(S.I.Fi.P.) - ha riguardato tre strutture regionali (Piemonte, Lombardia Marche) e le Sedi operanti nel rispettivo capoluogo regionale che gestiscono il patrimonio immobiliare (Torino Centro, Milano Nord Est, Ancona).

Le indagini ispettive presso le Direzioni Regionali hanno avuto ad oggetto i punti che seguono:

- raccolta contributiva con connessa attività di vigilanza e recupero crediti, cartolarizzazione, rapporto tra contributi agricoli incassati e prestazioni erogate a livello regionale;
- andamento delle prestazioni erogate dall'Istituto;
- consulenza legale (organizzazione, esame dati gestionali);
- gestione del patrimonio immobiliare con particolare riferimento all'attività di dismissione, morosità, sfittanze, lavori di manutenzione.

Per quanto concerne invece gli incarichi particolari - riguardanti presunti comportamenti illegittimi e/o irrituali del personale dipendente - al 31 dicembre 2001 risultavano definite 22 indagini riservate straordinarie a fronte delle 20 programmate.

Nell'anno 2002 la Direzione Centrale Ispettorato, ha ritenuto di privilegiare la verifica sulle seguenti linee di prodotto:

Processo attività strumentali

- l'acquisizione dei beni e dei servizi;
- la stipula, esecuzione e gestione dei contratti ivi compresi quelli connessi con la gestione del patrimonio immobiliare;
- la corretta gestione del budget e dei relativi aspetti contabili;
- la funzionalità degli Uffici relazioni con il pubblico con particolare riferimento alle iniziative organizzative adottate per far fronte ai momenti di maggiore afflusso dei "clienti".

Processo lavoratori

- la costituzione delle rendite con l' analisi di tutti i segmenti del processo prodotto nonché dei tempi con l'obiettivo di ottimizzare gli stessi;
- la gestione del rapporto assicurativo con le casalinghe, con particolare riguardo alle prestazioni erogate.

Alle linee di indagine come sopra individuate sono state aggiunte, a seguito della rinnovata richiesta da parte del S.I.Fi.P., quelli riguardanti problematiche di interesse comune e cioè:

- il sistema sanzionatorio di cui alla legge in data 24 novembre 1981, n. 689 relativa alle modifiche al sistema penale;
- il recupero crediti e le iscrizione ai ruoli esattoriali.

Gli accessi ispettivi espletati nel 2002 sono stati 38, di cui 28 per indagini straordinarie.

2. Il Collegio sindacale

Il Collegio, nell'espletamento delle proprie funzioni di controllo della regolarità amministrativa e contabile ai sensi dell'art. 2403 c. c., ha esaminato e controllato i bilanci di previsione, i conti consuntivi e le note di variazioni in corso d'esercizio elaborando apposite relazioni con osservazioni e considerazioni di cui si farà cenno in seguito.

Nell'attività di riscontro degli atti emanati dall'Amministrazione, il Collegio ha formulato puntuali censure in ordine al grado di osservanza della normativa contabile di carattere generale e delle norme regolamentari che attengono al procedimento per l'accertamento delle entrate e l'erogazione delle spese dell'Istituto.

Rilievi ricorrenti sono conseguiti alla constatazione che spesso i provvedimenti da assoggettare al riscontro vengono inoltrati con ritardo al Collegio e sono privi dei documenti giustificativi e della relazione fatta dagli uffici sulle esigenze che giustificano i singoli provvedimenti. Ciò ha reso necessari numerosi rilievi istruttori che hanno rallentato l'attività di controllo incidendo negativamente sulla sua tempestività.

I rilievi più frequenti in materia di spese hanno riguardato la fase della registrazione degli impegni provvisori e di quelli definitivi nonché le modalità delle ulteriori fasi della liquidazione e del pagamento.

Infine specifici rilievi sono stati mossi in materia contrattuale per accertata violazione delle norme che riguardano la scelta del privato contraente, i rinnovi e le proroghe dei contratti e l'estensione del loro contenuto.

Nonostante il carattere ricorrente ed a volte necessariamente ripetitivo dei rilievi e delle osservazioni del Collegio, l'Amministrazione centrale, nel suo complesso, non si è mostrata sollecita nell'adottare misure adeguate

atte ad evitare il ripetersi di comportamenti non regolari sul piano contabile e gestionale.

In alcuni casi anzi è apparsa evidente una certa insofferenza per la puntuale opera correttiva doverosamente esplicata dall'Organo di controllo in presenza delle numerose irregolarità riscontrate.

Ciò richiede, da un lato, che gli Organi di vertice pongano particolare attenzione al ripetersi delle anomalie procedimentali emanando stringenti direttive per arginare e porre rimedio a tali irregolarità e, dall'altro, che si proceda ad opportune modifiche regolamentari atte a fornire agli operatori indicazioni normative di dettaglio certe e precise sui procedimenti e sul complesso degli atti di gestione specialmente nel settore dei procedimenti contabili posto che l'attuale regolamentazione interna non riesce a cogliere e a disciplinare adeguatamente la specifica e complessa realtà istituzionale e si limita in molti punti a far riferimento alle norme statali o della Comunità europea.

B) Il controllo di gestione, è inteso a verificare l'efficacia, l'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e benefici. Tale controllo pur rientrando tra i compiti del dirigente, viene esercitato, a norma dell'art.13 delle Norme sull'Ordinamento amministrativo - contabile dell'Ente per tutto il territorio nazionale, "da ciascuna struttura centrale nell'ambito delle rispettive competenze e, complessivamente, dalla Direzione Centrale programmazione organizzazione e controllo. Il Consiglio di amministrazione verifica trimestralmente lo stato di realizzazione degli obiettivi prefissati e trasmette specifica relazione sull'andamento produttivo e sui profili finanziari al CIV".

Il controllo di gestione ha stentato e stenta a decollare all'interno dell'Ente ove si pensi che ancora nella relazione sull'andamento produttivo riferita al 31 dicembre 2001 si fa riferimento al completamento delle operazioni preliminari (formazione, allestimento delle applicazioni e dei report prestrutturali) che ne avrebbero potuto consentire l'avvio solo dai primi di aprile 2002 dopo aver acquisito l'alimentazione corrente, da parte degli ambienti di input.

Nella Relazione al processo produttivo al 31 dicembre 2002 si dà atto che "la situazione ereditata dal 2001 ha reso inevitabile agire prioritariamente su alcune condizioni pregiudiziali, al fine di perseguire il consolidamento delle innovazioni procedurali e tecnologiche ed il recupero della normalità produttiva attraverso lo smaltimento dell'arretrato cui si è dovuta dare assoluta priorità sacrificando, per consapevole scelta obbligata, i risultati connessi agli obiettivi a suo tempo programmati.

A tale scelta è inevitabilmente conseguito il ridimensionamento dei risultati di qualità".

Nella stessa Relazione al 31 dicembre 2002 sono state altresì evidenziate numerose criticità di carattere generale che hanno influenzato l'azione delle Strutture operative e che non appare indispensabile elencare tenuto conto del loro contenuto che spesso assume un carattere eminentemente tecnico.

Sembra infatti sufficiente constatare che scompensi, ritardi ed inevitabili errori di valutazione hanno comportato un ridimensionamento dei risultati di qualità ipotizzati al momento dell'impostazione del programma di normalizzazione produttiva.

Allo stato attuale sembra occorra procedere ad una attenta valutazione della situazione e, partendo da un analitico bilancio dei progressi realizzati e di quanto resta ancora da fare, dovrebbe essere formulato un realistico programma per la cui attuazione dovranno impegnarsi tutti gli organi interessati nell'ambito delle loro specifiche competenze.

C) La valutazione della dirigenza, è diretta a valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale.

Nel periodo oggetto del presente referto, è stata attribuita al Direttore generale ad eccezione che per i dirigenti preposti ad uffici di livello generale, per i quali la competenza spetta al Consiglio di amministrazione.

L'art.14 delle "Norme sull'ordinamento amministrativo-contabile" sopra citate, ha previsto che la valutazione della dirigenza fosse effettuata su proposta del Direttore regionale o centrale competente dal Direttore generale; per i dirigenti preposti ad uffici di livello generale la competenza, su proposta del Direttore generale, spettava al Consiglio di amministrazione ed in sua assenza al Commissario straordinario che, con delibera in data 24

novembre 2003, n. 915, ha adottato il Sistema di valutazione e sviluppo delle risorse umane diretto a tutto il personale dell'Ente a rapporto di lavoro a tempo indeterminato regolato dai Contratti Collettivi Nazionali di lavoro del Comparto Enti Pubblici non Economici. Il Sistema si articola in due sottosistemi:

- "Competenze e potenziale" riferito al personale delle Aree.
- "Prestazioni" cioè comportamenti organizzativi posti in essere in un arco temporale definito e risultati raggiunti, riferito al personale dirigente, medici e professionisti, con esclusione dei soli dirigenti con incarico di livello dirigenziale generale, dei Coordinatori generali e del Sovraintendente Medico generale.

Il Direttore generale f.f., con determinazione n. 70 del 24 dicembre 2003, ha completato l'iter procedurale del predetto Sistema, prevedendo che la valutazione dei comportamenti organizzativi della dirigenza sia realizzata attraverso una autovalutazione del singolo interessato passata al vaglio del dirigente con incarico di livello generale al quale il soggetto fa riferimento cui segua la decisione finale del Direttore generale dell'Istituto.

Sulla validità e coerenza dei criteri adottati alle finalità risultanti dalla normativa che disciplina la materia, si fa riserva di riferire non appena saranno disponibili i risultati dei procedimenti di cui sopra è cenno.

Va comunque evidenziato fin da ora che, preordinata alla valutazione del personale con incarichi dirigenziali, è l'acquisizione dei risultati del controllo di gestione, come espressamente dispone l'art. 5 del decreto legislativo n. 286, in data 30 luglio 1999.

A questo proposito si segnala che proprio in materia di controllo di gestione sono state evidenziate dal Nucleo di valutazione e controllo strategico (NUVACOST) difficoltà di vario genere che non hanno consentito di esprimere una compiuta valutazione sul grado di realizzazione di molti degli obiettivi e traguardi gestionali programmati come si è già detto al precedente paragrafo.

Deve quindi essere rivolta una pressante raccomandazione ad attivare tutte le iniziative ed a rimuovere tutti gli ostacoli affinché i programmi e i piani adottati per i vari settori della gestione seguano nei tempi e con le modalità previste i percorsi ipotizzati.

D) La valutazione e controllo strategico, verifica l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e obiettivi predefiniti. E' svolta dal Nucleo di valutazione, che riferisce, in via riservata, con apposite relazioni periodiche, al CIV ed al Presidente dell'Istituto sulle risultanze delle analisi effettuate.

Come detto precedentemente, la funzione di valutazione e controllo strategico, essendo diretta a supportare l'attività di programmazione generale e di indirizzo politico amministrativo, deve essere svolta da strutture che rispondano direttamente agli Organi di indirizzo politico.

Tali Organi nell'INAIL sono – come previsto nelle vigenti disposizioni di legge e ribadito nelle Norme sull'ordinamento amministrativo-contabile e nel Regolamento di Organizzazione – il Presidente dell'Istituto ed il CIV.

In particolare, la procedura di nomina del Nucleo di valutazione e controllo trova una disciplina dettagliata nell'art. 12, comma 3, delle citate Norme, ove si precisa che "Il Presidente dell'Istituto propone al CIV, tramite il Presidente di quest'ultimo, i nominativi dei componenti del nucleo di valutazione e controllo strategico e interviene nella seduta dell'organo collegiale al fine di realizzare l'intesa prevista dalle vigenti disposizioni di legge".

Per la costituzione del Nucleo di valutazione nell'INAIL sono occorsi tempi lunghi, come riferito nei precedenti referti, a cui si fa esplicito rinvio.

Al riguardo, sembra sufficiente riferire che il Commissario straordinario ha ritenuto opportuno procedere ad una rivisitazione del Regolamento concernente la disciplina del citato organo di controllo e, considerata la temporaneità della gestione commissariale, al fine di privilegiarne la economicità e la snellezza operativa ha stabilito, con delibera in data 23 luglio 2002, n. 31 che l'organismo fosse composto, anziché da sei, da due componenti di cui uno scelto tra i professori universitari di ruolo in materie economiche, giuridiche, contabili ed organizzative e l'altro tra i dirigenti dell'Istituto con incarico di livello dirigenziale generale.

La stessa delibera ha fissato, altresì, la durata in carica del Nucleo in detta composizione al 31 dicembre 2002. Con delibera in data 16 dicembre 2002, n. 478 il Commissario straordinario – vista analoga deliberazione del

CIV - ha deciso di rinnovare fino al 31 dicembre 2003 l'incarico ai due componenti.

Infine, con delibera in data 14 gennaio 2004, n. 33 il Commissario straordinario ha ravvisato la necessità, di reintegrare l'organismo nella sua originaria composizione ritenuta più congrua a valorizzarne le funzioni nell'ambito di una gestione ordinaria dell'Istituto.

Se pur non ricomprese fra le tipologie dei controlli succitati, particolare rilevanza assumono per l'Ente sia l'attività di vigilanza assicurativa diretta a garantire, in linea con gli indirizzi governativi, l'impegno dell'Ente sul fronte dell'evasione, elusione ed emersione dal sommerso sia l'attività di vigilanza del CIV di cui ai successivi numeri 1 e 2.

1. La Vigilanza Assicurativa

Anche per il 2001 l'attività di vigilanza assicurativa ha avuto l'obiettivo di garantire, in linea con gli indirizzi governativi, l'impegno dell'Ente sul fronte dell'evasione/elusione ed emersione dal sommerso nonostante che l'attività di monitoraggio - per la situazione di emergenza che aveva determinato il già citato piano straordinario - sia stata resa difficoltosa dalla carenza di flussi informativi adeguati e tempestivi. Conseguentemente la percentuale di accostamento all'obiettivo è risultata pari solo al 76,03%, corrispondente a premi omessi e accertati per complessivi euro 73,088 milioni a fronte di un obiettivo nazionale di euro 96,127 milioni.

Invece i dati di produzione al 31 dicembre 2002 evidenziano un andamento positivo dell'attività di vigilanza assicurativa con un elevato accostamento agli obiettivi programmati. Infatti, a fronte di un obiettivo finanziario di euro 91,697 milioni a fine anno - anche se ridotto rispetto al 2001 - risultano accertati premi omessi per euro 86,499 milioni, pari al 94,33% dell'obiettivo programmato a livello nazionale e comunque un importo, in valori assoluti, superiore al 2001.

In particolare è da segnalare l'impegno profuso dal personale ispettivo nell'attività di vigilanza mirata a favorire l'emersione dal sommerso di cui alla legge n. 383/2001. Tale attività, ulteriore rispetto al servizio fornito attraverso la Denuncia Nominativa Assicurati (D.N.A.) di cui si è già detto

innanzi, completa il quadro delle funzioni poste in essere dall'Ente sull'argomento.

La metodologia utilizzata è stata quella di svolgere "accessi brevi" in azienda, finalizzati alla rilevazione del c.d. "lavoro nero", a fornire informazione e consulenza nonché a stimolare la regolarizzazione.

In sede di programmazione annuale, a seguito delle notevoli giacenze di verbali, sia dell' INAIL che degli altri Enti, accumulati al 31 dicembre 2000 per effetto della "migrazione" e degli ulteriori scaglionamenti temporali nel rilascio della nuova procedura di Gestione Rapporti Assicurativi (G.R.A.), fu stabilito di differire all'ultimo trimestre dell'anno il monitoraggio della definizione dei Verbali Ispettivi in termini di tempestività privilegiando per i primi tre trimestri l'obiettivo del totale smaltimento dell'arretrato dell'anno precedente.

L'obiettivo si è rivelato irraggiungibile, in quanto per quasi tutto l'anno è stata praticamente inibita la possibilità di effettuare variazioni sostanziali a causa del persistere dello stato di parziale funzionalità della citata procedura G.R.A. e delle operazioni legate all'autoliquidazione 2001, protrattesi oltre il previsto.

Nel 2002 invece le migliorate condizioni generali circa l'utilizzo delle procedure informatiche hanno portato le percentuali di realizzazioni dell'obiettivo su livelli accettabili.

Infatti, i risultati conseguiti al 31 dicembre 2002 si attestano ad oltre il 77% sia per i verbali dell'INAIL che per quelli degli altri Enti, mentre nell'anno 2001 si erano attestati rispettivamente al 63 e al 68%.

Si evidenzia tuttavia una diminuzione nel numero delle aziende ispezionate.

Premi omessi accertati (*)		Aziende ispezionate	Nuove denunce esercizio acquisite	Lavoratori in nero accertati
2001	73.088.042,00	28.510 (°)	3.475	34.023
2002	86.499.000,00	26.106 (.)	2.994	24.617

(*) importi espressi in euro

(°) di cui irregolari n. 16.105

(.) di cui irregolari n. 15.280

2. La Vigilanza del CIV

Il CIV, articolato nelle varie Commissioni con funzioni istruttorie e preparatorie, ha svolto, nel periodo considerato, una intensa attività sia in fase di indirizzo che di verifica sul perseguimento dei risultati programmati.

Sul contenuto delle deliberazioni più importanti si fa cenno nei punti della presente relazione concernenti le varie problematiche.

10. LE CONSULENZE

Nel corso del periodo in esame (2001-2002) l'Istituto si è avvalso della collaborazione di consulenti esterni principalmente nei seguenti settori di attività:

- evoluzione organizzativa;
- sviluppo in campo sanitario, protesico e riabilitativo;
- malattie professionali non tabellate e malattie psichiche da stress e disagi lavorativi;
- sistema di qualità e certificazione di processi produttivi;
- esigenze degli Organi istituzionali a supporto della programmazione strategica e delle politiche comunicative.

Come si vede, le consulenze hanno ad oggetto i temi più disparati e danno luogo alla stipula di convenzioni, all'affidamento di incarichi di studio, alla costituzione di gruppi di lavoro, o di osservatorii.

Non sempre è stato possibile accertare se il ricorso alla collaborazione di consulenti esterni era determinato da effettiva carenza di specifiche professionalità all'interno dell'Istituto, tenuto conto che gli aspetti specialistici non sempre consentivano un giudizio obiettivo anche perché, in alcuni casi, si rendeva necessario "integrare" con l'apporto di specifiche competenze esterne l'attività di organismi interni comunque esistenti le cui conoscenze necessitavano tuttavia di essere opportunamente completate.

Un aspetto che in alcuni casi ha formato oggetto di attenzione ha riguardato le modalità con le quali l'incarico veniva conferito, modalità che spesso evidenziavano incertezze sui presupposti e sul preciso contenuto della consulenza e quindi anche sul complessivo onere economico la cui individuazione deve costituire elemento indispensabile per le preventive valutazioni di efficienza ed efficacia di ogni iniziativa.

Nel referto relativo agli esercizi 1999-2000 si faceva riferimento all'incarico conferito per la realizzazione di un modello econometrico per il quale era prevista una tempistica articolata in varie fasi.

Nel prospetto allegato A/4 sono riportati i costi parziali di una soltanto di tali fasi per euro 111.980 pari ad oltre lire 216.000.000 circa su un totale di spese erogate che aveva già superato il miliardo di lire.

Lo studio di tale modello si prefiggeva di isolare, attraverso l'utilizzo delle opportune metodologie statistiche, le determinanti principali del verificarsi del fenomeno infortunistico, al fine di padroneggiare il conseguente andamento gestionale dell'INAIL sul medio e lungo periodo.

La singolarità del caso è evidenziata dalla circostanza che, a conclusione di una prima fase nella quale si sarebbe dovuto delineare e precisare il contenuto e l'andamento dello studio, i consulenti domandavano di essere affiancati da altri consulenti i quali, a loro volta, richiedevano il supporto di ulteriori consulenti. Evenienza questa che induceva il magistrato della Corte dei conti delegato al controllo ad osservare, in Consiglio di amministrazione, che un tale modo di operare era indicativo di una sovrapposizione confusa di incarichi per analogo oggetto.

L'incertezza sugli obiettivi da raggiungere e sulle stesse modalità operative hanno avuto riflesso sugli aspetti finanziari dell'iniziativa ed in particolare sulla quantificazione degli oneri complessivi da sostenere che venivano determinati di volta in volta per le varie fasi, senza che fosse possibile accantonare i fondi per ultimare l'iniziativa.

Di conseguenza, al momento di procedere al completamento dell'incarico, si evidenziò che l'onere cui far fronte, comportando l'esborso di circa un ulteriore miliardo di lire, non trovava capienza nel relativo capitolo di spesa. Sarebbe stata quindi necessaria una variazione di bilancio che il Commissario straordinario non ravvisò opportuno adottare in considerazione sia dei limiti della funzione commissariale sia in relazione ai progetti di evoluzione della normativa per il riordino degli Enti previdenziali allora in corso.

Problematiche di analogo tenore sono state riscontrate per altra consulenza avente ad oggetto l'elaborazione di un modello organizzativo, cui per altri aspetti, si è fatto cenno al precedente capitolo 8).

Anche per tale iniziativa si é soprasseduto al completamento dell'incarico in quanto, aldilà delle valutazioni di merito circa la fattibilità del progetto già impostato, si è ritenuto che difettassero un consolidato quadro di riferimento esterno per il welfare e per gli assetti istituzionali della previdenza nonché chiare prospettive interne da parte degli Organi di gestione che fossero in condizione di assumerne in carico lo sviluppo. Come si vede anche in questo caso è mancato un chiaro e completo quadro di

riferimento su presupposti, contenuti, effetti e conseguenti costi dell'iniziativa che si andava ad intraprendere.

Quanto sopra premesso, nei prospetti allegati in appendice ai nn. A/4 e A/5 sono indicati gli incarichi conferiti dall'Istituto per consulenze esterne negli anni 2001 e 2002 con riferimento all'oggetto dell'incarico ed alle modalità di conferimento. Tali consulenze hanno comportato un onere complessivo, sul capitolo 360, rispettivamente, di £ 2.337.395.440 nel 2000 (pari ad euro 1.207.164,00), di euro 1.747.440,34 nel 2001 e di euro 701.535,29 nel 2002

Dal prospetto che segue si evidenzia, per il 2001, un incremento pari al 44,7% rispetto al 2000 mentre per il 2002 si è avuta una inversione di tendenza che ha comportato una riduzione degli oneri di cui è parola non solo con riguardo all'anno 2001 (- 59,8 %) ma anche con riferimento al 2000 (- 41,9 %) e ciò in un quadro di contenimento delle spese non istituzionali che il Commissario straordinario ha ritenuto necessario ridisegnare anticipando le indicazioni governative sul contenimento della spesa pubblica.

Anno 2000	Anno 2001	% 2001 su 2000	Anno 2002	% 2002 su 2001	% 2002 su 2000
£ 2.337.395.440 pari a euro 1.207.164,00	euro 1.747.440,34	+44,7	euro 701.535,29	-59,8	-41,9

A proposito dei dati contenuti nei prospetti sopra indicati si richiama quanto appena detto circa l'imputazione delle spese di che trattasi sul capitolo 360. In proposito, si è però accertato che spese attinenti in qualche modo a rapporti di collaborazione di esperti esterni all'Istituto vengono fatti gravare anche su altri capitoli in ragione della loro inerenza alle funzioni istituzionali rientranti nella competenza dei vari organi dell'Istituto.

Un esempio significativo è costituito dalle erogazioni connesse con la realizzazione del progetto SuperAbile teso a fornire ai disabili la possibilità di accedere al mondo dell'informazione. Il sistema SuperAbile, nella sua unitarietà progettuale, si caratterizza per una duplice articolazione : la prima è il call center SuperAbile, già attivo dal 2001, la seconda è un

portale web, denominato Superabile.it. Il conferimento diretto di incarichi di consulenza è stato giustificato da esigenze di sperimentazione che richiedevano l'apporto di professionisti, a volte essi stessi portatori di handicap, esperti di informazione nello specifico campo della disabilità e di tutte le particolari tematiche oggetto del portale.

Non si può non rilevare, però, che simili modalità hanno comportato un esborso annuo di euro 2.579.674,39, oltre IVA, mentre il passaggio all'assetto definitivo ha consentito di indire una gara a procedura aperta in ambito europeo per il costo di euro 800.000 annui circa avente ad oggetto la gestione a regime del portale. Una differenza tanto marcata, pur se giustificata dal diverso contenuto della prestazione consistente nella mera gestione di una attività già completamente progettata e sperimentata, deve indurre l'Amministrazione, in questo come in altri casi, ad ispirarsi a criteri di economicità riducendo al massimo le attività di consulenza che si prolungano nel tempo e sono conferite in modo diretto.

Altro aspetto che viene in considerazione è quello che attiene all'imputazione della spesa su un capitolo diverso da quello delle consulenze che, giustificato nella fattispecie dalle particolari modalità di tempo e luogo dell'esecuzione della prestazione inserita nel contesto operativo della struttura, non consente estensioni ad altre fattispecie pena la lesione dei principi di chiarezza e trasparenza del bilancio.

11. IL NUOVO SISTEMA INFORMATIVO

L'attuazione dei processi di riforma istituzionale su cui si e riferito a proposito della normativa introdotta con il decreto n. 38/2000, richiedeva un rapido ed adeguato allineamento delle componenti tecnologiche ed informatiche che avrebbero dovuto assolvere alle esigenze di efficace supporto ai processi produttivi e gestionali rientranti nelle competenze innanzitutto della tecnostruttura e poi degli Organi di governo dell'Ente.

Nonostante siano stati profusi sforzi notevoli per predisporre le condizioni informative, tecniche e organizzative che devono sempre costituire la base necessaria per l'attivazione di progetti di riforma e di cambiamento di dimensioni, complessità e rilievo come quello che ha interessato l'Istituto, i risultati non si sono rivelati pari alle aspettative.

La inadeguata tempestività degli interventi, lo slittamento dei tempi fissati nelle previsioni iniziali, la mancata stabilizzazione su valori accettabili dei previsti standard di affidabilità e fruibilità dell'infrastruttura di supporto ai processi, hanno comportato una grave flessione dei livelli produttivi, un andamento negativo degli indici di smaltimento degli arretrati e gravi ritardi nella gestione di importanti adempimenti procedurali.

Sotto tutti questi aspetti gli anni 2001 e 2002, cui il presente referto si riferisce, sono stati fortemente condizionati dalle suddette criticità cui non si è riusciti a porre riparo nemmeno con l'adozione di "un piano operativo straordinario" posto che i risultati delle verifiche al 31 marzo ed al 30 settembre 2002 hanno evidenziato, ad avviso del CIV, il mancato recupero della funzionalità della infrastruttura tecnologica, la scarsa affidabilità delle banche dati ed una fruibilità dei servizi applicativi addirittura inferiore ai livelli precedenti all'adozione del piano medesimo.

In una tale situazione, uno dei punti di maggiore delicatezza per lo svolgimento dell'attività di gestione era costituito dalla necessità di accertare la piena coerenza e rispondenza del complesso delle procedure informatiche alle multiformi e delicate funzioni che l'Istituto è chiamato a svolgere.

In tale intendimento il Commissario straordinario, con delibera n. 400 in data 7 novembre 2002, istituiva una Commissione tecnico- scientifica chiamata a svolgere una indagine conoscitiva sul nuovo sistema informativo

dell'Istituto cui veniva assegnato il compito di riferire, entro il termine del successivo 15 dicembre, sulle procedure adottate per la scelta del privato contraente, sulla congruità dei costi rapportata alla funzionalità del servizio e sulla coerenza di detto sistema in un'ottica di e-business ed e-government.

Alla citata delibera altre ne seguivano per meglio cadenzare i tempi dell'indagine, per integrare la composizione della Commissione e per prorogare il termine finale assegnato per la conclusione dei lavori.

Poiché a tali modifiche conseguiva anche un incremento dei costi originariamente previsti, venivano chiesti chiarimenti per conoscere se al momento del conferimento dell'incarico esisteva la possibilità di acquisire elementi esaustivi sul contenuto e sul costo dell'iniziativa.

In proposito il Commissario straordinario precisava che l'iniziativa di istituire la Commissione di che trattasi era stata adottata nella consapevolezza di dover procedere ad aggiustamenti e correttivi per tener conto dei primi risultati dei lavori di indagine dai quali risultava confermato quanto già si è detto innanzi circa la complessità delle problematiche relative al sistema informativo e l'esigenza di fare il punto sulle modalità, validità e funzionalità delle scelte in precedenza adottate dall'Istituto.

In effetti la Commissione rassegnava una prima relazione in data 20 dicembre 2002 contenente prime indicazioni sulle procedure di scelta del contraente e sulla congruità dei costi rapportati ai prodotti e servizi forniti con riserva di integrare tutti i punti trattati alla luce di dati più completi posto che non era stato possibile acquisire gli elementi oggetto dell'indagine a mezzo di procedure di controllo di gestione non ancora avviate dall'Ente.

In via generale, critiche e rilievi venivano formulati sia sul frequente ricorso alla trattativa privata, come attestato dai dati acquisiti che dimostravano una netta prevalenza delle procedure negoziate rispetto a quelle aperte, sia sulla tendenza del tutto anomala a modificare in maniera sostanziale il contenuto della prestazione contrattuale dopo l'intervenuta aggiudicazione.

Altra osservazione di carattere generale riguardava la proroga della durata dei contratti giustificata da motivi di urgenza determinati dalla

scadenza dei rapporti in corso e dalla necessità di non interrompere la prestazione dei servizi in attesa dell'espletamento delle gare.

Oltre all'indagine ed ai rilievi di cui sopra, attinenti agli aspetti procedimentali, la Commissione si soffermava sulla valutazione della congruità dei costi rapportata ai prodotti e servizi forniti che veniva limitata, a motivo della brevità del tempo a disposizione, ai contratti ritenuti più significativi (manutenzione del patrimonio applicativo, sistema documentale e outsourcing delle postazioni di lavoro). Rispetto a tali contratti venivano individuati numerosi e consistenti elementi di criticità che trovavano puntuale conferma nella relazione conclusiva rassegnata il 25 febbraio 2003.

Da quest'ultimo documento emergono pesanti critiche, consistenti rilievi e riserve che possono essere solo sinteticamente riassunti in termini complessivi facendo riferimento a tutti i casi esaminati.

Essi riguardano: la congruità di alcuni prezzi che, con una attenta previsione dei consumi ed avviamento delle procedure di gara pubblica, avrebbero consentito grossi risparmi; le forti carenze ed incompletezze di alcuni capitolati tecnici in cui spesso non vengono indicati in maniera completa ed esaustiva i requisiti di qualità non permettendo così di effettuare alcun controllo; il problema dei costi dell'assistenza sistemistica rispetto ai quali residuano consistenti margini di incertezza; il difetto di corrette previsioni iniziali delle esigenze da soddisfare che ha spesso comportato macroscopici scostamenti non attribuibili a particolari aspetti di difficoltà tecnica facendo lievitare i costi del contratto per importi superiori, nel complesso, a quello originario snaturandone così il contenuto.

Non appare opportuno in questa sede esaminare criticamente questi ed altri rilievi di contenuto eminentemente tecnico tanto più che, in relazione alla gravità delle violazioni accertate che evidenziavano scostamenti talora vistosi tra le procedure seguite e la vigente normativa, il Commissario straordinario, con nota 297/03 in data 27 marzo 2003, trasmetteva le due relazioni citate alla Procura della Repubblica di Roma.

Interessa invece formulare un forte richiamo all'Amministrazione sulla indilazionabile necessità di porre in essere tutte le misure atte ad evitare che si perpetuino le irregolarità segnalate in un settore di così vitale importanza per l'Istituto e che assorbe rilevanti risorse economiche.