindi da noi considerata dovendo essere oggetto di approfondimento del piano industriale o di fattibilità con la conseguente possibile configurazione di insieme.

3.5 Esigenza di una nuova governance.

Anche se la revisione del modello ordinamentale possiede una sua autonomia rispetto alla riorganizzazione del sistema previdenziale, tuttavia un progetto strategico della portata indicata non può considerarsi completo, se non affronta anche la sua « *governance* ».

Se è vero l'assioma organizzativo che qualsiasi struttura pensata prescindendo dalla finalità cui è rivolta non potrà mai essere efficiente, è altrettanto vincolante il legame tra una riforma di profondo e rilevante interesse sociale, con significativi elementi di novità e la fisionomia del suo modello di direzione interna, comprensiva del raccordo con i livelli istituzionali esterni.

La riorganizzazione infatti rende il modello attuale improponibile, perché si accentuano le contraddizioni, sono resi più acuti i fattori

d'inefficienza, si determina un anacronismo tra l'assetto riformato e un modello ordinamentale pensato per un sistema a compartimenti stagni.

A tali considerazioni di principio si aggiungono ulteriori argomentazioni tutt'altro che trascurabili: fin dal 1996 in un convegno al CNEL sono state evidenziate le criticità del modello introdotto dal decreto legislativo n. 479 del 1994 e la Commissione bicamerale nel corso degli ultimi anni, attraverso varie indagini conoscitive, nel prendere atto dei limiti manifestati durante le tre consiliature degli organi degli istituti, ha avanzato ogni volta proposte di modifica.

Nonostante tre deleghe conferite negli anni dal Parlamento al Governo, quest'ultimo non le ha esercitate.

Ancora più incisiva risulta l'argomentazione che sovrappone la situazione in essere alla riorganizzazione del sistema, cioè un quadro critico ad uno contestualmente molto innovativo.

Si avrà una razionalizzazione che supererà la logica di frammentazione del passato per strutturarsi su due poli, con al proprio interno modelli di *governance* diversi.

Vi sono istituti che verranno assorbiti, altri che subiranno modificazioni profonde, in un contesto di organi, almeno per le realtà più importanti (INPS, INPDAP, INAIL) già scaduti (direttori generali a incarico annuale) o in procinto di scadere (consigli d'indirizzo e vigilanza, presidenti d'istituto, consigli di amministrazione), senza prendere in considerazione i contratti di molti dirigenti della fascia apicale che decadranno a fine dicembre.

In un mosaico così caotico e alla vigilia di un progetto generale di riorganizzazione esiste una certezza: la nuova *governance* non è rinviabile.

CAPITOLO IV

UNA NUOVA GOVERNANCE

4.1 Conferma del modello duale.

Durante le audizioni è apparso chiaro il giudizio positivo espresso dalle parti audite per il mantenimento di una *governance* duale nel sistema degli enti previdenziali ed anche la Commissione condivide la partecipazione delle parti sociali alla direzione strategica degli enti previdenziali essendo le stesse le principali detentrici degli interessi dei lavoratori e dei pensionati e contemporaneamente contribuenti e fruitori delle prestazioni.

E tanto più oggi quando il modello e di *governance* « partecipata » si sta affermando anche nel sistema delle aziende private.

Vi è sicuramente bisogno di intervenire in quanto la pluralità degli organi che caratterizza i modelli di *governance* degli enti previdenziali è risultata un elemento di debolezza dello stesso governo in atto.

Il principio della partecipazione delle parti sociali è importante per una *governance* moderna, indirizzata a soddisfare le numerose richieste dei cittadini.

Non è certo solo il principio della partecipazione delle parti sociali a qualificare il modello duale della *governance* previdenziale; altri ed ugualmente rilevanti sono:

il principio della separatezza delle funzioni strategiche ed amministrative aziendali;

il principio della professionalità e responsabilità necessario per definire i requisiti minimi richiesti ai soggetti in grado di ricoprire queste cariche di governo;

il principio della questione razionale fondata sulla specificazione degli obiettivi e dei risultati nel coordinato sistema di programmazione *budget*, produzione e controllo.

4.2 Caratteristiche della *governance* del sistema della previdenza e della salute e sicurezza.

È inutile soffermarsi sul nesso stretto fra la riforma del sistema di previdenza e sicurezza del lavoro e il modello di *governance* e quindi sull'intrinseca coerenza dei due interventi legislativi, invece è importante evidenziare che alcune scelte possono essere anticipate, per due motivi:

1) sono correzioni e semplificazioni che prescindono dal progetto strategico e che apporterebbero indiscutibili vantaggi in termini di snellimento, di migliore funzionalità, di risparmio nei costi delle strutture di direzione;

2) sono interventi che agevolerebbero la messa a punto della norma riguardante la fisionomia della nuova *governance*.

Con tali considerazioni si può suggerire l'ambito di questi primi interventi legislativi:

la riqualificazione dell'attuale modello ordinamentale con: la riduzione a due degli organi e con uno snellimento della loro dimensione;

la cabina di regia cui affidare l'attuazione delle prime sinergie;

l'avvio di una revisione dei controlli, sia nei compiti per evitare sovrapposizioni ormai presenti, che per possibili economie anche in questo caso riducendo il numero e i compensi dei componenti il collegio dei sindaci;

la riduzione da quattro a due soli organi nel modello ordinamentale previsto dal decreto legislativo n. 479 del 1994; la riduzione del numero di consiglieri sia del CIV, che del CdA; la riduzione dei componenti il collegio sindacale e la revisione degli emolumenti di ogni organo nel quadro di riduzione della spesa pubblica.

Contestualmente negli istituti, a cominciare dai tre più rappresentativi (INPS, INPDAP e INAIL) deve essere sollecitata una rivisi-

tazione e una razionalizzazione delle loro strutture organizzative attraverso una più decisa caratterizzazione delle singole unità direzionali, con poteri di governo, autonomia decisionale, responsabilità sugli obiettivi e valutazione dei risultati.

Questa rivisitazione può condurre anche ad una rapida riduzione delle posizioni apicali che mentre agevolerà l'applicazione del modello organizzativo riformulato in coerente sintonia col progetto strategico, che non potrà che ridimensionare il numero di queste figure, dall'altra otterrà una prima, emblematica riduzione dei costi.

Nella prima fase di realizzazione del progetto di cambiamento è necessaria anche una revisione delle strutture interne organizzative degli enti con una più adeguata caratterizzazione delle unità direzionali con poteri di governo, autonomia decisionale, responsabilità sugli obiettivi e valutazioni sui risultati.

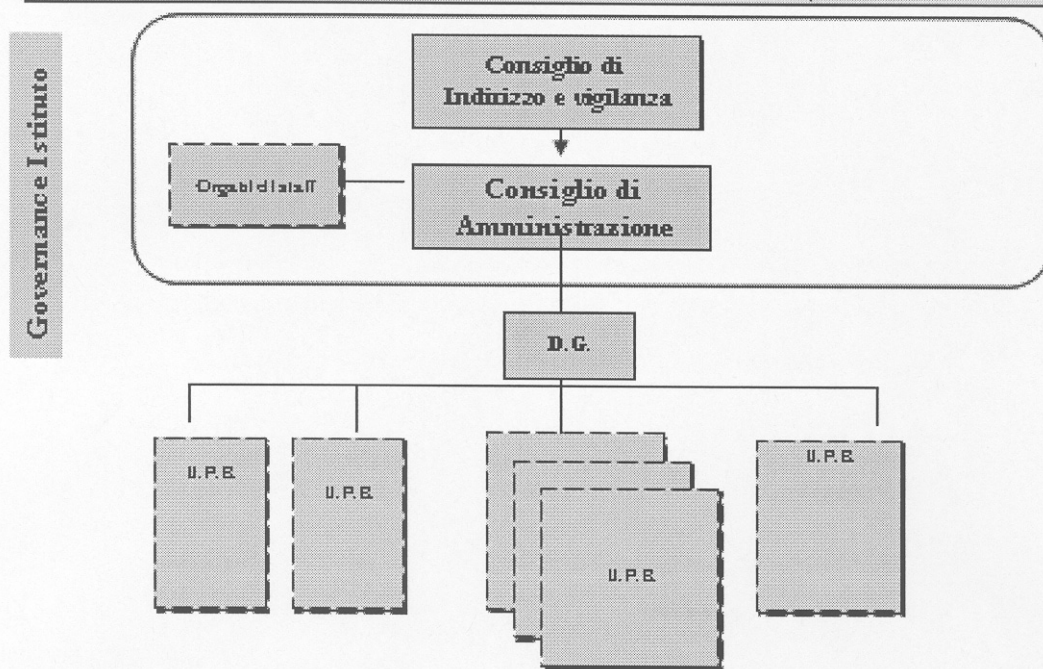
Ogni polo deve possedere, con opportuni riconoscimenti legislativi, autonomia decisionale e gestionale nello svolgimento dei propri compiti tra gli organi di *governance* e manageriali delle tecnostrutture.

Il potere manageriale ed operativo esercitabile in ogni istituto e/o polo del sistema in esame deve essere tale da regolamentare i comportamenti e le procedure gestionali in grado di razionalizzare lo svolgersi del processo produttivo.

Il modello duale della *governance* di ogni polo si identifica, quindi allo stato attuale, a livello dei singoli istituti; è nel sistema della *governance* centrale, a regime, che si evidenzia il governo unitario degli indirizzi e strategie complessive degli istituti di previdenza e di salute e sicurezza.

Per concludere per quanto riguarda le funzioni ed i poteri riconosciuti ai due organi del modello duale, è necessario essere più precisi e chiari in termini legislativi al fine di evitare confusioni e false interpretazioni che generano conflittualità e debolezza.

Modello di governance di istituto (nel Polo della Previdenza e/o della Salute e Sicurezza)



Nella struttura duale di governance di ogni istituto si evidenziano i ben noti ed unici due organi: *Consiglio di Indirizzo e Vigilanza* e *Consiglio di Amministrazione* e/o amministratore unico. La scelta del cda e/o dell'amministratore unico va ponderata anche sulla base della dimensione dell'ente.

Particolare attenzione deve essere rivolta al rispetto dei requisiti professionali e di esperienze richiesti e possibilmente verificati anche con la appartenenza ad albi professionali pubblici all'uopo predisposti.

Per quanto riguarda le funzioni ed i poteri riconosciuti ai due organi del modello duale, è necessario essere più precisi e chiari in termini legislativi al fine di evitare confusioni e false interpretazioni che generano conflittualità e debolezza.

Nel *Consiglio di Indirizzo e Vigilanza* di ogni istituto: il numero dei rappresentanti delle parti sociali deve essere revisionato e ridotto; la composizione di questo organo deve essere snella, rappresentativa e qualificata; ogni membro di questo consiglio deve rispondere ad alcune e precise richieste di professionalità e di esperienza che ne qualificano la partecipazione sociale nel contesto del governo strategico di ogni istituto.

Per quanto riguarda il *Consiglio di Amministrazione* e/o amministratore unico sembra opportuno ricordare che questo organismo è indirizzato alla direzione amministrativa ed operativa delle produzioni caratteristiche di ogni istituto, con un ridimensionamento delle

posizioni manageriali in esso presenti e con diretto collegamento al direttore generale della tecnostruttura.

La tecnostruttura di ogni istituto è coordinata e, quindi, rappresentata da un direttore generale che comunque non è un organo del modello di *governance*.

Il direttore generale di ogni istituto, che non è più da considerarsi organo, è scelto tra i dirigenti apicali della tecnostruttura con compiti di coordinamento e di rappresentanza negli organi di governo. Il direttore generale di ogni istituto è responsabile: a) dell'intera tecnostruttura e delle sue attività operative; b) del conseguimento degli obiettivi e dei risultati; c) del personale e della organizzazione dei servizi. I dirigenti generali all'interno delle tecnostrutture di ogni istituto devono essere ridimensionati per numero, funzioni e posizioni organizzative al centro ed in periferia.

È molto importante la contrattualizzazione del loro rapporto di lavoro in modo più rigoroso rispetto a quanto sia stato fatto finora e con una valida procedura di valutazione dei dirigenti. Anche per le posizioni apicali occorrono indicazioni precise in riferimento agli obiettivi da raggiungere, ai compiti assegnati ed ai tempi di realizzazione per la successiva verifica dei risultati e valutazione dei comportamenti e delle capacità che i *manager* hanno dimostrato nei compiti loro assegnati.

CAPITOLO V

IL SISTEMA DEI CONTROLLI

5.1 *Un sistema da razionalizzare e semplificare.*

La funzione dei controlli nel sistema della previdenza e della salute e sicurezza deve essere complessivamente revisionata e razionalizzata per evitare che ci siano le attuali duplicazioni e frammentazioni provenienti da un naturale, non ben omogeneizzato processo di rinnovo e modificazione della funzione di controllo.

La volontà di mantenimento delle posizioni acquisite moltiplica controlli ripetuti, con aggravio dei costi e dequalificazione delle informazioni e valutazioni. Questa descrizione va considerata una fase conclusa, che deve essere rapidamente cambiata.

L'attuale sistema dei controlli interni ed esterni di ogni istituto si qualifica per i suoi contenuti in controlli di legittimità, di efficienza, di efficacia, di economicità e di equità.

Tali finalità non possono essere dimenticate nella struttura dei controlli ora esistente ed ancor più non possono essere ridimensionate nel progetto di razionalizzazione e di cambiamento del sistema riformato della previdenza e della salute e sicurezza.

Il nuovo sistema dei controlli deve tendere a ridurre gli organi ed a semplificare le procedure operative al fine di migliorare la qualità delle verifiche e delle misurazioni (qualitative e quantitative) realizzabili per migliorare il sistema informativo interno ed esterno.

Il *management* complessivo e tutti gli organi della *governance* degli istituti e di quella centrale del gruppo richiedono controlli razionali

e non ripetitivi per ottenere informazioni utili alle scelte di governo e per poter dare qualificate comunicazioni agli utenti.

Si è già accennato che il quadro generale degli attuali controlli è, troppo spesso, pletorico, confusionario, eccessivamente oneroso, inefficiente, con sovrapposizioni di compiti e di ruoli; non è difficile evidenziare in esso, la mancanza delle basi minime e necessarie per lo svolgimento di qualsiasi attività di controllo.

Queste negatività si evidenziano, invero, in misura maggiore per i controlli esterni che obbligano a rilevanti adempimenti con perdita di tempo e con notevoli spese.

I controlli interni, invece, non sempre sono tutti operativi e non sempre, come già detto, hanno la possibilità di ben funzionare per la mancanza dei dati contabili di base.

La presenza dei rappresentanti dei ministeri vigilanti nelle strutture del controllo interno non appare opportuna; così come essi non possono occupare posizioni negli organi di gestione, ugualmente non possono svolgere le loro precise attività di controllo esterno e di legittimità se sono presenti negli organi del controllo interno aziendale. Essi, invece, possono restare presenti a pieno titolo nei collegi sindacali.

5.2 *La funzione del controllo interno.*

La struttura della funzione del controllo interno risente del modello di *governance* del sistema riorganizzato sul polo della previdenza e sul polo della salute e sicurezza.

La funzione è collegata, rigorosamente, ai principi del decreto legislativo n. 286 del 1999 che descrive il sistema dei controlli interni in una visione organica di finalità, strutture ed attività, essa fra l'altro risulta coerente con l'articolazione dei controlli interni descritti nel decreto del Presidente della Repubblica n. 97 del 2003, dove sono indicate le regole amministrative e contabili per il processo programmazione, controllo e predisposizione dei bilanci.

Le unità di controllo interno da revisionare, innovare e/o sviluppare nelle singole strutture degli istituti presenti nei due Poli sono:

il controllo di gestione, oggi quasi sempre inesistente nella sua sostanziale caratterizzazione del monitoraggio dei costi e di misurazione dell'efficienza ed efficacia della gestione. Per l'esercizio di questa funzione di controllo necessitano dati contabili analitici per centri di costi e centri di responsabilità che ancora non sono sempre presenti negli istituti in esame. Le analisi degli scostamenti e le cause che li hanno generati tra programmi e risultati, tra valori di *budget* e valori di gestione (concomitanti e susseguenti) di carattere finanziario, economico e patrimoniale, richiedono un sistema contabile integrato economico e finanziario di tipo generale ed analitico che ancora non appartengono all'esperienza gestionale delle strutture produttive;

il controllo amministrativo e di regolarità evidenzia il sistema di controllo più consolidato in questi istituti; è di carattere tradizionale ed amministrativo svolto, di regola, dagli uffici di ragioneria, ma ora necessita di una particolare revisione, in quanto evidenzia una

funzione che può anche essere confusa con il controllo svolto dai revisori contabili. Tali controlli devono essere reconsiderati nella logica sistemica dei controlli interni, anche con riferimento ai loro *report* e con coerente collegamento all'esercizio del controllo del collegio sindacale;

la valutazione del personale evidenzia una unità del controllo da sviluppare in ogni realtà operativa. Negli istituti manca infatti un sistema di contabilità analitica per centri di costi e centri di responsabilità che sono gli unici rilevatori che potrebbero permettere una modalità di attivazione di incentivi e premi per il personale in modo differenziato e premiante. Ciò rende impossibile anche al sindacato che deve rimanere il soggetto abilitato alla contrattazione integrativa una politica salariale capace di motivare il personale per una risposta più efficace e più utile all'utenza;

il controllo o valutazione della dirigenza, anch'esso è poco operativo e quindi non assicura una effettiva responsabilizzazione della dirigenza, con dimostrata capacità di raggiungere gli obiettivi. La scelta fondamentale verte su una diversa contrattualizzazione del rapporto di lavoro; attualmente, infatti non sono esplicitate le caratteristiche manageriali di autonomia di governo, di autodeterminazione per l'organizzazione della produzione, di controlli sul personale e non è possibile valutare i risultati raggiunti, unico criterio obiettivo per attribuire la parte premiante delle retribuzioni ai dirigenti;

il controllo strategico identifica la punta più avanzata e qualificante dei controlli interni, ma oggi è molto difficile da attuare nei suoi contenuti caratteristici. Esso nella configurazione a regime della nuova *governance* dovrà essere previsto come supporto all'organo di indirizzo e di vigilanza sia della struttura centrale che dei singoli istituti, in altre parole deve supportare il sistema informativo prima di tutto degli organi strategici, ma anche dell'altro organo, il CdA, sia centrale che degli istituti, anche con riferimenti alle posizioni apicali. In sintesi, il controllo strategico deve verificare l'attuazione degli indirizzi generali, delle strategie e del conseguimento o meno degli obiettivi e dei risultati ad essi connessi; in via prospettica esso deve saper indagare e valutare le variabili interne ed esterne che influenzano il panorama sociale ed economico delle prestazioni offerte, al fine di qualificare il sistema delle informazioni di base per le successive decisioni del Consiglio di indirizzo e vigilanza e di tutti gli altri organi della *governance* centrale e degli istituti dei due Poli;

il collegio sindacale opera ormai secondo i dettami del codice civile e deve essere revisionato nelle sue finalità e nella composizione alla luce dei nuovi principi d'intervento operativo. La sua composizione tradizionale è costituita da alti dirigenti espressione dei ministeri vigilanti, ma potrebbero essere previste anche figure esterne con alti profili professionali. Una struttura snella del collegio sindacale può essere posta a livello degli istituti, se si ritenga di mantenerlo nel sistema complessivo dell'*audit* interno; infatti non mancano coloro che

sostengono un superamento del Collegio anche in virtù dell'allargamento dei compiti che si è attribuita la Corte dei conti.

Accanto al collegio sindacale è da rivedere anche il ruolo ed i correlati compiti del collegio dei revisori negli istituti, previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 97 del 2003.

La piena applicazione del suddetto decreto del Presidente della Repubblica comporta due organi con funzioni ripetitive inutili; una riconsiderazione è inevitabile e deve condurre all'eliminazione di uno.

In tale logica e tenendo presente quanto è avvenuto per le attribuzioni della Corte dei conti è da valutare se la chiara specificazione dei compiti abbia come soluzione razionale la scelta di una struttura di revisione, interna o anche esterna, che svolga anche i compiti degli attuali sindaci degli istituti.

In sintesi tutte queste articolazioni di controllo devono essere organicamente riconsiderate in un sistema di organi razionalizzato e con una strutturazione più snella e più efficace.

5.3 *I controlli esterni di natura politica.*

I controlli esterni di natura politica sono molteplici e del tutto scollegati tra loro e con quelli interni, per cui si rende indispensabile una loro verifica sul numero e sui compiti.

I principali controlli di natura politica sono:

a) da parte del Parlamento, esclusivamente di competenza della Commissione bicamerale di controllo sugli enti gestori con compiti che possono essere meglio definiti per aumentare la positività dell'intervento;

b) da parte dei ministeri vigilanti che, è da sottolineare, sono avvenuti sempre più frequentemente non rispettando il principio della separazione delle funzioni, riducendo così l'autonomia amministrativa degli enti, fino ad interventi su singole decisioni programmatiche, gestionali ed operative. Tale invadenza, invero, non può essere accettata, non è conforme alle norme vigenti; essa è del tutto impropria, occorre una precisa delimitazione del campo di verifica e di controllo del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale sugli atti e per i risultati ottenuti riguardo alle disposizioni legislative.

È giusto e deve essere verificato, dagli organi superiori di vigilanza, che ogni istituto ed i propri organi direzionali rispettino le norme vigenti, sia quelle riguardanti la funzione istituzionale che quelle riguardanti i vincoli finanziari e le limitazioni di spesa imposti dalle leggi di programmazione annuale e pluriennale dello Stato.

5.4 *I controlli esterni di natura amministrativa.*

I controlli esterni di natura amministrativa sono quelli effettuati dalla Corte dei conti con il magistrato addetto al controllo, presente presso ogni istituto e con la relazione annuale al Parlamento.

Il ruolo e le modalità di realizzazione di tali controlli sono mutati in modo sostanziale. Il doppio intervento della Corte dei conti e l'estensione delle finalità di controllo impone una revisione organica

ed unitaria anche dei ruoli di altri soggetti, come il collegio sindacale, per avere una configurazione non ripetitiva ed efficiente dei controlli nel sistema.

È necessario pertanto ridefinire in un quadro unico il sistema dei controlli, interni ed esterni, al fine di poter anche attribuire con certezza le responsabilità manageriali e valutare i soggetti per i loro risultati ed adempimenti.

Tale importante coordinamento nel sistema dei controlli impone un rigoroso chiarimento con i livelli istituzionali esterni e politici, Parlamento e Governo da un lato e ministeri vigilanti, dall'altro.

Ad essi deve competere una verifica, per lo più *ex post*, sulla corretta applicazione delle norme e quindi sulla legittimità delle azioni, ma occorre eliminare completamente le interferenze di natura amministrativa o gestionale, lesive dell'autonomia e della dignità della *governance* pubblica e con l'effetto di demotivare il *management*, di creare alibi e d'introdurre le premesse per risultati negativi e per cattiva funzionalità aziendale.

Conclusioni.

La Commissione con l'indagine in titolo ha voluto verificare, attraverso le audizioni di rappresentanti del Governo, delle parti sociali e degli organi degli stessi istituti, la situazione esistente all'interno degli enti, che costituiscono il sistema di previdenza pubblica, alla luce di una ipotesi di unificazione in un solo istituto.

Le valutazioni e i suggerimenti frutto del lavoro della Commissione sono riportate con ampia ed esauriente sintesi nella prima parte di tale documento.

L'importanza e la delicatezza di un progetto di profonda riorganizzazione dell'intero sistema, che caratterizza per qualità delle prestazioni e dei servizi la parte preponderante della spesa sociale dello Stato, ha fornito alla Commissione la convinzione e lo stimolo per dare uno sbocco più impegnativo e più qualificato all'indagine appena conclusa, dalle criticità evidenziate, alcune delle quali ripetutamente sollecitate; ma si è assunta la responsabilità di pronunciarsi nel merito dell'ipotesi di riunificazione, avanzando una propria generale ed organica proposta di riorganizzazione.

Si è così definita una configurazione sistemica più appropriata alle differenze sostanziali tra la previdenza in senso stretto e la sicurezza del lavoro rispetto all'unificazione; si sono individuate le linee strategiche per una razionalizzazione in due poli che, con articolazioni interne a forte specializzazione, possono assicurare sensibili miglioramenti funzionali, riduzione di costi gestionali e rispetto di diversità specifiche; si sono indicate sinergie immediate all'interno di un programma d'integrazioni strutturali più ampio; si è, infine sottolineata la necessità di un nuovo modello di *governance*, reso più urgente dalla decisione di riformare il sistema.

La proposta avanzata, o qualunque altra si voglia scegliere, che tuttavia abbia i connotati di organicità e completezza di un progetto strategico, come si conviene ad un sistema di così rilevante portata economica, sociale e politica, non può che avere un carattere processuale, ma con tempi certi e fasi ben delineate.

Il progetto della Commissione ha tracciato due o tre fasi. La prima di queste dovrebbe essere immediata, sia perchè vi sono interventi abbastanza facili che prescindono dalla riorganizzazione e che sono richiesti come correttivi a criticità note e datate, ma anche per dare credibilità ad un progetto di riforma che deve essere ambizioso e quindi con difficoltà che richiedono convinzione e determinazione.