

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

64.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 MARZO 2017

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **GIUSEPPE GALATI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), Pietro Iocca:	
Galati Giuseppe, <i>Presidente</i>	3	Galati Giuseppe, <i>Presidente</i>	3, 5, 7, 8
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DEL RISPARMIO PREVIDENZIALE DA PARTE DEI FONDI PENSIONE E CASSE PROFESSIONALI, CON RIFERIMENTO AGLI INVESTIMENTI MOBILIARI E IMMOBILIARI, E TIPOLOGIA DELLE PRESTAZIONI FORNITE, ANCHE NEL SETTORE ASSISTENZIALE		Iocca Pietro, <i>presidente Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS</i>	3, 6, 7, 8
		Morassut Roberto (PD)	6
		Santini Giorgio (PD)	6
		ALLEGATO: Documentazione presentata dal presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS	9

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
GIUSEPPE GALATI

La seduta comincia alle 15.05.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

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

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

Le ragioni di questa audizione sono motivate dalla recente non approvazione da parte del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'INPS presieduta dal presidente Iocca del bilancio preventivo dell'INPS per l'esercizio 2017.

Per queste ragioni e per evidente interesse generale, abbiamo chiesto al presidente Iocca di essere qui e di riferirci sulle

motivazioni e sulla decisione finale dell'organismo.

Do la parola al presidente Iocca.

PIETRO IOCCA, *presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS*. La decisione di non approvare il bilancio preventivo 2017 non è una questione di ripicca nei confronti di chicchessia. Alla base ci sono delle motivazioni che in sunto dirò per sommi capi.

Le ragioni non sono quelle che qualcuno ha detto anche a mezzo stampa, contravvenendo a quel *bon ton* che deve valere tra gli organi dell'istituto, ma la situazione economico-patrimoniale dell'INPS è sotto gli occhi di tutti.

Con il bilancio preventivo 2017, arriviamo in una situazione patrimoniale netta di -7.863 milioni di euro. Andiamo sotto. Dopo non succederà nulla perché c'è il bilancio dello Stato? No, se facciamo questo discorso, non è possibile. Allora, dovremmo cominciare a rappresentare allo Stato che per la *spending review* l'INPS ogni anno riversa alle casse dello Stato quasi un miliardo di euro. Se è così, possiamo dire che non tanto ci pensa lo Stato, ma lo Stato siamo tutti. I conti dell'INPS debbono seguire un loro iter logico.

Questa situazione patrimoniale va sempre più deteriorandosi. Io ho messo un appunto nella documentazione. Dal consuntivo 2012, stiamo sempre più peggiorando la situazione. Da 21.875 milioni del consuntivo 2012 si va al preventivo 2017, quando si spera di fermarsi a -7.863 milioni. È una situazione che va monitorata e tenuta da conto, sempre tenuta d'occhio.

C'è la gestione dei crediti, che ammontano complessivamente a 171 miliardi 850 milioni. Di questi, 119 sono dei privati e 55 della pubblica amministrazione. È una situazione che non si regge più, non può

essere retta. Se non si attiva qualche meccanismo tale che si recuperino questi crediti che l'INPS vanta, secondo me non si andrà molto lontano.

La gestione del patrimonio è un altro punto *dolens* per cui il CIV non ha inteso approvare il preventivo 2017. C'è qualche avvisaglia sui quotidiani in questi giorni sulla gestione del patrimonio. Io credo che si giungerà a una situazione che non promette nulla di buono. Sono questioni — badate bene — che non ha rilevato solamente il CIV: c'è la Corte dei conti tramite il magistrato delegato al controllo dei conti, ci sono i revisori dei conti, c'è lo stesso ministero, i cui uffici hanno rappresentato determinate questioni che vanno corrette nella gestione dell'INPS.

La stessa riorganizzazione che il presidente Boeri vorrebbe che fosse il fiore all'occhiello della sua presidenza, ha dei buchi, è in odore di qualcosa di non del tutto limpido. Indurre, in definitiva, il collegio dei sindaci a mandare alla Corte dei conti del Lazio questi provvedimenti che riguardano la riorganizzazione dell'istituto, vuol dire che qualcosa non funziona.

Il CIV propriamente non entra nel merito, perché è un fatto puramente gestionale e non fa parte della materia del CIV. Il CIV, tutto sommato, lamenta solamente la questione che questa riorganizzazione non è stata accompagnata da uno straccio di relazione una, che abbia detto e significato quali erano gli intendimenti, gli obiettivi, le strategie che si intendeva perseguire.

Il CIV, in tutta la faccenda della riorganizzazione, ha messo becco solamente sulla questione delle proprie prerogative, e per tale motivo ha fatto il famoso ricorso al TAR, perché si è sentito leso. Più che sentito leso, si evidenzia che è venuta meno la sua caratteristica di poter rivolgere le sue direttive non solo al presidente dell'INPS, ma anche all'altro organo — la legge così stabilisce — rappresentato dal direttore generale. La tesi del presidente Boeri, invece, di questa presidenza *pro tempore*, dice che le direttive vanno indirizzate solamente al presidente dell'INPS, che poi ci pensa lui con il direttore generale. Non è così, nella maniera più assoluta. Il CIV, che detiene

l'indirizzo strategico, che va al di là di quello politico e amministrativo, dà le direttive anche al direttore generale, che è compartecipe della gestione dell'istituto.

Per quanto riguarda il personale, è vero che l'INPS sta perdendo un po' di persone, come peraltro tutta l'amministrazione. Si innalza l'età media del personale — dai 53 ai 55 anni va mediamente il dipendente dell'INPS — ma è possibile che non ci sia un corso che riabiliti il personale, indirizzato laddove c'è più bisogno?

In definitiva, qual è il motivo per cui prima le pensioni venivano erogate e liquidate in un periodo di 30 giorni e adesso si deve aspettare anche 130, 140 e 150 giorni per l'erogazione di una pensione? Questo dipende anche dalla ricollocazione del personale opportunamente formato e informato nei vari gangli strategici del personale, cioè della struttura dell'INPS.

Sull'informatica, mi dispiace, ma mi debbo ripetere. Dieci anni fa, lavoravano al sistema informatico 2.000 dipendenti dell'INPS, che si sono ridotti, quest'anno, a 200. Gli esterni che lavorano al sistema informatico sono diventati 2.000 e gli interni sono 200, come dicevo prima.

Non c'è un piano per quanto riguarda il servizio informatico? Stiamo dicendo da vari anni di prevedere, se non altro, di collocare e ricollocare nei punti più nevralgici di questo sistema personale interno all'INPS. Non si può delegare tutto alla società privata per la gestione del sistema informativo. Questo piano triennale dell'informatica, invece, che pure per legge è previsto, non viene allegato al bilancio, non c'è.

Non parliamo poi del piano di investimento e disinvestimento del patrimonio dell'INPS.

Una determina della presidenza Boeri di questi giorni aliena e mette sul mercato le quote sociali della Parmalat (l'INPS ha anche le quote della Parmalat e dell'UniCredit). Data la modesta quantità, entità, delle azioni, la presidenza Boeri ritiene che possa rimetterle sul mercato.

La legge dice, però, che c'è bisogno di un piano pluriennale di investimenti e disinvestimenti, le cui conclusioni sono appro-

vate definitivamente dal CIV. Se è vero, infatti, che queste azioni della Parmalat sono state acquistate, un motivo ci deve essere alla base di questa tenuta delle azioni della Parmalat e di UniCredit. Si fa un piano di investimento e disinvestimento e il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza vaglia i motivi e i criteri per cui vanno dismesse queste azioni. Il CIV non ha bisogno di mantenere queste azioni, ma non si può dismettere perché è una modica quantità. Chi stabilisce che è modica la quantità? Fino a quanti milioni è modica? Oltrepasata quale misura diventa qualcosa che deve passare per il CIV? Questa non è una buona questione.

La goccia che proprio ha fatto traboccare il vaso del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza è stata la questione che gli indirizzi dettati dal medesimo nella stesura del bilancio sono stati oggetto di esame da parte dell'OIV (organismo interno di valutazione), che ha valutato la rispondenza tra gli indirizzi che il CIV ha emanato, l'operato e la stesura del preventivo 2017.

Io ho portato due lavori che ha fatto l'OIV per conto del CIV, a ottobre-novembre 2016 e a febbraio 2017, laddove dice che in definitiva si evince che non c'è traccia di rispondenza tra gli indirizzi dettati dal CIV e il bilancio predisposto dalla presidenza *pro tempore*.

Allora, delle due l'una: o il CIV non fa gli indirizzi, non emana, quest'atto che per legge deve fare, o ognuno se ne va per suo conto, o diventa inutile che il CIV sia una parte della dicotomia che governa l'istituto. Di qui anche l'esigenza di riscrivere questa *governance*. L'appello è a conferire a quest'organismo — se il legislatore ritiene ancora che debba essere duale questo governo dell'INPS — qualche potere di deterrenza in capo al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, altrimenti si affida a un illustre luminaire dell'economia il governo *sic et simpliciter* di tutto l'istituto — secondo le leggi economiche e secondo le credenze di colui che di volta in volta governa l'INPS — e si va avanti con l'opera di questi professori, questi che hanno una testa molto grande.

Io dico che tali situazioni vanno bene — mi permetto e chiedo scusa in anticipo — quando si tratta di teorizzare determinate cose in una stanza, ma nella pratica poi si cozza contro la realtà. Per chi ha fatto la domanda di andare in pensione, un conto è se la stessa viene liquidata a 30 giorni, un altro se viene liquidata a 180-190.

Proprio questa mattina, mi è arrivato sul cellulare il messaggino di una signora che scrive al presidente del CIV di prendere in considerazione che sono tre anni che aspetta la pensione. Per senso di giustizia, mi prega di intervenire. Con chi, dove, quando, se il diritto del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza è solamente quello di indirizzare? Se pure poi questi indirizzi vengono disattesi nella stesura dello strumento finanziario principale, quello che governa l'istituto, allora mi domando: a che cosa serve? Che cosa rappresenta quest'azione che svolgiamo?

Questo è, quindi, un atteggiamento di richiamo, un grido d'allarme che il CIV, forse per la prima volta nella gestione dell'istituto, lancia per ottenere l'attenzione di tutti. Poi si va in giro e si dicono tantissime cose, ma la realtà nella sua essenzialità, che ho rappresentato, è questa che vi ho detto fin qua. Che ci siano questi residui attivi è la realtà. Non mi invento io questi 171 miliardi di contributi non assunti alle casse dell'INPS, di cui, ripeto, 55 miliardi della pubblica amministrazione e gli altri appartenenti al privato.

Per sommi capi mi sono adoperato per rendervi in questi pochi minuti le nostre motivazioni. Nella maniera più assoluta, ci tengo a precisare che non è il capriccio di un organismo dell'INPS non aver approvato il bilancio. Ci sono buoni motivi e valide ragioni per cui non si è ritenuto di approvare questo bilancio preventivo 2017. Se ci sono delle domande, sono a vostra disposizione.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Iocca per il contributo.

Visto che il senatore Santini deve andare subito ai lavori del Senato, gli do la parola.

GIORGIO SANTINI. Voglio ringraziare anch'io il presidente Iocca per l'informativa chiara e per il materiale. Mi scuso, ma purtroppo dobbiamo andare in Aula, è necessaria la nostra presenza fin dalle 15.30.

La documentazione è molto ricca. La guarderemo attentamente. Credo che la risposta stia anche nelle cose dette alla fine. A questo punto, il tema della *governance* è assolutamente imprescindibile. Non spetta a noi, spetta al Governo, al ministero, all'istituto, ma credo che si debba rapidamente trovare una soluzione.

Da questa documentazione non ho capito una cosa che mi interessa, la dinamica dei crediti, 171 miliardi quest'anno: sarebbe possibile avere un raffronto? Sarebbe interessante anche — magari, qui dentro c'è e io non l'ho visto — sapere quanto era nel 2016, nel 2015, nel 2014. Chiaramente, è abbastanza presumibile che risenta anche degli effetti del ciclo economico, che non è particolarmente importante o positivo.

PIETRO IOCCA, *presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS*. Nel 2015, a consuntivo, erano 146 miliardi; le previsioni assestate del 2016 erano 159; col preventivo 2017 si va a finire a 171.

C'è da dire che questi vanno depurati dal fondo di svalutazione di 55 miliardi, cioè 171 meno 55, ma è sempre molto. Poi quei 55 miliardi non sono nelle casse dell'INPS, bisogna sempre trovare il modo di reperirli, di venirne a capo.

ROBERTO MORASSUT. Noi abbiamo avuto una discussione in Commissione attraverso la relazione che la Commissione ha svolto sull'attività dell'ente e sul bilancio. Vorrei capire se le informazioni che abbiamo condiviso in quell'occasione collimano con quello che ci presenta il CIV su quest'aspetto delle contribuzioni non riscosse.

Su quest'ammontare delle contribuzioni riscosse, per capire, di questa cifra qual è quella che viene messa a bilancio, cioè che viene considerata parte integrante del bilancio INPS? All'interno di questo, c'è una parte non esigibile? Il punto è questo: di

170 miliardi, 50 o 60, quelli che sono, se c'è una parte non esigibile, questa non può far parte evidentemente del bilancio. Questo è un punto di valutazione.

Sul tema del patrimonio immobiliare, ci aspettiamo — e anzi approfittiamo anche per chiedere al presidente di produrre una nuova audizione con l'ente su questo, anche con i sindacati dell'inquinato, le organizzazioni maggiormente rappresentative — indicazioni su un problema che ora viene sollevato per quanto riguarda il rinnovo dei contratti e il piano delle vendite.

Siamo fermi agli indirizzi del 2012 del Salva Italia, Governo Monti, che dava indicazioni di conferire questo patrimonio a Invimit, cosa che non è stata fatta. Negli ultimi tempi, si era valutata invece la possibilità, anche per velocizzare i tempi, che fosse direttamente INPS a esercitare queste vendite agli inquilini, avendo poi l'INPS la struttura territoriale per poterlo fare, che Invimit non ha. Su questo una decisione in un senso o nell'altro va assunta. Tra le valutazioni che il CIV ci offre, anche su questo vorrei una vostra considerazione.

PIETRO IOCCA, *presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS*. Per quanto riguarda i crediti, va da sé che per esempio quello che risalgono al 1999 hanno una possibilità di essere introitati minore di quelli del 2015. Nasce anche la richiesta da parte del collegio dei sindaci di procedere a questo fondo di svalutazione anno per anno: gli importi del 1999 debbono avere una percentuale di svalutazione dell'80-90 per cento. Chi va a ritrovare, infatti, questi crediti del 1999? Hanno una bassissima probabilità di essere riscossi.

Bisogna anche — qui può intervenire anche il legislatore — accorciare questo periodo di iscrizione nello strumento finanziario dell'INPS di questi crediti che vanno indietro nel periodo in cui sono maturati. Secondo me, anche per l'esperienza di ex segretario comunale, non entreranno mai più nelle casse dell'INPS.

Ripeto che l'aspetto più allarmante — ho citato solamente tre anni di questi crediti — è che a mano a mano hanno una velocità di incremento esponenziale questi crediti del-

l'INPS. Si rende necessario veramente attenzionare le procedure.

Nella pubblica amministrazione, per esempio, non si svolge attività ispettiva. Tralasciando il fatto della nuova agenzia, l'attività ispettiva dell'INPS è stata proprio nulla. Nel 2015, per esempio — mi ha colpito questo dato — l'attività ispettiva dell'INPS nei confronti della pubblica amministrazione, dei comuni, delle province, delle regioni, è stata zero, non hanno fatto una sola ispezione nel 2015. Sto vedendo che anche la nuova agenzia, con la quale abbiamo fatto qualche incontro, sta sempre attenzionando i soliti noti, cioè il privato, ma non la pubblica amministrazione. Non siamo riusciti, per esempio, noi componenti del CIV a sapere quanti contributi deve versare il comune di Roma alle casse dell'istituto. Questo è un aspetto che va attenzionato per bene. È anche uno dei motivi per i quali abbiamo chiesto una riflessione, per i quali non abbiamo approvato il preventivo 2017.

Per quanto riguarda il patrimonio, credo che chi di dovere non possa *sic et simpliciter* disfarsi di questo patrimonio, che può essere anche una goccia a fronte degli 850 miliardi del bilancio dell'INPS — 4-5 miliardi — ma è sempre qualcosa che può essere all'occorrenza impegnato con qualche altra cosa per far fronte all'attività di erogazione delle pensioni dell'istituto. Una cosa è averli, altro è non averli.

Ora, questo patrimonio va monitorato e valorizzato. Abbiamo avuto tutta la vicenda di SCIP 1 e SCIP 2. Nel 2016, la presidenza Boeri aveva fatto una deliberazione e, a onor del vero ancora di più il commissario Treu a suo tempo, in cui si delegava al direttore generale tutta l'attività di compravendita, dismissione e così via senza un criterio.

Ne è nata l'esigenza di avere un quadro completo di tutto il patrimonio dell'INPS, un censimento di quanti appartamenti ha l'INPS, quanti in affitto, quante richieste ci sono di acquistare questi appartamenti.

La dottoressa Becchini, già dirigente centrale del servizio patrimonio dell'INPS, diceva che non c'era richiesta di appartamenti. Si scopre che, invece, molti inquilini

richiedono l'acquisto. Fare una cernita significa amministrare il patrimonio dell'INPS. Questo significa anche valorizzare il patrimonio dell'INPS.

Dico una cosa molto semplice, ma non ci voglio entrare, sennò si dirà che il CIV vuole entrare nella gestione. Si sono messi, però, tanti dirigenti a studiare, non si sa bene che cosa: l'attività di questi dirigenti non si può indirizzare alla ricognizione, al computo di tutti questi appartamenti, di queste richieste della gente di acquistare? Non si sa dare una risposta. Diventa impossibile individuare il responsabile che non risponde a quella richiesta dell'inquilino di un appartamento dell'INPS. Non si sa a chi si deve rivolgersi.

Anche a me tante volte arrivano delle istanze, volte a evidenziare che è stata fatta una richiesta: sarò ben lieto di testimoniare che le ho conservate, le conservo nell'ufficio, a disposizione. Qualora vi sarà l'eventualità, avrò modo di dimostrare che ci sono queste richieste inevase.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda questo punto, prendo nota della richiesta che faceva il collega Morassut di audire i sindacati dell'inquilinato. Ciò potrà essere utile anche in occasione di un successivo confronto con la direzione generale e la direzione centrale immobiliare. Presidente, del ricorso al TAR, quello presentato sulla precedente vicenda che ci ha visto audire anche lei, si hanno notizie?

PIETRO IOCCA, *presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS*. No, l'udienza per discutere di questa cosa non è stata ancora fissata. Per la verità, non abbiamo chiesto la sospensiva, perché vogliamo che il giudice si convinca approfonditamente del merito.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda, anche ora, questo vostro parere negativo, che effetti prevede che porterà?

PIETRO IOCCA, *presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS*. La pratica della bocciatura del bilancio preventivo 2017 è passata al ministro. La legge dice che, se

non concordano i due organi dell'istituto, passa al ministro. Noi, per la verità, non abbiamo inteso approvarla, ma abbiamo avuto un incontro con il ministro, in cui abbiamo rappresentato, come a voi oggi, le buone ragioni che ci hanno indotto a prendere questa decisione.

Non è solamente il CIV che ha preso questa posizione. Anche gli uffici ministeriali hanno mosso degli appunti a quest'attività.

PRESIDENTE. Siete in attesa di una risposta dal ministero.

PIETRO IOCCA, presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS. Responsabilmente, per parlare sempre di responsabilità, il CIV ha approvato l'esercizio provvisorio, quindi fino a tutto aprile 2017 c'è l'esercizio provvisorio nell'INPS.

Adesso, il bilancio è all'attenzione del ministero, che evidentemente provvederà ad approvare questo bilancio, ma ritengo con delle condizioni. Era un po' quello che il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza cercava. Ripeto, e scusate la ripetizione, che non sono questioni pretestuose né generiche né se ne può uscire dicendo che c'è il bilancio dello Stato. Certo che c'è il bilancio dello Stato, ma se lo Stato chiede indietro 850 milioni, quasi 900 milioni all'anno per le sue casse, un'amministrazione oculata del-

l'istituto ha una ragione in più per amministrare come si deve.

PRESIDENTE. È ovvio che questo sarà oggetto anche di nostra riflessione, penso, all'interno dell'Ufficio di Presidenza. Anche da parte nostra forse sarà utile avere un'interlocuzione col Ministero, per capire quale sarà l'impostazione e la decisione finale, tenendo conto che è tema assai delicato per il Paese, questo della stabilità dei conti.

PIETRO IOCCA, presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS. Veramente pregherei il legislatore di attenzionare questa situazione, che potrebbe degenerare. Non va tutto bene in INPS, e mi voglio riferire alle dichiarazioni della presidenza *pro tempore*, nella maniera più assoluta.

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

La seduta termina alle 15.40.

*Licenziato per la stampa
il 3 ottobre 2017*

ALLEGATO

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE**DELIBERAZIONE N. 2**

Oggetto: Bilancio preventivo finanziario generale di competenza e cassa ed economico-patrimoniale generale dell'INPS per l'esercizio 2017

IL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

(Seduta del 21 febbraio 2017)

Visti gli articoli 9 e 20 della legge 9 marzo 1989, n. 88;

Visto l'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, modificato dall'art. 17, comma 23, della legge 15 maggio 1997, n. 127;

Visto l'art. 4, comma 2, del D.P.R. 24 settembre 1997, n. 366;

Visti gli articoli 4 e 8 del "Regolamento per l'Amministrazione e la Contabilità dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale", approvato dal Consiglio di Amministrazione con deliberazione n. 172 del 18 maggio 2005;

Visto l'art. 7, comma 8, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo il quale le competenze già attribuite al Consiglio di Amministrazione sono devolute al Presidente dell'Ente, che le esercita con proprie determinazioni;

Visto il D.P.C.M. dell'8 agosto 2013 con il quale è stato di ricostituito il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'INPS e successive integrazioni e modifiche;

Visto il D.P.R. del 16 febbraio 2015 con il quale il Prof. Tito Boeri è stato nominato, per la durata di un quadriennio, a decorrere dalla data del decreto medesimo, Presidente dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale;

Il Segretario


Vista la deliberazione n. 15 del 28 novembre 2016 con la quale il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha approvato il bilancio consuntivo dell'INPS per l'anno 2015;

Vista la determinazione n. 169 del 27 dicembre 2016, con la quale il Presidente dell'INPS ha predisposto e trasmesso il bilancio preventivo dell'INPS per l'anno 2017;

Vista la deliberazione n. 17 del 29 dicembre 2016 con la quale il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha autorizzato l'esercizio provvisorio del bilancio dal 1 gennaio 2017;

Vista la deliberazione n. 1 del 24 gennaio 2017 con la quale il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha approvato l'assestamento al bilancio di previsione per l'anno 2016;

Considerato che

- il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza è chiamato dal predetto art. 3, comma 4 del decreto legislativo n. 479/1994 a definire i programmi e individuare le linee di indirizzo dell'ente, a determinare gli obiettivi strategici pluriennali, a esercitare la funzione di vigilanza avvalendosi anche dell'Organo di controllo interno per acquisire i dati e gli elementi relativi alla realizzazione degli obiettivi e alla corretta ed economica gestione delle risorse, a emanare le direttive di carattere generale relative all'attività dell'ente e ad approvare in via definitiva il bilancio preventivo e il conto consuntivo, nonché i piani pluriennali e i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento;
- il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, con deliberazione n. 5 del 19 aprile 2016, ha adottato la Relazione Programmatica in cui definisce indirizzi strategici per gli anni 2017-2019, i cui riflessi devono necessariamente trovare riscontro nella coerente individuazione delle risorse del bilancio di previsione e devono essere riconoscibili nel progetto di bilancio rappresentato nella Relazione del Presidente;
- le valutazioni del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza non attengono alla osservanza della legge e dei regolamenti, che è rimessa al Collegio dei sindaci, ma alla piena rispondenza del progetto di bilancio ai propri indirizzi strategici;
- il Ministero del lavoro, con nota n. 16029 del 16 dicembre 2016, ha sollecitato l'Istituto, in modo argomentato, ad assumere le necessarie

Il Segretario



iniziative per intervenire su aspetti che rientrano tutti tra quelli oggetto di indirizzo strategico;

- il Collegio dei sindaci - tra l'altro con le Relazioni ai bilanci dell'Istituto allegate ai verbali n. 11/2016, 32/2016, 39/2016 e 2/2017 - ha ripetutamente riscontrato gravi criticità nel complessivo impianto del bilancio e nell'andamento gestionale complessivo;

Tenuto conto della relazione del Collegio dei sindaci al bilancio di previsione 2017 dell'INPS con la quale, pur senza riscontrare profili di violazioni di legge, ha autorizzato la prosecuzione dell'iter di approvazione del predetto bilancio, al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa dell'Istituto, riservandosi una più completa valutazione in occasione della prima nota di variazione;

Tenuto conto, altresì, delle considerazioni svolte dall'Organismo Indipendente di Valutazione, nelle relazioni di novembre 2016 (prot. n. 255/2016) e febbraio 2017 (prot. n. 49/2017), che attestano la impossibilità di verificare la coerenza tra gli indirizzi strategici del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e la conseguente impossibilità di riscontro sulla opportuna allocazione delle risorse nel bilancio di previsione per il 2017, anche per l'assenza - in violazione dei contenuti previsti nel Regolamento di amministrazione e contabilità dell'Istituto - di una esposizione del contenuto degli obiettivi operativi e delle risorse ad essi destinate, che possa permettere la verifica politico-sociale propria del CIV;

Tenuto conto, infine, delle considerazioni contenute nella Relazione della Corte dei conti n. 5 del 9 febbraio 2017, ampiamente descrittive della situazione critica dell'Istituto;

Rilevate le criticità dell'impianto complessivo del bilancio di previsione per il 2017, con particolare riguardo ad andamento economico-finanziario, gestione dei crediti contributivi, patrimonio, riorganizzazione, personale, informatica;

Rilevato altresì che il bilancio dell'INPS presenta criticità di fondo già rilevate dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza nelle deliberazioni sopra richiamate sui bilanci dell'Istituto (relative ad aspetti strutturali come bilancio, assetto organizzativo, gestione dei crediti, patrimonio, personale, informatica, bilancio per missioni e programmi) senza che sia delineato ed argomentato alcun intervento funzionale al superamento delle predette criticità;

Preso atto della conseguente oggettiva ed insuperabile impossibilità di valutare la congruità delle risorse previste in bilancio rispetto agli obiettivi

Il Segretario

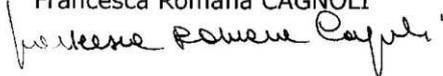

strategici, necessità particolarmente avvertita in presenza delle criticità denunciate, ripetutamente e formalmente stigmatizzate dai Ministeri vigilanti, dal Collegio dei sindaci e dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza,

DELIBERA

di non approvare il Bilancio preventivo finanziario generale di competenza e cassa ed economico-patrimoniale generale dell'INPS per l'esercizio 2017 di cui alla determinazione del Presidente dell'Istituto n. 169 del 27 dicembre 2016 , per le considerazioni di cui in premessa e per le motivazioni contenute nel documento allegato, che costituisce parte integrante e sostanziale della presente deliberazione

La presente deliberazione sarà trasmessa ai Ministeri vigilanti ai sensi di legge.

IL SEGRETARIO
Francesca Romana CAGNOLI



IL PRESIDENTE
Pietro IOCCA



CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

BILANCIO PREVENTIVO FINANZIARIO GENERALE DI COMPETENZA E CASSA ED ECONOMICO-PATRIMONIALE GENERALE DELL'INPS PER L'ESERCIZIO 2017

PREMESSA

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, sin dai suoi primi atti, ha adottato e puntualmente ribadito indirizzi diretti agli Organi politici e gestionali dell'Istituto per l'adozione di scelte e iniziative volte a superare le criticità denunciate sui temi di seguito indicati.

Le considerazioni critiche ripetutamente contenute nella più recente documentazione contabile (puntualmente evidenziate e ribadite nel giudizio del Collegio dei sindaci), il trend in continuo peggioramento degli indici di qualità dei servizi (da ultimo, l'andamento produttivo trimestrale al 30 settembre 2016), le carenze di fondo mai corrette (ad esempio, l'assenza del piano di investimento e disinvestimento del patrimonio e del piano triennale per l'informatica), le scelte organizzative ripetutamente oggetto di rilievi da parte dei Ministeri vigilanti (ad alcuni dei quali l'Istituto ha addirittura ritenuto di non adeguarsi) e del Collegio sindacale, le argomentate riflessioni contenute da ultimo nella Relazione della Corte dei Conti, sono testimonianza oggettiva del profondo e sistematico scostamento tra gli indirizzi del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e l'indirizzo ed il risultato dell'azione politico-amministrativa dell'Istituto.

L'indirizzo di carattere strategico, che si colloca sopra e prima di quello politico e di quello amministrativo, deve trovare attuazione – in un quadro di leale collaborazione e di piena e tempestiva informazione – nelle linee politico-gestionali e nei bilanci.

L'assenza della possibilità di operare questo riscontro – pure in presenza di una formale regolarità del bilancio – rende impossibile l'approvazione di un atto fondamentale, quale il bilancio di previsione.

Le criticità riscontrate nell'azione politico-amministrativa dell'Istituto e la necessità di conferire coerenza alla azione di vigilanza del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza in prospettiva di una corretta allocazione delle risorse in sede di bilancio, hanno indotto il Consiglio a richiedere ripetutamente il supporto

Il Segretario


dell'Organismo Indipendente di Valutazione (previsto dall'art. 3, comma 4, d.lgs n. 479/1997) proprio per acquisire i dati e le informazioni relative alla realizzazione degli obiettivi e alla corretta ed economica gestione delle risorse.

Le Relazioni dell'OIV di novembre 2016 (prot. n. 255/2016) e febbraio 2017 (prot. n. 49/2017) confermano integralmente, ed in modo preoccupante, dapprima il perdurante e progressivo disallineamento tra le linee strategiche del CIV e le linee di indirizzo assunte dall'Organo politico-amministrativo dell'Istituto e, da ultimo, addirittura l'oggettiva impossibilità di effettuare il raffronto.

Ne deriva l'impossibilità di operare il necessario riscontro in ordine alla opportuna allocazione delle risorse nei bilanci preventivi e consuntivi e di comprendere, da una parte, le azioni intraprese per il raggiungimento degli obiettivi programmatici del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e, dall'altra, l'adeguatezza dell'organizzazione delle risorse, umane e finanziarie, nonché la percentuale di realizzazione periodica-annuale degli obiettivi stessi.

In questa situazione, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza – pur nella piena consapevolezza delle conseguenze della propria decisione – non può approvare responsabilmente un bilancio di cui non è messo in condizione di verificare la corrispondenza ai propri indirizzi e, quindi, di effettuare il necessario riscontro in ordine alla opportuna allocazione delle risorse nel bilancio preventivo.

LA SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE

I dati del bilancio preventivo per il 2017 confermano il **peggioramento della situazione economico-patrimoniale (da ultimo certificata dalla Corte dei conti), senza che la Relazione del Presidente esponga le azioni poste o da porre in essere per il superamento delle criticità.** A tale proposito si ritiene che:

- a) come evidenziato dal Collegio dei sindaci, la Relazione del Presidente dell'Istituto dovrà avanzare proposte di soluzione delle notevoli criticità esistenti nelle idonee sedi istituzionali per porre in essere adeguati interventi sull'attuale quadro normativo;
- b) come richiesto dal Ministero del lavoro, in ogni caso, l'Istituto dovrà svolgere in modo efficace i propri compiti istituzionali orientando le relative azioni a scelte chiare e rigorose che consentano il raggiungimento degli obiettivi in termini di equilibrio economico-finanziario e, altresì, affrontando con l'urgenza necessaria questioni non più procrastinabili, come la ormai progressiva e costante erosione dell'avanzo di amministrazione

Il Segretario
fer.

Si tratta di osservazioni ripetutamente evidenziate – anche in sede di Bilancio consuntivo 2015 - alle quali manca ogni riscontro nella Relazione del Presidente al bilancio di previsione per il 2017.

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza in carica, nell'evidenziare l'esigenza di individuare soluzioni, anche di ordine legislativo, alle criticità dell'equilibrio finanziario, ha sollecitato senza nessun esito l'intervento propositivo dell'Istituto a partire dalla propria deliberazione n. 3/2014 con la quale ha approvato il bilancio di previsione 2014 dell'INPS.

LA GESTIONE DEI CREDITI

I dati di bilancio preventivo per il 2017 evidenziano un ammontare rilevante di **crediti di natura contributiva non riscossi** e, nella relazione del Presidente dell'Istituto, non si formula alcuna osservazione, analisi o proposta in merito ai crediti di natura contributiva ed al relativo Fondo di svalutazione. A tale proposito si ritiene che:

- a) come richiesto dal Ministero del lavoro e dal Collegio dei sindaci, occorre fissare percentuali di svalutazione distintamente per ciascun anno, tenendo conto del presunto valore di realizzo;
- b) come evidenziato nelle linee strategiche del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, occorre prevedere l'adozione da parte degli Organi di gestione di tutte le opportune iniziative nei confronti delle Istituzioni dirette ad individuare soluzioni normative che consentano di far iscrivere in bilancio un ammontare di crediti corrispondente alle reali possibilità di riscossione dell'Istituto;
- c) come rilevato dai Ministeri vigilanti, occorre una accurata analisi ai fini di consentire la corretta valutazione dei dati in bilancio;

Si ritiene inoltre necessario delineare compiutamente gli effetti economico-finanziari ed organizzativi del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193 e le eventuali azioni adottate a garanzia dei crediti

Si tratta di osservazioni ripetutamente evidenziate – anche in sede di Bilancio consuntivo 2015 - alle quali manca ogni riscontro nella Relazione del Presidente al bilancio di previsione per il 2017

Con riferimento alla gestione dei crediti, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza in carica - nell'evidenziare l'esigenza di individuare soluzioni, anche di ordine

Il Segretario


legislativo, alle criticità dell'equilibrio finanziario - ha sollecitato senza nessun esito l'intervento propositivo dell'Istituto a partire dalla predetta deliberazione n. 3/2014.

IL PATRIMONIO

In tema di **gestione del patrimonio**, la Relazione del Presidente non si occupa dei relativi aspetti, mentre è necessario che in essa:

- a) si individuino, come richiesto dal Ministero del lavoro, le misure di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare da reddito, al fine di incrementare i ricavi ed assicurare la riduzione dei costi di gestione;
- b) siano predisposti, come richiesto dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e dal Collegio dei sindaci, i piani pluriennali di investimento e disinvestimento, assicurando la piena redditività anche dell'eventuale reinvestimento delle entrate derivanti dalla dismissione.

Si tratta di osservazioni ripetutamente evidenziate – anche in sede di Bilancio consuntivo 2015 - alle quali manca ogni riscontro nella Relazione del Presidente al bilancio di previsione per il 2017

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza in carica, nell'evidenziare la carenza del piano pluriennale di investimento e disinvestimento, ne ha chiesto ripetutamente l'adozione a partire dalla deliberazione n. 1/2014, senza nessun esito.

LA RIORGANIZZAZIONE

In tema di **riorganizzazione**, la Relazione del Presidente non affronta i temi nodali e fondamentali per il buon funzionamento dell'Istituto, a tutela e garanzia della qualità del servizio, in ossequio ai principi costituzionali di buon andamento, efficacia ed efficienza. È invece necessario – al di là delle verifiche sulla legittimità degli interventi, che esula dalle competenze del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza - che il progetto di bilancio si fondi su di un compiuto assetto organizzativo, coerente con le previsioni normative e con gli obiettivi strategici. A tale proposito è necessario che i profili della riorganizzazione trovino adeguato riscontro nella Relazione del Presidente:

Il Segretario


- a) modificando il quadro regolatorio secondo le indicazioni del Ministero del lavoro, ed eliminando ogni profilo di conflitto, nel rispetto della normativa, sia dal punto di vista della governance dell'Istituto sia dal punto di vista dei criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali e funzionali, al fine anche di rappresentare la misura del contenimento della spesa quale effetto della predetta riorganizzazione;
- b) giustificando, con riferimento alle connesse poste di bilancio, l'impatto organizzativo ed economico-finanziario della riorganizzazione, con particolare riferimento agli effetti positivi che – richiesti dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza nelle proprie linee strategiche - si intende assicurare circa l'inversione di tendenza del quadro in netto peggioramento della qualità dei servizi, delineato dalla verifica trimestrale al 30 settembre 2016;
- c) assicurando un quadro chiaro della dotazione organica, secondo le indicazioni del Ministero del lavoro, per garantire il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento necessari. Il collegio sindacale ha suggerito, a tal proposito, di valutare l'opportunità di soprassedere all'applicazione del criterio della rotazione generalizzata anche della dirigenza di seconda fascia dopo quella operata per la dirigenza di prima fascia, per evitare riflessi negativi sull'organizzazione, sui risultati e sulla qualità del servizio verso l'utenza. Va rilevato che anche secondo l'ANAC la rotazione del personale va comunque correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche (Piano nazionale anticorruzione 2016).

Si tratta di un tema di fondamentale importanza per l'Istituto, richiamato espressamente nelle linee strategiche del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, condizione per la garanzia delle alte finalità sociali e costituzionali di cui è portatore, sul quale è da tempo in essere un serrato confronto con i Ministeri vigilanti e con gli Organi dell'Istituto che non ha ancora raggiunto un esito finale condiviso.

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza – come anche il Collegio dei sindaci e , da ultimo, la Corte dei Conti – ha chiesto ripetutamente senza alcun esito, a partire dalla deliberazione n. 8/2014, l'adozione di iniziative organizzative tali da garantire la continuità e la funzionalità amministrativa, evidenziando la rilevanza fondamentale dell'assetto organizzativo dell'Istituto.

Il Segretario



IL PERSONALE

In tema di **personale**, nella Relazione del Presidente dell'Istituto manca ogni riferimento ai progetti di riqualificazione che, tenendo conto della progressiva riduzione dei dipendenti, siano funzionali alla riorganizzazione ed al miglioramento dell'efficacia e della qualità dell'azione amministrativa. A tale proposito occorre rappresentare:

- a) le iniziative volte ad introdurre interventi correttivi dal punto di vista organizzativo e di riqualificazione del personale;
- b) l'impatto della recente riorganizzazione sulla garanzia degli obiettivi di miglioramento della qualità del servizio;
- c) la relazione tra le poste di bilancio ed i criteri della riorganizzazione che deve costituire il risultato di un piano analitico di distribuzione del personale che, valorizzando al massimo la professionalità, la competenza e l'esperienza, consenta di realizzare una coerente allocazione delle risorse umane sia sul territorio, sia nell'ambito delle qualifiche e dei profili necessari per lo svolgimento dei compiti istituzionali;
- d) la relazione tra la riorganizzazione e i necessari interventi formativi volti a far acquisire al personale le professionalità richieste per svolgere le funzioni che risulteranno scoperte.

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza in carica, nell'evidenziare il ruolo fondamentale del personale per assicurare e migliorare la qualità del servizio all'utenza, ha chiesto ripetutamente, a partire dalla propria deliberazione n. 5/2014, l'adozione di iniziative organizzative e formative, anche al fine di superare il problema oggettivo della progressiva riduzione dello stesso personale. Tali richieste non hanno avuto esito, tanto che l'ultima rilevazione trimestrale al 30 settembre 2016 evidenzia l'ulteriore decremento degli indici di qualità.

L'INFORMATICA.

In tema di **informatica**, funzionale alla riorganizzazione ed al miglioramento della qualità del servizio, come rilevato dal Collegio dei sindaci, non risulta mai predisposto dal Presidente ed approvato dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza alcun piano per l'informatica, previsto per legge. Inoltre, come rilevato nella Relazione della Corte dei Conti (n. 6/2016), il sistema in essere – fondato sulla esternalizzazione del servizio – risulta oneroso e inefficiente. A tal proposito si ritiene necessario:

Il Segretario


- a) adottare il piano triennale per l'informatica e valutarne l'impatto economico-finanziario sul bilancio di previsione per il 2017, in linea con le disposizioni del Dlgs n. 82/2005;
- b) argomentare gli effetti del predetto piano sui servizi dell'Istituto e le connesse esigenze di natura formativa per il personale;
- c) giustificare l'impegno di spesa inerente la perdurante esternalizzazione del servizio e le motivazioni che hanno impedito finora la reinternalizzazione dello stesso, evidenziando i vantaggi in termini di qualità del servizio e gli eventuali risparmi conseguiti.

Si tratta di punti oggetto delle linee strategiche del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza in carica, nell'evidenziare il ruolo fondamentale della tecnologia nel processo organizzativo e nell'erogazione delle prestazioni, ha chiesto ripetutamente l'adozione di iniziative organizzative e di formazione, a partire dalla deliberazione n. 8/2014. Tali richieste sono rimaste senza esito, tanto che alla data odierna non è stato predisposto l'apposito piano triennale, previsto per legge.

CONCLUSIONI

In conclusione del presente documento il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ritiene che, il progetto di bilancio di previsione per il 2017 non consenta al Consiglio stesso di esercitare il proprio ruolo, in quanto, rispetto ai propri indirizzi strategici ed ai ripetuti ed univoci richiami dei Ministeri vigilanti e del Collegio dei sindaci:

- a) è previsto un ulteriore peggioramento economico-finanziario, ma non le iniziative adeguate (interne ed esterne all'Istituto) per porvi rimedio;
- b) sono presenti crediti contributivi per un consistente importo la cui non tempestiva riscossione incide negativamente sul fabbisogno dell'Istituto. Relativamente a tali crediti, inoltre, nella relazione del Presidente non vengono indicate le iniziative volte ad assicurare il recupero degli stessi;
- c) non risulta ancora predisposto il piano di investimento e disinvestimento del patrimonio che consenta di assicurare, nel futuro, una gestione efficiente ed efficace (che assicurerebbe una riduzione di oneri a carico dello Stato);
- d) non è ancora consolidato il piano della riorganizzazione e la Relazione del Presidente dell'Istituto non prospetta i miglioramenti sia a livello

Il Segretario



economico-finanziario, sia della qualità delle prestazioni assicurate dall'Istituto;

- e) non è mai stato adottato il piano per l'informatica, obbligatorio per legge, e la Relazione del Presidente dell'Istituto non fornisce indicazioni sulle iniziative che l'istituto intende adottare per conseguire la reinternalizzazione della gestione, ripetutamente avanzata dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza. Detto piano sarebbe, inoltre, sicuramente funzionale al superamento delle criticità inerenti alla qualità del servizio verso l'utenza;
- f) non sono state fornite indicazioni volte a superare le criticità riscontrate nella qualità delle prestazioni erogate. Tale qualità, come già evidenziato, peggiora progressivamente in quanto i tempi di riconoscimento delle prestazioni pensionistiche e di sostegno al reddito sono in netto incremento.

Il Segretario
Francesca Polverini Caporali

Andamento economico- patrimoniale dell'INPS

Si riporta di seguito, per il periodo 2012-2017, il risultato economico d'esercizio e la situazione patrimoniale al 31 dicembre dell'Istituto evidenziando che i valori relativi a ciascun anno del periodo 2012 - 2015 sono di consuntivo, quelli relativi al 2016 sono di preventivo assestato e quelli del 2017 sono di preventivo.

Tabella 1 – Risultato economico d'esercizio (in mln di €)

INPS	CONSUNTIVO 2012	CONSUNTIVO 2013	CONSUNTIVO 2014	CONSUNTIVO 2015	ASSESTATO 2016	PREVENTIVO 2017
Risultato economico d'esercizio	-12.217	-12.846	-12.485	-16.297	-7.650	-6.152

Il risultato economico d'esercizio, al netto delle riserve legali, evidenzia a partire dal 2012 - anno dell'incorporazione con INPDAP ed ENPALS - un consistente trend negativo che, secondo le previsioni, dovrebbe ridursi negli anni 2016 e 2017.

Tabella 2 – Situazione patrimoniale netta al 31.12 (in mln di €)

INPS	CONSUNTIVO 2012	CONSUNTIVO 2013	CONSUNTIVO 2014	CONSUNTIVO 2015	ASSESTATO 2016	PREVENTIVO 2017
Situazione patrimoniale netta al 31.12	21.875	9.028	18.407	5.870	-1.734	-7.863

Per quanto riguarda il patrimonio netto dell'Istituto, si rileva una costante ma progressiva erosione dello stesso per effetto dei predetti risultati economici negativi.

A tal riguardo si rammenta che nell'anno 2014 il patrimonio netto dell'INPS ha fatto rilevare un netto miglioramento per effetto dell'art. 1 comma 5 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) che ha previsto l'azzeramento del debito nei confronti dello Stato per le anticipazioni di bilancio, pari a 21.698 mln, concesse per far fronte alle prestazioni erogate dall'ex INPDAP negli esercizi pregressi al 2012.

Ciò nonostante la situazione patrimoniale dell'Istituto ha continuato a peggiorare registrando per la prima volta, in sede di assestamento al bilancio di previsione del 2016, un valore negativo di 1.734 mln. Il deficit patrimoniale dell'Istituto è destinato negli anni ad aumentare e, già nel 2017, il patrimonio netto dell'INPS è previsto negativo per 7.863 mln.

INPS.0065.04/11/2016.0000468 E

INPS.0031.04/11/2016.0000255 U



Organismo indipendente di valutazione
Il Presidente



Istituto Nazionale Previdenza Sociale



Al Presidente del Consiglio di
Indirizzo e Vigilanza dell'INPS

Dott. Pietro IOCCA

SEDE

OGGETTO: Indagine conoscitiva sulla corrispondenza del processo di programmazione e degli obiettivi dell'INPS agli indirizzi strategici del CIV.

Si trasmettono le risultanze dell'indagine richiesta con nota n. 432 del 13 ottobre u.s. (e successiva integrazione n. 451 del 26 ottobre u.s.), di pari oggetto.

Cordiali saluti.


Prof. Antonio Antonellis



ORGANISMO
INDIPENDENTE
VALUTAZIONE
INPS

**Indagine conoscitiva sulla
corrispondenza del processo di
programmazione e degli obiettivi
dell'INPS agli indirizzi strategici
del CIV.**

Premessa

Con nota n. 432 del 13 ottobre u.s. il Presidente del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha chiesto a questo Organismo di verificare, per ciascuno degli anni 2016 e 2017, la corrispondenza tra gli indirizzi strategici contenuti nelle relazioni programmatiche relative agli anni medesimi e le Linee guida gestionali dell'Inps definite dal Presidente con gli atti conseguenti. Con successiva nota del 26 ottobre 2016, n. 451 il Presidente del CIV ha chiesto di estendere l'indagine anche all'anno 2015.

In relazione alle richieste avanzate, l'Organismo ha ripercorso l'iter e il contenuto dei documenti inerenti il processo di programmazione e budget relativi agli anni presi in esame. Detti documenti sono stati analizzati nell'ottica di verificare la corrispondenza sia dei contenuti che degli obiettivi con le linee strategiche indicate dalle Relazioni Programmatiche.

Per quanto riguarda il 2015 sono stati analizzati:

- 4 Il "Documento Generale di Indirizzo della V^o Consiliatura del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza" approvato dallo stesso con Deliberazione n. 5 del 5 marzo 2014 (di seguito Documento di indirizzo);
- 4 "La Relazione Programmatica 2015-2017" approvata dal CIV con Deliberazione n. 8 del 17 giugno 2014;
- 4 Le "Linee guida gestionali dell'INPS per l'anno 2015" approvate con Determinazione n. 178 del 7 agosto 2014 dal Commissario Straordinario protempore dell'Istituto;
- 4 La "Nota Preliminare" al bilancio preventivo finanziario generale dell'Inps per l'anno 2015 e la prima nota di variazione al bilancio di previsione 2015";
- 4 Il Piano della Performance 2015-2017 approvato con determinazione n. 5 del 30 gennaio 2015 dal Commissario Straordinario dell'INPS;
- 4 La Determinazione commissariale n. 38 del 1^o aprile 2014 con la quale, a seguito del processo di incorporazione di INPDAP e ENPALS - conclusosi con l'adozione dei decreti interministeriali del 28 marzo 2013 e del 5 luglio 2013 di trasferimento all'INPS delle risorse umane, strumentali e finanziarie degli Enti soppressi - ed in ottemperanza a quanto richiesto dai Ministeri vigilanti, è stato adottato il Piano industriale triennale dell'Ente che fornisce un quadro organico delle azioni volte al pieno conseguimento degli obiettivi di sviluppo strategico di ottimizzazione e razionalizzazione;
- 4 La Determinazione commissariale n. 99 del 16 giugno 2014, con la quale è stato approvato il Piano operativo 2014 - 2016, che ha fornito una pianificazione operativa di dettaglio degli interventi previsti nel suddetto Piano industriale definendo altresì un apposito modello di monitoraggio

per il controllo costante dei risultati ottenuti nella realizzazione degli interventi.

Per quanto riguarda il 2016 sono stati analizzati:

- 4 Il "Documento Generale di Indirizzo della V° Consiliatura del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza" approvato dallo stesso con Deliberazione n. 5 del 5 marzo 2014 (di seguito Documento di indirizzo);
- 4 "La Relazione Programmatica 2016-2018" approvata dal CIV con Deliberazione n. 5 del 10 marzo 2015;
- 4 Le "Linee guida gestionali dell'INPS per l'anno 2016" approvate con Determinazione n. 89 del 7 agosto 2015 dal Presidente dell'Istituto;
- 4 La "Nota Preliminare" al bilancio preventivo finanziario generale dell'Inps per l'anno 2016 e la prima nota di variazione al bilancio di previsione 2016" approvati dal CIV rispettivamente con le deliberazioni n. 1 del 16 febbraio 2016 e n. 7 del 5 luglio 2016;
- 4 Il Piano della Performance 2016-2018 approvato con determinazione n. 73 del 24 maggio 2016 dal Presidente dell'Istituto;
- 4 La Circolare n. 4/2016 del Direttore Generale con la quale sono stati individuati gli obiettivi dei Centri di responsabilità (CdR) dell'Istituto, rivolto alle strutture Centrali.

Per quanto concerne l'anno 2017 sono stati presi in esame:

- 4 Il "Documento Generale di Indirizzo della V° Consiliatura del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza" approvato dallo stesso con Deliberazione n. 5 del 5 marzo 2014;
- 4 La Relazione Programmatica per gli anni 2017 - 2019 approvata dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza con propria deliberazione n. 5 del 19 aprile 2016;
- 4 Le "Linee guida gestionali dell'INPS per l'anno 2017" approvate con Determinazione n. 126 del 20 Settembre 2016 dal Presidente dell'Istituto.
- 4 La circolare n° 179/2016 del Direttore Generale con la quale è stato dato avvio al processo di programmazione e budget per l'anno 2017.

1. Dal Documento Generale di Indirizzo del CIV alle Linee guida gestionali annuali dell'INPS.

L'Organo Politico e di Indirizzo dell'Istituto con il "Documento di Indirizzo" di cui alla Deliberazione n. 5/2014 ha predisposto, ai sensi dell'art.4, comma 3, del proprio Regolamento Generale di Organizzazione e Funzionamento (approvato con deliberazione CIV n.27 del 12

novembre 2013), le linee di indirizzo per la formazione del piano pluriennale delle attività con cui vengono fissati gli obiettivi da raggiungere nel quadriennio di consiliatura, in relazione ai vincoli della politica economica nazionale.

Gli obiettivi individuati riguardavano:

- ↳ L'Istituto (*le politiche del personale; gli aspetti organizzativi e la telematizzazione dei servizi; il patrimonio immobiliare e mobiliare; l'informatica; la comunicazione*);
- ↳ Le Entrate (*la contribuzione e la regolarità contributiva; la verifica amministrativa e la vigilanza; le banche dati ed il conto assicurativo*);
- ↳ Le Prestazioni (*le pensioni; le prestazioni a sostegno del reddito; le prestazioni creditizie e le politiche sociali; l'invalidità civile; il contenzioso amministrativo e giudiziario*);
- ↳ Le Valutazioni e le Rendicontazioni (*la qualità dei servizi; la trasparenza e la prevenzione della corruzione; la performance; le pari opportunità; le politiche di bilancio; il bilancio sociale*).

Il CIV, in continuità con il suddetto Documento di indirizzo, ha deliberato con le Relazioni Programmatiche annuali gli indirizzi strategici di valenza triennale, declinandoli in logica di "consolidamento" per gli obiettivi già previsti nell'anno precedente e in logica "innovativa" per i nuovi obiettivi individuati sia in relazione a interventi normativi intervenuti sia a esigenze subentrate nel corso della consiliatura.

Si precisa che i suddetti obiettivi di "consolidamento" contenuti nelle Relazioni Programmatiche sono al 90% immodificati di anno in anno rispetto a quelli individuati nel Documento di indirizzo.

Il Presidente dell'Istituto, con proprie determinazioni annuali "Linee guida gestionali", attua il Documento di Indirizzo e le Relazioni programmatiche del CIV trasfondendo le linee ivi indicate in obiettivi da perseguire da parte dell'Istituto.

Dall'esame di dette Linee Guida gestionali (Determinazioni n.178/2014, n.89/2015 e n.126/2016) emerge per l'anno 2015 una rispondenza tra gli indirizzi strategici e le linee guida gestionali mentre, per il 2016 e 2017, si evince che i contenuti e le definizioni terminologiche utilizzate nell'indicazione degli indirizzi strategici non riportano fedelmente le linee indicate dal CIV.

Pertanto, a volte, viene meno qualsiasi possibilità di "facile riscontro" tra le stesse Linee di Indirizzo del CIV e gli obiettivi da porre in essere definiti dal Presidente e le attività che successivamente il Direttore Generale assegna alla dirigenza dell'Istituto.

Questa criticità è stata più volte rilevata dallo scrivente Organismo in sede di *Relazione di controllo strategico* e avvalorata dall'analisi del questionario rivolto, nel 2015, alla Dirigenza Generale dell'Istituto e successive audizioni, da cui è emersa una oggettiva difficoltà a comprendere appieno i contenuti sia delle Linee Guida Gestionali sia degli obiettivi da perseguire, anche in mancanza del coinvolgimento della tecnostuttura nella fase di pianificazione degli obiettivi stessi.

Una declinazione terminologica e di contenuti più rispondente tra gli atti di indirizzo e quelli gestionali, permetterebbe agli stakeholders, in ottica di trasparenza, una più immediata comprensione degli obiettivi annuali che l'Istituto vuole perseguire e al CIV la possibilità di una verifica puntuale sull'attuazione degli obiettivi definiti.

2. La Relazione Programmatica e le Linee Guida Gestionali relative all'anno 2015

Le linee guida gestionali dell'INPS per l'anno 2015 sono state individuate dal Commissario Straordinario protempore dell'INPS a valle di una serie di atti regolamentari emanati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze, in attuazione del DL. 6 dicembre 2011, n. 201, concernente la soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS.

I decreti a cui si fa riferimento sono:

- ↓ Decreto del 28 marzo 2013 che ha trasferito all'INPS le risorse strumentali, umane e finanziarie del soppresso ENPALS;
- ↓ Decreto del 5 luglio 2013 che ha trasferito all'INPS le risorse strumentali, umane e finanziarie del soppresso INPDAP.

A seguito dell'entrata in vigore dei suddetti decreti il Commissario Straordinario ha assunto la Determinazione n. 38 del 1° aprile 2014 con la quale ha adottato il Piano Industriale triennale dell'Ente volto a fornire un quadro organico delle azioni tese al pieno conseguimento degli obiettivi di sviluppo strategico dell'Istituto e di ottimizzazione e razionalizzazione delle risorse.

Con la Determinazione commissariale n. 99 del 16 giugno 2014 è stato poi approvato il Piano operativo 2014-2016, che ha definito una



planificazione operativa di dettaglio degli interventi indicati nel suddetto Piano Industriale prevedendo, altresì, un apposito modello di monitoraggio per il controllo costante dei risultati ottenuti nella realizzazione degli interventi.

La Relazione programmatica per gli anni 2015-2017 è stata approvata dal CIV nell'arco temporale intercorrente tra i due decreti citati.

Successivamente alla Relazione programmatica con Determinazione commissariale n.178 del 7 agosto (successiva alla pubblicazione dei decreti), sono state deliberate le Linee guida gestionali 2015:

- 4 Organizzazione, pianificazione e controllo;
- 4 Risorse umane;
- 4 Entrate;
- 4 Prestazioni
- 4 Tecnologia e risorse strumentali.

Tali Linee guida e gli obiettivi in esse indicati, non si discostano nel contenuto dagli obiettivi indicati nei documenti di programmazione strategica del CIV.

In particolare nella Determinazione commissariale si rinvengono cinque Linee di indirizzo a fronte dei quattro obiettivi strategici di mandato posti alla base della Relazione Programmatica.

La necessità di introdurre anche gli obiettivi previsti nel Piano Industriale, ha determinato la scissione della linea strategica "Istituto", individuata dal CIV, in: a) Organizzazione, pianificazione e controllo; b) Tecnologia e risorse strumentali.

La lettura, poi, degli obiettivi attuativi delle indicate Linee permette di poter confrontare con facilità quanto previsto dal CIV e quindi asserire che, pur nel coacervo degli interventi normativi e regolamentari, le Linee guida gestionali contengono gli obiettivi indicati dal CIV nella Relazione programmatica 2015-2017.

Le linee guida gestionali sono state poi esplicitate nel Piano della Performance 2015-2017 dove, però, non hanno trovato allocazione alcuni obiettivi specifici individuati nei documenti di indirizzo (cfr.: Relazione OIV di controllo strategico al 31 dicembre 2015).

In relazione alle attività di monitoraggio previste nella Determinazione Commissariale n. 99/2014, non risulta prodotto, nel corso del 2015, né al CIV né all'OIV alcun documento informativo in grado di monitorare l'andamento delle attività volte al fine del raggiungimento degli obiettivi assegnati.

I documenti prodotti nel corso dell'anno, con una tempistica molto lontana dalla data di riferimento, sono state le Verifiche trimestrali sull'andamento della produzione e la Consistenza di cassa.

I dati presenti nelle Verifiche sono di fatto dati gestionali che non permettono di valutare lo stato di avanzamento delle attività rivolte al raggiungimento degli obiettivi definiti nei documenti programmatici.

La proposizione di questi dati nell'ambito del monitoraggio di cui in precedenza avrebbe potuto permettere all'Organo di indirizzo di valutare alcuni aspetti della produzione che impattano fortemente sugli obiettivi.¹

3. La Relazione Programmatica e le Linee Guida Gestionali relative all'anno 2016.

La Relazione Programmatica 2016 si presenta come un documento suddiviso in tre parti di cui la prima di carattere generale, la seconda relativa agli "obiettivi di consolidamento" e la terza inerente gli "obiettivi innovativi".

Nella seconda parte, denominata "obiettivi di consolidamento", sono riportati gli indirizzi già contenuti nella Relazione Programmatica 2015 - 2017 in quanto di natura pluriennale.

Nella terza parte, denominata "obiettivi innovativi", sono individuati alcuni indirizzi completamente nuovi rispetto a quelli già riportati nella precedente Relazione di cui l'Istituto deve farsi carico a seguito di interventi normativi o di intervenute esigenze strategiche.

La presenza di obiettivi di consolidamento nelle diverse Relazioni programmatiche è dovuta, come già sottolineato, alla valenza delle

¹ E' il caso dell'andamento dell'"indice di giacenza" che dà un segnale sulla velocità di deflusso delle domande di servizio. Infatti questo indice, in costante aumento nel corso della seconda parte del 2015 e ancor più nel 2016, evidenzia che molti prodotti vengono definiti in un tempo maggiore rispetto al passato. Confrontando i dati al 31 dicembre 2014 con quelli al 31 dicembre 2015 si evidenzia un peggioramento del dato relativo all'Area prestazioni a servizio individuali che presenta un incremento da 25 a 35 gg; così come l'area dei flussi contribuiti che passa da 46 a 59 gg. Nel loro complesso le aree di produzione presentano un incremento dell'indice che passa da 43 a 54 gg. Se confrontiamo i dati al 30 giugno 2015 con quelli al 30 giugno 2016 si evidenzia che l'indice è passato nel suo complesso da 50 gg. a 82 gg. In tale ambito si segnala l'incremento nel periodo indicato, da 34 a 41 giorni dei prodotti dell'area assicurato pensionato e da 19 a 30 giorni per l'area Prestazioni a sostegno de reddito. Anche l'area dei flussi contributivi presenta le stesse difficoltà. Infatti l'anagrafica e flussi presenta un incremento del dato da 61 a 132 giorni; l'accertamento e gestione del credito da 51 a 81 giorni e la verifica amministrativa da 100 a 109 giorni. Il peggioramento del dato non può essere legato solo alla costante diminuzione del personale ma richiederebbe un'analisi puntuale sulla situazione organizzativa, sul territorio, dell'Istituto.

stesse che copre ogni anno solare con strategie triennali. Sempre triennale saranno le strategie per realizzare gli obiettivi innovativi.

Il CIV, per il monitoraggio di detta valenza triennale degli atti di indirizzo, ha più volte segnalata l'esigenza di riscontrare, nei successivi documenti ufficiali di gestione, l'indicazione delle tempistiche e delle percentuali annuali di realizzazione per ciascun obiettivo in cui sono declinati gli indirizzi strategici. Di ciò il CIV, nel tempo, non ha avuto riscontro.

Il CIV per il triennio 2016-2018, individua come principale linea strategica *"a fronte di una consistente riduzione del personale e degli effetti prodotti dalle norme della spending review – un miglioramento del livello dei servizi per tutti gli utenti"*.²

Gli *Obiettivi di consolidamento* sono n.22 e un solo *Obiettivo innovativo*, relativo all'attuazione della Legge di stabilità 2015 – Jobs act.

Il Presidente, con la Determinazione n.89/2015, individua le *Linee Guida Gestionali dell'Inps per l'anno 2016* declinandole, nel prospetto allegato alla medesima determinazione, in 6 *Linee di indirizzo* che si sviluppano in 11 *Programmi*. Questi racchiudono nel complesso n.17 *Progetti* che a loro volta si concretizzano in un insieme di *Azioni*.

Si ritiene che le Linee di indirizzo indicate in detto prospetto, anche se non specificato, vogliono riportare gli indirizzi strategici contenuti nella Relazione programmatica del CIV.

Le 6 linee di indirizzo elencate in detto allegato alla determinazione presidenziale intitolato *Linee guida gestionali anno 2016* sono:

- Consolidamento della centralità dell'Istituto nel complessivo sistema di welfare del paese attraverso l'evoluzione del modello organizzativo di offerta di servizi e l'adeguamento della rete territoriale;
- Lo sviluppo di sistemi di performance management e di competenze professionali in linea con l'evoluzione del modello di servizio;
- Lo sviluppo delle relazioni con i cittadini ed imprese;
- Il governo della spesa e l'integrazione e la realizzazione del patrimonio;
- La relazione contabile del bilancio;
- Gli interventi nelle aree di attività istituzionali.

² Relazione Programmatica 2016 – 2018 : Premessa (cfr.pag.4).

Risulta difficile trovare corrispondenza tra la linea di indirizzo individuata dal CIV e la linea di indirizzo (o meglio linea guida gestionale) declinata in programmi e progetti dal Presidente, sia per la differente impostazione sia perché la diversa terminologia, a volte, fa apparire modificati gli indirizzi strategici da perseguire. Risulta, altresì, complesso individuare gli specifici obiettivi della Relazione programmatica all'interno dei diversi programmi.

E' auspicabile che nella declinazione delle linee guida, programmi, progetti ed azioni annuali sia rispettata e specificata la loro corrispondenza con le distinte linee di indirizzo espresse dal CIV al fine di poterne facilmente tracciare il percorso realizzativo.

Solo da un'attenta lettura delle *Azioni* declinate per la realizzazione dei citati 11 programmi si ha la percezione che nel loro complesso si possano raggiungere gli indirizzi fissati dal CIV, benché, anche in questo caso, sia difficile legare le singole azioni e i relativi programmi alle specifiche linee strategiche.

Inoltre, attraverso detto attento esame è emerso che alcune linee di indirizzo del CIV non sono state oggetto di specifica programmazione operativa.

In particolare si evidenzia:

- Relativamente alla linea di indirizzo di consolidamento(2.1) "Completamento dell'integrazione delle funzioni dell'ex Inpdap e dell'ex Enpals" non risultano individuate le modalità di attuazione inerenti "il monitoraggio attento delle azioni di sviluppo e integrazione previste dal piano industriale";
- L'obiettivo "la predisposizione di un piano analitico di distribuzione del personale che, privilegiando al massimo la professionalità, la competenza e l'esperienza, consenta di realizzare una coerente allocazione delle risorse umane sia sul territorio sia nell'ambito delle qualifiche e dei profili necessari per lo svolgimento dei compiti istituzionali" - linea di consolidamento (2.2) "Politiche del personale" - non trova riferimento oggettivo nei programmi realizzativi delle linee guida. (Di fatto non è stato ad oggi predisposto dall'amministrazione alcun documento che soddisfi l'attuazione dell'obiettivo).
- L'obiettivo di consolidamento 2.5 "Patrimonio immobiliare e mobiliare" sembra in parte ritrovarsi nella Linea guida "il governo della spesa e l'integrazione e razionalizzazione del patrimonio" che



nel programma "qualificazione dei processi di spesa e di valore" vede allocato il progetto denominato "Adozione di misure per l'integrazione e la razionalizzazione del patrimonio" nel quale sono individuate azioni inerenti unicamente l'integrazione logistica (patrimonio strumentale) mentre assenti sono gli obiettivi analitici definiti dal CIV inerenti il patrimonio non strumentale. Altresì non si rileva alcun programma realizzativo degli indirizzi CIV sul patrimonio mobiliare;

- Con l'obiettivo di consolidamento 2.18 il CIV aveva richiesto il monitoraggio trimestrale dei target assegnati nel Piano della performance; attività non prevista, nell'ambito della linea guida "Sviluppo dei sistemi di performance management, etc."

4. La Relazione Programmatica e le Linee Guida Gestionali relative all'anno 2017.

La Relazione Programmatica 2017-2019 si inserisce nella continuità delle direttrici tracciate dal Documento di indirizzo del 2014, che, come sopra ricordato, riguardano *l'Istituto, le Entrate, le Prestazioni, le Valutazioni e rendicontazioni*.

La Relazione programmatica, come già avvenuto nel 2016, è suddivisa in tre parti di cui la prima di carattere generale, la seconda relativa agli "obiettivi di consolidamento" e la terza inerente gli "obiettivi innovativi".

Nelle Premesse il CIV, sottolinea che per ciascun obiettivo di consolidamento e di innovazione *"ritiene necessario che l'Amministrazione predisponga... una breve nota contenente le tempistiche previste per la loro completa realizzazione e le eventuali connesse problematiche o criticità"*.

Il CIV, per il triennio 2017 - 2019, riconferma quale obiettivo principale dell'Istituto quello di realizzare - a fronte di una consistente riduzione del personale e degli effetti prodotti dalle norme della spending review - un miglioramento del livello dei servizi per tutti gli utenti.

Gli ambiti di intervento declinati nella seconda parte - *Obiettivi di consolidamento* - sono 20 e sono la ripresentazione, in logica di continuità, degli obiettivi già previsti nella Relazione Programmatica 2016 - 2018.

Gli *Obiettivi Innovativi* individuati nella Relazione sono 5 così declinati:

- ⌚ Le prestazioni a sostegno del reddito a seguito dei più recenti interventi normativi;
- ⌚ I voucher
- ⌚ I debiti e i crediti iscritti in bilancio
- ⌚ La trasparenza e la prevenzione della corruzione – nuovi indirizzi.

La Determinazione presidenziale n.126 del 20 settembre 2016 "Individuazione delle Linee Guida Gestionali dell'Inps per l'anno 2017" declina, nel prospetto allegato alla determinazione, n.7 obiettivi per l'anno 2017:

- ⌚ Unificare le pensioni
- ⌚ Rafforzare la presenza sul territorio
- ⌚ Rafforzare la presenza on line
- ⌚ Per un'Amministrazione trasparente
- ⌚ Contribuire alla riduzione del debito pubblico
- ⌚ Aumentare l'efficienza nel raggiungere chi ha bisogno
- ⌚ Garantire pari opportunità.

Questi Obiettivi (Linee guida gestionali) appaiono già terminologicamente diversi dai macro obiettivi definiti nel Documento di Indirizzo del CIV, sopra citati.

Inoltre, gli obiettivi di consolidamento e quelli innovativi indicati dal CIV nella Relazione programmatica, pur essendo citati nella Determinazione presidenziale, risultano talvolta ripetuti ed allocati all'interno delle diverse linee guida che propongono una differente organizzazione della programmazione 2017.

Per ciascuna linea guida gestionale, nel prospetto allegato alla determinazione, vengono indicati in successione: *Linee di indirizzo CIV – Descrizione Obiettivo – Macro Indicatori di Area – Obiettivi Programmatici – Azioni*.

Nel raffronto con il prospetto allegato alla Determinazione n.89/2015 si rileva che per l'anno 2017 sono stati riportati nella colonna "Linee di indirizzo del CIV" gli obiettivi fissati nella relazione programmatica di riferimento, anche se, come detto in precedenza, organizzati in modo tale da non rendere facilmente monitorabile la loro attuazione.

Non è comprensibile la differenza tra la seconda colonna "Descrizione dell'obiettivo" e la quarta "Obiettivi programmatici". Infatti, già il termine

“programmatico” richiama una linea di indirizzo politico-strategico e non un obiettivo di gestione come parrebbero essere quelli indicati. Inoltre le due colonne sembrano elencare differenti obiettivi gestionali utili a realizzare le stesse linee di indirizzo.

In terza colonna sono introdotti i “Macro Indicatori di Area” che sembrerebbero anticipare gli indicatori annuali di raggiungimento degli obiettivi, che dovrebbero, invece, essere riscontrabili nel successivo Piano della Performance.

L’ultima colonna “Azioni” entra ancor più nel dettaglio di gestione operativa anticipando il Piano delle azioni da concordare con la dirigenza dell’Istituto e da sviluppare negli atti di pianificazione e programmazione (nota preliminare a bilancio, piano budget, piano performance).

A fronte di tale impostazione, la Determinazione n.126/2016 non fornisce chiarimenti sulla chiave di lettura del prospetto allegato.

Inoltre, e solo per inciso, questo Organismo nell’esaminare la Circolare n. 179/2016 del Direttore Generale concernente “Avvio del processo di programmazione e budget per l’anno 2017”, rileva che pur contenendo in premessa il richiamo all’art. 5 del “Regolamento per l’amministrazione e la contabilità dell’INPS”, esplicita un contenuto che nulla ha a che vedere con quanto previsto nel predetto articolo del RAC.

Ciò è avvalorato dal punto 2 della Circolare stessa che ha come titolo “Il piano delle attività dei Centri di Responsabilità” nel quale riporta i Programmi operativi per l’anno 2017 dei singoli Centri di Responsabilità cosa questa che il RAC (art.5 – comma 8) pone all’interno di apposito documento da emanarsi dopo l’approvazione del bilancio di previsione³.

Conclusioni

Quanto sin qui rappresentato evidenzia da una parte la “confusione” creatasi, in particolare negli ultimi due anni, nella rappresentazione dei documenti posti in essere a valle della Relazione programmatica, dall’altra l’assenza di documenti di monitoraggio, pur previsti, che

³ Art. 5 – comma 8 del RAC “ Il Direttore Generale emana, subito dopo l’approvazione definitiva del bilancio di previsione, le direttive generali per l’attività amministrativa e per la gestione indicando gli obiettivi generali di qualità, le priorità, i piani e i programmi da attuare nell’esercizio successivo sulla base delle risorse assegnate ai responsabili dei centri di responsabilità di 1° livello nonché i relativi vincoli, i criteri di verifica, di valutazione e di misurazione dell’attività amministrativa”.

forniscano periodicamente al CIV gli elementi di valutazione in merito agli obiettivi assegnati e da perseguire⁴.

L'assenza di documenti di monitoraggio non permette, infatti, agli stakeholders di avere le informazioni necessarie per comprendere, da una parte le attività intraprese per il raggiungimento degli obiettivi programmatici del CIV, dall'altra le risorse, umane e finanziarie, destinate e utilizzate per lo scopo e la percentuale di realizzazione periodica\annuale degli obiettivi stessi.

L'assenza di una piena coerenza tra gli obiettivi strategici del CIV e le Linee di indirizzo annuali, unitamente alla confusione sopra richiamata, alle carenze in sede di attuazione ed alla mancanza di un adeguato monitoraggio, produce evidenti effetti negativi sul riscontro della conseguente opportuna allocazione delle risorse nei bilanci preventivi e consuntivi.

Detto riscontro, infatti, per essere positivo presuppone la piena coerenza tra il documento fondamentale del CIV e la traduzione delle indicazioni ivi contenute sul piano economico-finanziario.

L'introduzione del D.Lgs. 150/09 richiedeva una rivisitazione dei documenti di programmazione, budget e bilancio in quanto l'introduzione del Piano della Performance modificava il contenuto dei documenti previsti nel RAC (ad esempio il contenuto della Nota preliminare in presenza del Piano della Performance) e della tempistica di redazione degli stessi.

A riguardo il Presidente dell'Istituto ha approvato la Determinazione n. 81 del 24 luglio 2015 con ad oggetto " *Incarico di studio concernente l'implementazione in INPS del nuovo sistema contabile e di rappresentazione di bilancio ai fini dell'armonizzazione e consolidamento dei conti pubblici nazionali*".

Detta Determinazione non ha avuto alcun seguito per cui tutti i documenti, di cui sopra, sono rimasti invariati nella forma e nel contenuto.

In merito agli obiettivi individuati dal CIV nel corso del tempo si evidenzia come alcuni di essi non abbiano mai trovato una loro

⁴ L'OIV, nelle relazioni periodiche di controllo strategico, ha sempre rappresentato le difficoltà in cui si trovava ad operare proprio per la mancanza di strumenti che permettessero di svolgere in maniera autonoma e indipendente la sua attività.

esplicitazione in *obiettivi/attività* dell'azione amministrativa atta a rappresentare che l'amministrazione stava perseguendo l'obiettivo.

A rappresentazione di quanto sopra, si segnala, quale esempio, quanto contenuto, già nel 2014, nel Documento di Indirizzo del CIV in merito al ricorso a professionalità esterne: il "*ricorso ai contratti di consulenza e di tipo privatistico deve rappresentare una scelta gestionale di carattere eccezionale, cui ricorrere esclusivamente in assenza di professionalità interne*".

Indirizzo sempre riproposto nelle Relazioni programmatiche successive, che non ha trovato un corrispondente obiettivo/programma/attività negli atti conseguenti. L'amministrazione ha continuato a percorrere la strada dell'utilizzo di professionalità esterne, anche attraverso il ricorso all'art. 19 comma 6 del D.Lgs. 165/2001.



INPS.0065.16/02/2017.0000088 E

INPS.0031.16/02/2017.0000049 U



Organismo indipendente di valutazione
Il Presidente

INPS

Istituto Nazionale Previdenza Sociale



AL PRESIDENTE DEL CIV DELL'INPS

Dott. Piétro Iocca

Oggetto: Indagine conoscitiva sulla corrispondenza tra i documenti del bilancio preventivo 2017 dell'INPS e gli indirizzi strategici del CIV.

Si trasmettono, in allegato, le risultanze dell'indagine indicata in oggetto e richiesta con nota n. 73 del 9 febbraio u.s.

Cordiali saluti.

Il Presidente

Prof. Antonio Antonellis



ORGANISMO
INDIPENDENTE DI
VALUTAZIONE
INPS

**Indagine conoscitiva sulla
corrispondenza tra i documenti
del Bilancio preventivo 2017
dell'INPS e gli indirizzi strategici
del CIV.**

Febbraio 2017

Premessa

Con nota del 9 febbraio u.s. il Presidente del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha chiesto a questo Organismo di verificare la corrispondenza tra gli indirizzi strategici forniti con la propria Relazione programmatica 2017 - 2019 e i documenti di cui si compone il bilancio preventivo e in particolare la Nota Preliminare.

In relazione alla richiesta avanzata, l'Organismo ha analizzato il contenuto della Determinazione del Presidente dell'Inps n. 169 del 27 dicembre 2016 concernente "*Bilancio preventivo finanziario generale di competenza e cassa ed economico-patrimoniale generale dell'INPS per l'esercizio 2017*" e della Relazione Programmatica 2017 - 2019.

L'Organismo, ancor prima di rappresentare le risultanze della verifica svolta, non può non ribadire quanto già evidenziato nel documento inoltrato al CIV nell'ottobre del 2016 concernente "*Indagine conoscitiva sulla corrispondenza del processo di programmazione e degli obiettivi dell'INPS agli indirizzi strategici del CIV*" sulla "confusione" creatasi, in particolare negli ultimi due anni, nella rappresentazione dei documenti posti in essere a valle della Relazione Programmatica.

Detta confusione emerge analizzando i documenti concernenti il processo di Pianificazione, programmazione e budget di cui all'art. 5 del Regolamento per l'Amministrazione e la contabilità dell'INPS (di seguito RAC) in vigore.

E' da ritenere che quanto sopra possa essere anche dovuto alle previsioni del D.Lgs. 150/2009 e in particolare dell'art. 10 (*Piano della performance e Relazione sulla performance*) il quale, introducendo il Piano della Performance, lo definisce come un documento programmatico triennale, da adottare in coerenza "*con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi*".

A seguito di tale previsione normativa, a parere dello scrivente Organismo, l'Istituto avrebbe dovuto adeguare il RAC nelle parti in cui elenca i singoli documenti che compongono il processo di programmazione e budget e il loro contenuto.

Tra questi andava individuato anche il *Piano della performance* che ha come fine quello di essere strumento per la definizione degli obiettivi per la misurazione e la valutazione della Performance dell'amministrazione e gli obiettivi di performance assegnati al personale dirigenziale.

1. DALLA RELAZIONE PROGRAMMATICA AL BILANCIO DI PREVISIONE - GLI ASPETTI TECNICI

1.1. La normativa di riferimento

Il RAC è lo strumento normativo interno all'Istituto che detta le norme e i criteri per la rilevazione, l'analisi e il controllo dei fatti gestionali che comportano entrate e spese, costi e ricavi o mutazioni qualitative o quantitative del patrimonio dell'INPS. Esso detta altresì, nell'ambito del processo di pianificazione, programmazione e budget, i principi relativi alla formazione, alla gestione e alla rendicontazione del bilancio dell'INPS.

In particolare l'art. 5 detta i principi relativi al processo di *Pianificazione, programmazione e budget* rappresentato dai seguenti documenti:

- ✚ La Relazione programmatica;
- ✚ Il bilancio pluriennale;
- ✚ Il bilancio di previsione;
- ✚ La tabella dimostrativa del presunto risultato di amministrazione;
- ✚ Il budget finanziario ed economico dei centri di responsabilità di 1° livello.

L'articolo 6 del RAC indica il contenuto e la tempistica di approvazione della Relazione programmatica che in particolare *"determina le linee strategiche dell'INPS da intraprendere o sviluppare in un arco temporale coincidente, di regola, con la durata del mandato"*.

Inoltre lo stesso articolo prevede che *"la relazione programmatica descrive le fonti di finanziamento necessarie per la realizzazione delle strategie, evidenziandone le opportunità e i vincoli di acquisizione"*.

Per quanto attiene alle spese *"la relazione programmatica indica le voci di impegni che debbono essere previste nel periodo preso a base della programmazione amministrativa"*.

L'imperfetta impostazione data al bilancio sin dalla prima attuazione del RAC (in riferimento sia all'individuazione dei Centri di Responsabilità di 1° livello sia al contenuto dei documenti di programmazione e budget prodotti) ha portato ad avere documenti di programmazione e budget in parte sovrapponibili, con utilizzo di terminologie non sempre univoche, con difetto di chiarezza e difficoltà di raffronto fra i documenti stessi.

2. LA RELAZIONE PROGRAMMATICA, LE LINEE GUIDA GESTIONALI DELL'INPS 2017 - 2019 E LA NOTA PRELIMINARE AL BILANCIO 2017

2.1 Il ciclo di pianificazione e programmazione

Il ciclo di pianificazione e programmazione delle attività individuato e adottato in "Inps può essere sintetizzato in tre fasi sequenziali":¹

1. *Pianificazione delle linee di indirizzo strategico, delle linee guida gestionali e dei programmi obiettivo da parte degli organi di vertice;*
2. *Programmazione operativa delle attività, della produzione e delle risorse da impiegare (risorse umane, finanziarie, economiche e patrimoniali) a livello di Centro di responsabilità;*
3. *Consolidamento dei piani attività e di produzione, realizzato in coerenza con gli obiettivi assegnati ai centri di responsabilità e collegati alle linee strategiche nonché alle risorse effettivamente stanziare in bilancio.*

Il processo prende avvio con la predisposizione da parte del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV) della Relazione Programmatica che delinea le linee di indirizzo strategico da intraprendere nell'arco di un triennio.

In coerenza con tali linee di indirizzo, il Presidente, con l'approvazione del Bilancio di previsione, indica le Linee Guida gestionali annuali ed i programmi obiettivo in cui queste si articolano, approva e mette disposizione le risorse annuali di spesa da ripartire per competenza di capitoli di spesa e per territorio."

Il percorso indicato se svolto correttamente, con il contenuto dei documenti corrispondente a quanto previsto dal RAC e la tempistica indicata, fornirebbe al CIV e agli altri Organi dell'Istituto un quadro complessivo degli obiettivi strategici, delle relative azioni amministrative individuate per il loro perseguimento e delle risorse assegnate, idoneo a permettere le verifiche di competenza.

In considerazione di quanto sopra l'Organismo, ai fini dell'individuazione della corrispondenza tra obiettivi previsti nella Relazione Programmatica e obiettivi indicati nei documenti di programmazione, ha ritenuto opportuno, per maggior completezza di informazioni, procedere al raffronto del contenuto della Relazione programmatica con le Linee guida gestionali e la Nota preliminare al bilancio 2017.

¹ INPS - Conto Annuale 2012 - pag. 194.

2.2 La relazione programmatica 2017-2019 e le linee guida gestionali 2017.

La Relazione Programmatica 2017-2019 si inserisce nella continuità delle linee tracciate dal Documento di indirizzo del 2014 e che riguardano *l'Istituto, le Entrate, le Prestazioni, le Valutazioni e rendicontazioni*.

Essa è suddivisa in tre parti di cui la prima di carattere generale, la seconda relativa agli "obiettivi di consolidamento" e la terza inerente gli "obiettivi innovativi".

Nelle Premesse il CIV sottolinea che per ciascun obiettivo di consolidamento e di innovazione "ritiene necessario che l'Amministrazione predisponga una breve nota contenente le tempistiche previste per la loro completa realizzazione e le eventuali connesse problematiche o criticità".

Per il triennio 2017 - 2019 il CIV riconferma quale obiettivo principale dell'Istituto quello di realizzare - a fronte di una consistente riduzione del personale e degli effetti prodotti dalle norme della *spending review* - un miglioramento del livello dei servizi per tutti gli utenti.

Gli ambiti di intervento declinati nella seconda parte - *Obiettivi di consolidamento* - sono 20 e sono la ripresentazione, in logica di continuità, degli obiettivi già previsti nella Relazione Programmatica 2016 - 2018.

Gli *Obiettivi innovativi* individuati nella Relazione sono 5 così declinati:

- ⚡ Le prestazioni a sostegno del reddito a seguito dei più recenti interventi normativi;
- ⚡ I voucher;
- ⚡ I debiti e i crediti iscritti in bilancio;
- ⚡ La trasparenza e la prevenzione della corruzione - nuovi indirizzi.

La Determinazione presidenziale n.126 del 20 settembre 2016 "*Individuazione delle Linee Guida Gestionali dell'Inps per l'anno 2017*" declina, nel prospetto allegato alla determinazione, 7 obiettivi per l'anno 2017:

- ⚡ Unificare le pensioni
- ⚡ Rafforzare la presenza sul territorio

- 4. Rafforzare la presenza on line
- 4. Per un'Amministrazione trasparente
- 4. Contribuire alla riduzione del debito pubblico
- 4. Aumentare l'efficienza nel raggiungere chi ha bisogno
- 4. Garantire pari opportunità.

Questi obiettivi sono terminologicamente già diversi dai macro obiettivi definiti nel Documento di Indirizzo del CIV e sopra citati.

Ciascuna linea guida gestionale viene, nel prospetto allegato alla determinazione, delineata in: *Linee di indirizzo CIV – Descrizione Obiettivo – Macro Indicatori di Area – Obiettivi Programmatici – Azioni*.

Nel raffronto tra le linee guida gestionali 2017 e la Relazione Programmatica 2017 si rileva che per il medesimo anno sono stati riportati nella colonna "Linee di indirizzo del CIV" gli obiettivi fissati nella relazione programmatica di riferimento, anche se organizzati in modo tale da non rendere facilmente monitorabile la loro attuazione.

Non è comprensibile la differenza tra la seconda colonna "Descrizione dell'obiettivo" e la quarta "Obiettivi programmatici". Si ritiene che il termine "programmatico" richiami più l'individuazione di una linea di indirizzo politico-strategico e non un obiettivo di gestione come dovrebbero essere quelli riportati nelle Linee guida.

In terza colonna sono introdotti i "*Macro Indicatori di Area*" che riguardano gli indicatori annuali di misurazione sul livello di raggiungimento degli obiettivi.

L'ultima colonna "Azioni" entra ancor più nel dettaglio di gestione operativa, anticipando il Piano delle azioni da concordare con la dirigenza dell'Istituto e da sviluppare negli atti di pianificazione e programmazione (Nota preliminare a bilancio, Piano budget, Piano performance ognuno per gli aspetti propri).

A fronte di tale impostazione, la Determinazione n.126/2016 non fornisce chiarimenti sulla chiave di lettura del prospetto allegato.

2.3 Il contenuto della nota preliminare al bilancio preventivo 2017

Il RAC (Art. 9 –Preventivo finanziario) nell'indicare il contenuto del preventivo finanziario, distinto in "decisionale" e "gestionale", prevede che il preventivo finanziario decisionale sia illustrato da una *Nota preliminare* ed integrato da un *Allegato tecnico*.

"Nella Nota preliminare sono indicati gli obiettivi, i programmi e i progetti scelti dai responsabili dei centri di responsabilità di 1° livello e autorizzati, al fine di conseguire e attuare, in termini di servizi e prestazioni, le attività istituzionali dell'INPS.

Tali obiettivi, programmi e progetti sono in collegamento con le linee strategiche dell'INPS così come evidenziate nella relazione programmatica. Sono altresì indicati i tempi e le modalità di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito del bilancio di previsione nonché gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati".

Da un'analisi condotta da questo Organismo, per gli anni che vanno dal 2010 al 2017, emerge che la Nota preliminare, per ciascuno degli anni verificati, presenta al suo interno più o meno gli stessi paragrafi di riferimento (*Linee guida gestionali; Il processo di programmazione e budget; Metodologia di formulazione delle previsioni finanziarie, economiche e patrimoniali*) a cui si sono aggiunti, a fase alterne, altri paragrafi quali ad esempio: *Il valore della produzione; Il costo della produzione.*

Il contenuto dei singoli paragrafi, relativamente allo sviluppo degli obiettivi da perseguire con le risorse assegnate in bilancio, ha però subito notevoli variazioni nel corso degli anni presentandosi scarno ad esempio nel 2014 per poi migliorarsi notevolmente nel 2016. In tale anno trovano esplicitazione ad esempio *I Programmi pluriennali di innovazione; Le attività per l'innovazione organizzativa avviata nel 2015.*

Nella Nota preliminare 2017 gli obiettivi strategici del CIV non trovano la loro completa ed esauriente esplicitazione. Mancano inoltre elementi di valutazione dell'impatto di interventi importanti ed essenziali per la vita dell'Istituto come la nuova organizzazione che lo stesso si è dato con i provvedimenti regolamentari interni emanati nel corso del 2016 e alla cui attuazione si è dato avvio all'inizio del 2017.

La Nota Preliminare 2017 riporta nella prima parte un prospetto con l'indicazione delle *Linee guida gestionali 2017* che collocano le Linee di indirizzo del CIV nell'ambito di obiettivi programmatici.

Nella Tabella *Allegata* alla Nota Preliminare, operando un collegamento con le Linee di Indirizzo del CIV, viene invece rappresentato l'elenco dei piani operativi per il 2017.

Al suo interno la Nota preliminare si sofferma nella esposizione di interventi legati alle Linee Guida Gestionali e in particolare:

- Il processo di innovazione del modello di servizio;
- Il valore della produzione
- Il costo della produzione
- Il conto economico di CdR
- L'indicatore di redditività
- I costi di gestione
- Gli indicatori economici della gestione.

Nessuna indicazione si rinviene in merito alle risorse assegnate al raggiungimento dei singoli obiettivi; non sono indicati i tempi e le modalità di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito del bilancio di previsione, nonché gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati. Non aiuta in tale individuazione il contenuto dell'Allegato tecnico al preventivo finanziario.

3. CONCLUSIONI

Quanto si qui rappresentato evidenzia le difficoltà di individuare nell'ambito dei documenti di programmazione e di bilancio, in modo chiaro e trasparente, la correlazione tra gli obiettivi operativi e quelli strategici individuati dal CIV. Difficoltà resa ancor più manifesta dall'assenza di una esposizione del contenuto degli stessi obiettivi operativi e delle risorse ad essi destinate, che possa permettere quella verifica politico/sociale propria del CIV.

Il bilancio preventivo decisionale è nella sua esposizione tecnico-contabile una sommatoria di risorse finanziarie destinata al raggiungimento degli scopi istituzionali dell'Istituto racchiudendo in quella sommatoria obiettivi strategici e obiettivi istituzionali che dovrebbero in modo trasparente

emergere, ognuno per il proprio contenuto, dai documenti di programmazione e di bilancio.

Il "Bilancio preventivo finanziario decisionale", ai fini del concetto di "Amministrazione trasparente", deve rispondere, oltre che ai principi contabili generali, ai principi di trasparenza verso gli *stakeholder* dell'Istituto.

Così come rappresentato il processo di Pianificazione programmazione e budget, nei suoi documenti, non risponde appieno, soprattutto nella parte inerente la rappresentazione degli obiettivi da raggiungere, al dettato del RAC.

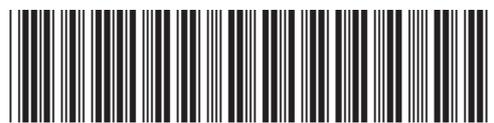
La necessità di revisione dei contenuti di detti documenti e della tempistica di produzione, unitamente alla revisione del RAC, si pongono come obiettivo ineludibile per raggiungere la trasparenza nella rappresentazione degli obiettivi da perseguire e nell'utilizzo delle risorse disponibili fondamenti questi di quella "casa di vetro" che più volte viene richiamata quando si esprimono concetti di "Trasparenza".

Inoltre nel bilancio di previsione 2017 la mancanza di alcuni documenti previsti da specifiche disposizioni normative quali i *Piani di investimento e disinvestimento del patrimonio mobiliare o immobiliare*, il *Piano dell'informatica*, e la mancanza di altri documenti opportuni per il buon andamento gestionale quali ad esempio il *Piano di razionalizzazione e di riduzione delle spese di funzionamento* e la *pianificazione del recupero dei crediti contributivi* evidenzia la necessità che l'Istituto debba migliorare la propria capacità di programmazione al fine di realizzare un maggior raccordo ed integrazione tra gli atti di programmazione strategica e quelli riferiti alla programmazione finanziaria e un miglioramento globale dei risultati economico-finanziario.

Miglioramento da perseguire anche attraverso uno sviluppo dei profili di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa dell'INPS nello svolgimento dei propri compiti istituzionali.

Ciò non può che passare attraverso alcuni obiettivi, più volte richiamati dal CIV nel corso degli anni, quali la tempestività dei pagamenti delle pensioni, la capacità a riscuotere i propri crediti contributivi, l'adeguata gestione del patrimonio di cui l'Istituto è titolare, le verifiche collegate all'accertamento dei contributi e al controllo della sussistenza e permanenza al diritto alle prestazioni previdenziali e assistenziali.

PAGINA BIANCA



17STC0025330