

Consiglio di amministrazione. In attesa di nomina, come si vedrà poi, è restato nel 2008 anche il CIV, le cui funzioni non sono state originariamente attribuite al Commissario.

L'esigenza, tuttavia, di evitare all'assestamento 2008 e al bilancio preventivo 2009 ulteriori ritardi rispetto a quelli fisiologicamente imputabili al rinnovo degli organi istituzionali (al CIV compete l'approvazione dei documenti stessi, soggetti poi anche all'approvazione dei due ministeri co-vigilanti), ha suggerito al Governo (decreto del 20 novembre 2008) di assommare temporaneamente in capo al Commissario straordinario anche i poteri del CIV, fino alla definizione dei criteri di valutazione della rappresentatività delle sigle presenti nell'organo e, comunque, non oltre il termine del 2008.

La scelta - che, almeno per l'Istituto, non ha precedenti - ha consentito di evitare il ricorso all'esercizio provvisorio e intendeva forse lasciare spazio temporale ad opzioni eventualmente riguardanti la *governance* dell'Istituto. Le sue caratteristiche di straordinarietà ne imponevano tuttavia una durata strettamente legata ai presupposti di urgenza considerati. Alla nomina dei componenti del nuovo CIV si è provveduto agli inizi del 2009.

Il nuovo Presidente si è insediato il 15 settembre 2008 e da tale data, a norma del decreto-legge 26 gennaio 1999, n. 8, convertito in legge 25 marzo 1999, n. 75, decorre il quadriennio di durata dell'incarico.

Premesso che il Presidente ha la rappresentanza legale dell'Istituto; convoca e presiede il Consiglio di amministrazione; può assistere alle sedute del Consiglio di indirizzo e vigilanza; nomina i componenti dell'organo di controllo interno, d'intesa con il CIV, si specifica che sono state adottate dall'organo monocratico, sia nel 2006, sia nel 2007 n. 28 determinazioni, tra le quali alcune in via di urgenza, poi sottoposte alla ratifica del Consiglio di amministrazione.

Nel primi otto mesi del 2008, le determinazioni così adottate sono state 26, mentre anche il nuovo Presidente dell'Ente ha adottato in tale sua veste (e non come Commissario, sostitutivo del Consiglio di amministrazione) alcune successive delibere.

Il Consiglio di amministrazione è composto dal Presidente dell'Istituto che lo presiede e da sei esperti, di cui due scelti tra dirigenti della pubblica Amministrazione da porre in posizione di fuori ruolo. Il Consiglio in carica negli esercizi oggetto di referto era stato nominato con d. P. C. M. del 4 giugno 2004 e si era insediato il successivo 28 luglio. Come riferito nella precedente relazione, uno dei componenti scelti tra i dirigenti della p. A. aveva rassegnato le proprie dimissioni nel marzo del 2006 e il Consiglio di amministrazione ha da allora operato a ranghi ridotti.

Il Consiglio predisponde i piani pluriennali, i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento, il bilancio preventivo e il conto consuntivo; approva i piani annuali nell'ambito della programmazione, delibera i piani d'impiego dei fondi disponibili e gli atti individuati nel regolamento interno di organizzazione e di funzionamento; delibera il regolamento organico del personale, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale, nonché l'ordinamento dei servizi, la dotazione organica ed i regolamenti; trasmette trimestralmente al Consiglio di indirizzo e vigilanza una relazione sull'attività svolta con particolare riferimento al processo produttivo ed al profilo finanziario, nonché qualsiasi altra relazione che venga richiesta dal CIV. Il Consiglio esercita, inoltre, ogni altra funzione che non sia compresa nella sfera di competenza di altri organi dell'Ente.

Nell'esercizio di tali competenze l'organo collegiale in argomento ha emanato nel 2006 e nel 2007, rispettivamente, 559 e 500 delibere, mentre, nei primi otto mesi del 2008, le deliberazioni adottate sono state 384.

In applicazione del principio di auto-organizzazione degli organi collegiali e in attuazione di una norma del regolamento interno di organizzazione, il Consiglio ha istituito nel suo ambito alcune Commissioni consiliari, di carattere temporaneo o permanente, da ultimo disciplinate con la delibera n. 224 del 7 giugno 2006.

A decorrere dal 15 settembre 2008, in ogni caso, le funzioni del Consiglio sono esercitate, come ripetutamente osservato, dal Commissario straordinario, che in tale veste ha emanato nel 2008 48 delibere.

Il Commissario straordinario si è autonomamente orientato a trasmettere anticipatamente al Collegio dei sindaci ed al Magistrato della Corte le bozze delle più importanti deliberazioni sottoposte alla sua firma, esaminabili nel corso di incontri informali.

Il Consiglio di indirizzo e vigilanza insediatosi il 2 dicembre 2003 è rimasto anch'esso in carica oltre la scadenza del previsto quadriennio, in applicazione della citata legge n. 31 del 2008 e sino alla data di scadenza del Consiglio di amministrazione. Successivamente anche a tale data, ha peraltro anch'esso funzionato in regime di proroga, riunendosi per l'ultima volta il 10 settembre 2008. A decorrere dal 20 novembre 2008, sino al termine dell'esercizio, le relative attribuzioni sono state espletate dal Commissario straordinario.

Il CIV definisce i programmi e individua le linee di indirizzo generale dell'Ente; elegge il proprio Presidente tra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti; nell'ambito della programmazione generale, determina gli obiettivi strategici pluriennali; definisce, in sede

di autoregolamentazione, la propria organizzazione interna, nonché le modalità e le strutture con cui esercitare le proprie funzioni, compresa quella di vigilanza, per la quale può avvalersi anche del Nuvacost per acquisire i dati e gli elementi relativi alla realizzazione degli obiettivi e alla corretta ed economica gestione delle risorse; emana le direttive di carattere generale relative all'attività dell'Ente; approva in via definitiva il bilancio preventivo e il conto consuntivo, nonché i piani pluriennali e i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento, entro sessanta giorni dalla deliberazione del CdA.

Come previsto dal regolamento interno di organizzazione, il Consiglio agisce affidando di norma l'esame preliminare degli argomenti a Commissioni istituite nel proprio ambito.

Il CIV ha adottato 37 delibere nel 2006, 31 nel 2007 e 20 nei primi due terzi del 2008. Del relativo contenuto, se del caso, si riferirà ovviamente di volta in volta, a seconda dell'argomento trattato.

Il Direttore generale dell'Istituto sovraintende al personale e all'organizzazione dei servizi, assicurandone l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo; risponde dell'attività diretta al conseguimento dei risultati e degli obiettivi; partecipa, con voto consultivo, alle sedute del Consiglio di amministrazione e può assistere a quelle del Consiglio di indirizzo e vigilanza.

Come si è avuto modo di osservare, l'applicazione del principio di distinzione tra funzioni di controllo e indirizzo "politico" e potere gestionale riceve presso l'Ente applicazione rigorosa. Si aggiunge che nel bilancio dell'Ente (delibera n. 409/2006 del CdA, adottata anche sulla base di indicazioni del Ministero dell'economia e delle finanze), è individuato un unico centro di responsabilità amministrativa di 1° livello, la cui titolarità compete al Direttore generale.

Il Direttore in carica all'inizio del biennio di riferimento, nominato con decreto del Ministro del lavoro in data 23 dicembre 2003 ed insediatosi il 7 gennaio 2004, ha cessato le sue funzioni a decorrere dal 7 gennaio 2007. Alla nomina del nuovo Direttore generale si è provveduto con decreto del 22 dicembre 2006, sulla base di una proposta del CdA che individuava tre nominativi tra i dirigenti generali dell'Ente. Insediatosi l'8 gennaio 2007, il nuovo Direttore cessava dalle sue funzioni l'8 maggio 2008, in esatta coincidenza con il raggiungimento del limite di età (dall'art. 12, comma 2, della legge n. 88 del 1989 si ricava, tuttavia, che il collocamento a riposo decorra dal primo giorno del mese successivo). Avverso il provvedimento di cessazione dalle funzioni l'interessato ha proposto ricorso giurisdizionale.

Le funzioni di Direttore generale, dapprima espletate come facente funzione, sono state assunte dal Vicario, che, con decreto ministeriale dell'8 ottobre 2008, emanato su proposta del Commissario straordinario, è stato poi formalmente investito delle funzioni stesse. Con deliberazione del Commissario, su proposta del neo-Direttore generale, è stato nominato Vicario il dirigente generale preposto alla Direzione centrale di supporto agli organi istituzionali.

Il Collegio sindacale dell'Istituto dura in carica quattro anni e si compone di sette membri, quattro in rappresentanza del Ministero del lavoro, uno dei quali assume le funzioni di Presidente, e tre del Ministero dell'economia e delle finanze. L'organo in carica nell'esercizio 2006 ed agli inizi del 2007 era stato nominato con decreto interministeriale dell'8 aprile 2003 e si era insediato il successivo 16 aprile. Con decreto interministeriale del 29 maggio 2007, entro i termini della *prorogatio* dell'organo scaduto, è stato poi nominato il Collegio attualmente in carica, che ha peraltro operato inizialmente con soli sei componenti ed anche in assenza di un Presidente, formalmente indicato dal Ministero vigilante soltanto in data 11 febbraio 2008.

Il quarto sindaco rappresentante del Ministero del lavoro è stato poi nominato il 21 luglio 2008. Nel frattempo, tuttavia, un sindaco rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze è cessato dalla carica, per raggiunti limiti di età, ed è stato recentemente sostituito.

I componenti del Collegio sono collocati fuori ruolo e hanno qualifica di dirigente generale. Ad essi pertanto si applica la normativa sulla dirigenza, anche per ciò che attiene al controllo della Corte sui relativi decreti di nomina.

Il decreto originario di nomina del Collegio in carica ha altresì individuato sette sindaci supplenti, ai quali, oltre ai gettoni di presenza per le riunioni cui eventualmente partecipano, spetta un'indennità di carica che, per i supplenti con qualifica dirigenziale, è tuttavia per intero versata nelle entrate dello Stato.

A norma del comma 159 (art. 1) della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) che, limitatamente ai soli Enti previdenziali, deroga all'applicazione dell'art. 2409 bis del codice civile, le funzioni di controllo esplicate dal Collegio comprendono il controllo contabile. La collegialità dell'organo non impedisce ai singoli componenti di esprimere ai vertici dell'Ente valutazioni eventualmente non coincidenti con quelle fatte proprie dagli altri sindaci. Ciò contribuisce a rendere il Collegio particolarmente attivo, ma anche a rendere occasionalmente difficile il raggiungimento di opinioni collimanti.

Nell'anno 2006, il Collegio si è riunito 18 volte ed ha effettuato una visita di sindacazione presso la Direzione centrale di supporto agli organi. Nel 2007 le riunioni sono state 16 e sono state due le visite di sindacazione; nel 2008 il Collegio si è riunito 16 volte.

In aggiunta all'esame dei bilanci di previsione, delle note di variazione in corso di esercizio e dei conti consuntivi, sui quali sono elaborate apposite relazioni, il Collegio esamina e riscontra tutti gli atti emanati dall'Amministrazione, comprese anche le determinazioni del Direttore generale e dei Direttori regionali, per quest'ultime anche richiedendo, a campione, l'inoltro dei relativi fascicoli istruttori. Il Collegio esamina inoltre i verbali delle verifiche di cassa poste in essere dai responsabili delle strutture centrali e territoriali ed effettua direttamente verifiche di cassa generale.

3. Per quanto concerne gli aspetti finanziari attinenti al funzionamento degli organi dell'Ente, si dà atto che ha ricevuto applicazione l'art. 1, comma 58, della legge n. 266 del 2005 (finanziaria 2006) che riduceva automaticamente del 10% le somme riguardanti indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità comunque denominate corrisposte ai componenti di organi di indirizzo direzione e controllo, consigli di amministrazione ed altri organi collegiali comunque denominati delle amministrazioni pubbliche.

Sono stati conseguentemente ridotti i compensi per l'indennità di carica e per i gettoni di presenza spettanti al Presidente dell'Istituto ed ai componenti del CIV e del CdA. Inoltre è stato decurtato del 10%, ed è quindi pari a € 75,30, anche l'importo dei gettoni di presenza.

Si specifica che i gettoni stessi sono anche erogati:

- al magistrato della Corte dei conti delegato al controllo dell'Ente (o al suo sostituto), in relazione alle riunioni del CdA, del CIV o del Collegio sindacale cui egli assiste (al magistrato non sono riconoscibili altri compensi, come è noto, in coerenza con il principio di onnicomprensività del relativo trattamento economico);

- al Presidente ed ai componenti del Collegio dei sindaci designati dal Ministero del lavoro, ai quali l'Istituto eroga direttamente le competenze. Ai sindaci designati dal Ministero dell'economia e delle finanze, per contro, la riduzione del 10% è applicata direttamente dal Ministero stesso, che eroga altresì le relative competenze, con successivo rimborso da parte dell'Istituto;

- ai componenti del Comitato amministratore del fondo per l'assicurazione degli infortuni domestici;

- ai componenti esterni della Commissione di stima immobiliare.

Un problema particolare è insorto relativamente ai compensi del Comitato di gestione del casellario degli infortuni, organo alle cui riunioni, che non danno diritto a gettoni di presenza, assiste il magistrato della Corte e possono altresì assistere i sindaci. Sulla possibilità di riconoscere ai membri del Comitato, o quantomeno a quelli che provengono dall'esterno, anche un'indennità è stato richiesto un parere ministeriale. Nel frattempo, i bilanci del casellario stanziano la somma prevedibile.

**Costo sostenuto nel 2007
per gli Organi dell'Ente**

Carica	N.	Retribuzione annua lorda	Indennità di carica (*)	Medaglie di presenza (*)	Oneri previd. IRAP	Totale parziale	Missioni	Totale complessivo
Presidente	1		102.091	3.539	17.943	123.573	12.620	136.193
CDA Membri	(a) 5	190.497	94.030	13.629	84.508	382.664	15.421	398.085
Collegio sindaci: Presidente Membri eff. Supplenti	(b) 1 6 7	75.559 481.072	6.717 36.625 22.985	3.840 36.899	235.140	898.837	462	899.299
Magistrato delegato al controllo. Sostituto	1 1			4.292 753	428	5.473	0 0	5.473
Direttore generale	1	256.608			79.838	336.446	13.104	349.550
Rimborso MEF Sindaci						578.330		578.330
TOTALE	23	1.003.736	262.448	62.952	417.857	2.325.323	41.607	2.366.930

(*) gli importi risultano decurtati del 10% in applicazione art. 1, comma 58 legge n. 266/05.

(a) dall'1/03/2006 i componenti effettivi del C. d. A. sono 5 (oltre al Presidente) per effetto della cessazione di uno dei 2 componenti di estrazione ministeriale. Pertanto l'importo indicato nella colonna "retribuzione annua lorda" è relativo ad 1 componente in carica di estrazione ministeriale; i residui componenti ricevono solo l'indennità di carica ed i gettoni di presenza.

(b) Il costo riportato riguarda quello sostenuto direttamente dall'INAIL per 4 componenti in rappresentanza del Ministero del lavoro. A tale importo sono da aggiungere euro 578.330,00 (che non esauriscono l'importo di competenza 2007) rimborsati nel corso del 2008 per compensi stipendiali ed oneri sociali 2007, anticipati dal MEF per i sindaci in sua rappresentanza a seguito di parziale richiesta dello stesso.

Ai predetti costi si aggiungono quelli relativi al CIV, che vengono di seguito indicati separatamente.

**Costo sostenuto nel 2007
per il Consiglio di indirizzo e vigilanza**

	Indennità di carica	Medaglie di presenza	Ritenute previdenziali	Ritenute fiscali
Presidente	23.642,16	8.132,72	6.090,41	13.640,51
Componenti (24)	335.289,60	93.978,34	71.600,80	110.091,33
Totale	358.931,76	102.111,06	77.691,21	123.731,84

È opportuno al riguardo evidenziare che l'art. 61 della già citata legge n. 133 del 2008 prevede che, a decorrere dall'anno 2009, la spesa complessiva sostenuta - per organi collegiali ed altri organismi, anche monocratici - da amministrazioni pubbliche, tra le quali anche gli Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale, è ridotta del trenta per cento rispetto al 2007, attraverso misure di adeguamento ai nuovi limiti da adottarsi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa. L'Istituto ha dato attuazione alla norma in sede di predisposizione del bilancio preventivo 2009, prendendo a riferimento (e decurtando) la spesa complessiva prevedibile al netto delle indennità, aventi caratteristiche retributive, corrisposte ai sindaci (ed a due componenti del CdA con qualifica di dirigente generale).

3. STRUTTURA ORGANIZZATIVA E PERSONALE

3.1. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA

3.1.1. Il nuovo ordinamento delle strutture centrali e territoriali

1. Nel periodo cui si riferisce la presente Relazione, l'organizzazione dell'Ente ha costituito oggetto di numerose delibere del Consiglio di amministrazione prevalentemente intese a realizzare economie di spesa, imposte o previste da disposizioni legislative, attraverso tagli e semplificazioni strutturali.

In attuazione della legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006, art. 1, commi 440 e seguenti), il CdA ha in particolare approvato, con la deliberazione n. 114 del 28 marzo 2007, un piano di riallocazione delle risorse umane, concordato con le organizzazioni sindacali, idoneo a ridurre del 6% il numero degli addetti ad attività di supporto, nella prospettiva di giungere all'8% entro l'aprile del 2008 e di realizzare in due annualità la riallocazione del 15% pretesa dalla legge. Per il conseguimento di tali obiettivi, il CdA conferiva mandato al Direttore generale, che tra l'altro istituiva (Ordine di servizio n. 1 del 1° settembre 2007) una Commissione per l'innovazione ed affidava ad appositi gruppi di lavoro l'approfondimento di aree tematiche particolarmente significative.

Con le delibere nn. 111 e 113, rispettivamente del 20 e 28 marzo 2007, l'Ente provvedeva altresì, in applicazione sempre della medesima legge n. 296, ad una parziale ricalibratura degli organici, peraltro già tagliati precedentemente onde ridurre al minimo il differenziale tra piante e personale effettivamente in servizio. Ma, in relazione anche all'approvazione, da parte del CIV, del Piano di gestione 2007-2009 ed a seguito di osservazioni formulate dal Collegio dei sindaci, le due citate delibere sono state poi revocate dal CdA (delibera n. 172 dell'11 maggio 2007), nella considerazione che l'obiettivo del legislatore era stato quello di razionalizzare l'utilizzo delle risorse umane mediante l'adozione di un nuovo modello organizzativo; e che, in particolare, le richieste riconsiderazioni degli organici dovevano collocarsi all'interno di un percorso basato anche sulla previsione di "nuove figure" professionali, in coerenza con l'espansione dei compiti istituzionali dell'Ente: prevenzione e sicurezza, verifiche assicurative/contributive, riabilitazione e reinserimento professionale, nuove forme di iterazioni con l'utenza.

La nuova tabella organica nell'occasione varata, relativa al triennio 2007-2009, prevedeva quindi, rispetto alla precedente, un incremento di 135 posti nelle qualifiche

B2/B3, compensato da riduzioni di 120 posti nella dotazione C3 e 15 posti di livello dirigenziale.

Da ultimo, con la deliberazione n. 500 del 24 dicembre 2007, il CdA ha condiviso il modello organizzativo e strutturale delineato dall'apposita relazione del Direttore generale, orientato verso l'adozione di un sistema integrato di tutela ed impostato sulla ottimizzazione delle risorse specificamente da dedicare alle attività "core", la razionalizzazione delle spese di funzionamento e l'orientamento verso nuovi settori. Ha in conclusione approvato le Linee guida del nuovo ordinamento delle strutture centrali e territoriali e conferito mandato al Direttore generale di intraprendere tutte le attività per attuare la riorganizzazione con le modalità illustrate nella sua relazione, chiamata a costituire parte integrante della deliberazione del CdA.

Con Ordine di servizio n. 3 del novembre 2008, il Direttore generale ha soppresso la Commissione per l'innovazione, ritenendone esaurite le finalità.

2. Le linee guida del nuovo ordinamento, approvate con la delibera n. 500, prevedono che per raggiungere gli obiettivi sopra indicati e riservare alla dirigenza l'autonomia di gestione delle risorse e la conseguente responsabilità circa il raggiungimento dei risultati, occorre che: le Direzioni centrali assicurino le funzioni di programmazione e controllo, indirizzo organizzativo, normativo ed operativo ed il coordinamento delle unità territoriali, garantendo attività di supporto mediante l'attivazione di Centri di servizi specializzati; le Direzioni regionali rafforzino il ruolo di governo del territorio, con attribuzione piena delle attività strumentali in atto gestite; le Sedi locali sviluppino il ruolo di strutture adibite alla erogazione sul territorio dei prodotti e dei servizi "core" dell'Istituto.

A livello di interventi organizzativi, è tra l'altro programmato l'accentramento presso la Direzione generale e le Direzioni regionali dei processi strumentali, con l'avvio anche, al centro, di una "Unità centrale acquisti" e la creazione, presso la Direzione centrale patrimonio, di un "Servizio centrale appalti, lavori, servizi e forniture", dotato di autonomia funzionale. Inoltre, presso la Direzione centrale risorse umane, è prevista l'istituzione del "Centro servizi per la gestione del personale" appartenente alle strutture centrali, in analogia con il modello delle Direzioni regionali. È poi presa in considerazione la soppressione della Gestione immobili di Roma, sostituita da una unità della Direzione regionale Lazio addetta alle attività residuali.

Per quanto attiene, in particolare, la "reingegnerizzazione dei processi di gestione delle risorse umane", è stato messo a punto un piano di attuazione 2009 basato sull'accentramento delle relative competenze (ad eccezione del Centro protesi di Budrio e

della Tipografia di Milano) e sulla “virtualizzazione” dei servizi di gestione, attraverso l’inserimento diretto dei dati di interesse da parte del personale utente. La manovra organizzativa sarà sostenuta anche da un piano di interventi formativi e addestrativi.

Il modello generale da realizzare apporta inoltre modifiche al funzionamento dei controlli interni presso le Direzioni regionali, l’accentramento della funzione di vigilanza (potenziata con un incremento di 40 posti di organico) a livello di Direzione regionale, con compiti di indirizzo e coordinamento affidati ad un apposito Ufficio centrale. È anche prevista l’introduzione della funzione di *internal auditing* - in qualche precedente occasione rivendicata parzialmente dal Nuvacost - attraverso l’istituzione di un ufficio presso la Direzione generale e di un’area di processo presso le Direzioni regionali.

È prevista, infine, la formalizzazione presso le Sedi locali dei processi attinenti alla “prevenzione e sicurezza” ed alla “riabilitazione e reinserimento”.

Il modello stesso, la cui graduale realizzazione è affidata, come già detto, ad interventi del Direttore generale, è riassunto in alcune schede che costituiscono la documentazione ufficiale dell’assetto organizzativo e che hanno subito recentemente modifiche in esito ai provvedimenti adottati dal Commissario straordinario (fine novembre 2008), inerenti alla prima fase di applicazione del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 dell’anno stesso.

3. In attuazione dell’art. 74 della legge n. 133 appena richiamata, la delibera del Commissario straordinario n. 78, del 26 novembre 2008 (preceduta da consultazione con le organizzazioni sindacali, delle quali solo alcune hanno peraltro aderito ai suoi contenuti), ha provveduto, nei termini previsti, ad una rimodulazione degli organici del personale tale da ottenere complessivamente, sommando i propri effetti a quelli delle rimodulazioni antecedenti, i seguenti obiettivi ritenuti dalla legge obbligatori: una riduzione degli organici e degli uffici dirigenziali rispettivamente pari al 20% e al 15% per i dirigenti generali e per quelli di seconda fascia; una rideterminazione degli organici del personale non dirigenziale idonea a comportare una riduzione di spesa non inferiore al 10%; una riduzione di almeno il 10% del contingente di personale adibito a compiti logistico-strumentali e di supporto, con riallocazione in uffici istituzionali.

In considerazione delle decisioni già adottate, e delle quali si è fatto cenno nel paragrafo precedente, e tenuto conto che lo scostamento tra organici e personale in servizio consentiva di apportare le riduzioni richieste senza incidere sull’occupazione effettiva, la delibera del 2008 ha potuto sancire:

- una riduzione di 3 posti (e corrispondenti strutture) di dirigente generale, con un organico definitivamente fissato in 26 unità, numero che non appare comparativamente eccessivo in relazione non soltanto alla forza complessiva delle risorse umane (oltre 10.000 unità), ma anche alla diffusione territoriale delle sedi ed al livello elevato di responsabilità gravante sui preposti a Direzioni regionali di particolare importanza;
- una riduzione di ulteriori 23 posti (ed uffici) di dirigente di seconda fascia, con un organico definitivo fissato in 201 unità;
- un abbattimento consistente (1.148 posti) della pianta organica del personale di area C (ora fissata in 7.556 posti), accompagnata da una riduzione più modesta dei posti di area B (da 1.907 a 1.844), nonché da riduzioni riguardanti il contingente dei medici (64 posti in meno) e i professionisti di altre specializzazioni (27 posti in meno, nel totale).

La complessiva riduzione degli organici risulta di 1.328 posti (da 12.176 a 10.848), con una minore spesa pari al 10% (590,9 milioni) quanto al personale non dirigenziale, ma che raggiunge i 626,7 milioni ove aggiuntivamente si considerino gli effetti del taglio apportato agli organici dirigenziali.

Quanto alla riallocazione di una parte del personale adibito ad attività strumentali o di supporto, le precedenti delibere dell’Istituto, tenuto conto dei tempi necessari per la formazione del personale da riconvertire, avevano fissato un percorso graduale per transitare da un’incidenza del 24,70%, riscontrata a fine 2006, a percentuali del 17,5% per la fine del 2007, con raggiungimento dell’obiettivo del 15% nell’anno ancora successivo. L’operazione ha subito rallentamenti (al 31 gennaio 2008 la percentuale di incidenza era pari al 19,9%), ma il consolidamento del nuovo modello organizzativo, che prevede tra l’altro l’accentramento delle attività di acquisto beni e servizi e di gestione del personale, consentirà, secondo l’amministrazione, di raggiungere l’obiettivo fissato dalla legge.

4. La necessitata soppressione di tre uffici dirigenziali generali ha comportato, tra l’altro, la previsione di un Servizio ispettorato ed audit, affidato ad un dirigente di seconda fascia che sostituirà la precedente Direzione centrale ispettorato, retta da un dirigente generale. Alla struttura che sarà posta alle dirette dipendenze del Direttore generale, sono state affidate le funzioni di *internal auditing*, essenzialmente volte a verificare lo stato dei controlli e contenere i rischi di disfunzione o irregolarità nonché a proporre eventuali misure correttive. Di tali innovazioni e dei loro effetti si potrà meglio riferirsi nelle relazioni a venire.

Affidate ad un dirigente di seconda fascia, anziché ad un dirigente generale, sono poi la Struttura tecnico-amministrativa di supporto al CIV nonché la Direzione regionale per l’Umbria.

La riduzione di 23 posti e uffici dirigenziali di seconda fascia riguarda per 11 unità la Direzione generale e per 12 l'organizzazione territoriale, nell'ambito della quale 12 sedi locali, individuate in funzione del relativo "portafoglio" di attività, misurato dal sistema informativo, saranno affidate a livelli apicali del personale non dirigenziale, in tal caso premiato dai contratti integrativi con il riconoscimento di particolari indennità.

In relazione ai criteri che hanno guidato le ulteriori scelte riduttive, va rilevato che, secondo dati dell'amministrazione, nel 2008 si sono verificati 560 pensionamenti (5% circa del personale in servizio), ciò che potrebbe profilare rischi di rapido impoverimento di alcune sedi territoriali. Di tale rischio dovrà darsi carico un eventuale riequilibrio delle presenze effettive di personale nella rete territoriale, in coerenza con nuove piante organiche.

Alla prima fase di attuazione della legge n. 133, sin qui descritta, ha fatto parzialmente seguito una seconda fase, non obbligatoria, che ha regolamentato, come si vedrà nella parte dedicata al personale, alcuni istituti disciplinati dal legislatore (pensionamento anticipato con fruizione della metà del trattamento economico; trattenimento in servizio dopo il raggiungimento dei massimi contributivi o di età).

Ma sull'assetto conseguente alle decisioni adottate verranno soprattutto ad incidere gli effetti delle scelte di carattere generale aventi ad oggetto la ristrutturazione dell'intero settore previdenziale.

3.1.2. Il riordino degli organismi collegiali

Con delibera n. 12, del 3 maggio 2006, il CIV ha dato attuazione alle norme che impongono una verifica annuale degli organi ritenuti indispensabili per l'esercizio delle funzioni istituzionali (art. 41, comma 1, della legge n. 449 del 1997 e art. 18 della legge n. 448 del 2001), confermando sostanzialmente il quadro organizzativo precedente.

Successivamente, in relazione all'art. 29 del decreto legge n. 223 del 2006, convertito nella legge n. 248, (c.d. decreto Bersani), che richiedeva, a fini di contenimento della spesa, il riordino di commissioni, comitati ed organismi collegiali, con soppressione di quelli non essenziali, il CIV ha adottato la delibera n. 28, del 14 novembre 2006, confermando, tra gli organi comportanti oneri diretti (compensi ai componenti), l'indispensabilità del solo Nuvacost. Ma, appurato poi che i provvedimenti ricognitivi dovevano essere adottati anche per gli organi comportanti oneri indiretti, con la delibera n. 34 ha confermato l'indispensabilità di tutti gli organismi collegiali con funzioni amministrative elencati nella propria originaria delibera n. 12 del 2006.

Nel biennio successivo, il quadro organizzativo è stato ulteriormente confermato con delibere n. 13 del 28 giugno 2007 e n. 12 del 28 maggio 2008.

3.1.3. I servizi esternalizzati

Il trasferimento ad imprese private di attività precedentemente svolte direttamente dall’Ente può ovviamente riguardare esclusivamente attività strumentali, considerato anche che quelle istituzionali richiedono professionalità da costruire all’interno, attraverso processi di livello specialistico o la cui tipicità si è consolidata nel tempo.

Con deliberazione del 13 febbraio 2007, il CIV ha correttamente disposto che le iniziative di esternalizzazione devono essere il risultato di valutazioni strategiche e di un’analisi rigorosa, condotta in termini di costi-benefici, estesa a molteplici elementi, come la qualità dei servizi, i costi, i tempi di risposta all’innovazione tecnologica, l’utilizzo ottimale del personale da adibire ai processi strategici, la tutela contrattuale e di sicurezza sul lavoro per gli addetti ai servizi esternalizzati.

Come diffusamente riferito nei precedenti referti, l’INAIL gestisce tra l’altro in “*global service*” le prestazioni strumentali riguardanti l’immobile dove sono ubicate quasi tutte le Direzioni centrali, sito in Roma - Eur, piazzale Pastore, ed anche l’espletamento dei servizi a supporto del personale presente nello stesso stabile. L’affidamento del servizio risale al settembre 2001.

Nella relazione sull’esercizio 2005, la Corte ha posto a raffronto i costi contrattuali sopportati dall’Istituto nel triennio 2003-2005, in crescita, anche per aggiuntivi affidamenti, dai 4,9 milioni di euro del primo anno ai 5,3 del 2005, e i costi complessivi (4,5 milioni) affrontati nel 2000 per servizi all’epoca espletati da circa cinquanta ditte fornitrice, maggiorati da alcuni oneri indiretti. Ha in conclusione rilevato che la gestione *outsourcing* garantiva apparentemente, nel caso di specie, vantaggi sul piano della funzionalità, in termini di tempistica dei servizi assicurati e di una loro maggiore flessibilità e qualità.

Il contratto relativo, attualmente in regime di proroga sino al settembre 2009, ha comportato nel 2006 una spesa di 5,3 milioni di euro, di poco incrementatasi nel 2007.

Gestito da *global service* è altresì il servizio automobilistico dell’Istituto, assicurato attraverso percorsi di navetta tra gli uffici di piazzale Pastore e via IV Novembre di Roma (con un costo, nel 2007, di circa 35.550 euro), nonché per il tramite di un numero limitato di autovetture a noleggio, con conducente. Nel 2006, in sede di attuazione delle norme della legge finanziaria che richiedevano una riduzione delle relative spese pari al 50% rispetto all’ammontare del 2004, l’Ente ha ridotto il numero delle auto, ma ha anche rinunciato al precedente sistema di auto in uso esclusivo, favorendo il riassorbimento nelle strutture del personale utilizzato precedentemente come autista. Le vetture a noleggio, da quella data, non sono più assegnate *ad personam* ma sono promiscuamente

disponibili per esigenze di servizio, tra cui anche l'accompagnamento da e per il domicilio di cui fruiscono alcuni soggetti. Le condizioni contrattuali rendono sostanzialmente i corrispettivi indifferenti al chilometraggio e al numero degli accompagnamenti effettuati.

Secondo dati forniti dall'Amministrazione, il costo sopportato nel 2007 per il contratto con Global Service (euro 521.124 circa, dei quali 424.212 per gestione delle auto) rappresenta il 48% circa dei costi analoghi del 2004. In sede di approvazione del rendiconto 2007, il CIV ha confermato una propria precedente pronuncia che rifiutava, in sede di variazione di bilancio, l'approvazione di un incremento previsionale sul capitolo 353, relativo per l'appunto a "spese di esercizio e noleggio di veicoli".

Altro servizio affidato in gestione esterna è la conduzione degli archivi, portata avanti da due società (l'una per gli archivi della Direzione generale, l'altra per quelli delle sedi territoriali) con contratti in scadenza nel 2007 e con progetti di rinnovo inclusivi anche della dematerializzazione del cartaceo. La relativa gara unitaria di rinnovo, aggiudicata nel marzo del 2008, ha dato luogo a contenzioso, in attesa della cui definizione i contratti sono stati prorogati fino al 31 dicembre 2008.

Premesso che la Corte ha ritenuto problematica una valutazione della scelta impostata solo sul piano economico (l'affidamento all'esterno ha consentito anche la riconversione ad altro uso degli spazi adibiti ad archivio e la riduzione sia delle risorse umane direttamente utilizzate, sia del ricorso a soggetti esterni per alcuni servizi parcellizzati, quali il facchinaggio, le pulizie ecc.), può rilevarsi che già dal 2004 e fino al 2006 i costi annui dell'operazione sono ammontati a circa 5 milioni di euro. Nel periodo di proroga, le prestazioni dei due contraenti sono state ridotte alla sola movimentazione dei documenti richiesti dagli uffici INAIL ed al deposito, con un costo conseguentemente ridottosi a 2,9 milioni.

Ulteriori attività affidate all'esterno riguardano il servizio mensa, mediante attribuzione di buoni pasto, le forniture di prodotti telematici, la manutenzione del software applicativo, il Contact center unificato INAIL/INPS. Relativamente a quest'ultimo, del quale si parlerà a proposito del sistema informativo, va ricordato che negative valutazioni espresse dal CIV avevano agli inizi del 2007 suggerito di riportare il servizio all'interno dell'Ente e di migliorare la qualità delle risposte fornite all'utenza.

A richiesta della Corte, l'Istituto ha fornito una lista dei servizi esternalizzati in essere nel 2006, lista che peraltro contiene anche attività per le quali non sembra possa esservi un'alternativa all'esternalizzazione. Per i servizi elencati (postalizzazione, denuncia nazionale assicurativa, manutenzione SW, contratto Rupa 2, manutenzione parco tecnologico, oltre a gestione archivi cartacei), la spesa complessiva dichiarata è di circa 80,9 milioni di euro nel 2006.

Servizio fisiologicamente da esternalizzare è, ad esempio, quello riguardante la fornitura di telefoni cellulari dati in consegna a componenti di organi istituzionali o a particolari categorie di personale (soprattutto il personale ispettivo), caratterizzate da esigenze di pronta e agevole reperibilità. Gli apparecchi sono, con limitate eccezioni, utilizzabili unicamente verso numeri INAIL. La spesa relativa, tuttavia, si è accresciuta nel biennio di riferimento da 61,4 milioni di euro nel 2006 a 78,3 nel 2007. Si ricorda che il piano triennale di cui all'art. 2, comma 594, della legge finanziaria per il 2008 dispone che l'uso corretto delle apparecchiature per esigenze di servizio sia verificato dall'amministrazione anche mediante controlli a campione.

3.1.4. Direzioni centrali e regionali, consulenze professionali ed altre strutture autonome

Si è detto in Premessa che il modello organizzativo della Direzione generale - che verrà tuttavia parzialmente modificato dalle recenti decisioni assunte per la riduzione dei posti di organico dirigenziale - si articola, oltre che nelle undici Direzioni centrali (programmazione, organizzazione e controllo; risorse umane; patrimonio; prestazioni; rischi; prevenzione e sicurezza; riabilitazione e protesi; ragioneria; ispettorato; comunicazione; servizi informativi e tecnologici), anche in consulenze professionali, che a loro volta si suddividono in settori. La consulenza che opera nel ramo legale è denominata Avvocatura ed è coordinata da un Avvocato generale, nominato previo concorso per titoli bandito dall'Ente.

L'Avvocatura ha anche funzioni di ufficio legale dell'Istituto. Le altre consulenze (edilizia, statistico-attuariale, per l'innovazione tecnologica, Contarp) sono affidate ad un professionista che assume la denominazione di Coordinatore generale.

Configurazione a sé stante ha la struttura che opera in materia sanitaria, denominata Sovrintendenza medica generale, affidata alla responsabilità di un medico di II livello (Sovrintendente medico) e anch'essa articolata in settori.

Organizzati quali strutture autonome, ma come presidio di funzioni che richiedono competenze specifiche, ovvero per compiti di produzione accentrata, sono i Servizi, di norma collocati nell'ambito di Direzioni centrali (il Servizio formazione opera nell'ambito della Direzione centrale risorse umane, mentre la Centrale acquisti è collocata nella Direzione centrale patrimonio).

Usufruiscono poi di posizioni particolari altre strutture che operano presso la sede centrale, quali la Tecnostruttura del CIV, il Nuvacost e l'Ufficio stampa.

Di una peculiare posizione di autonomia usufruisce anche la struttura che assicura il supporto agli Organi dell'Ente, che ha rango di Direzione centrale e si affianca, pertanto, alle undici sopra elencate.

L'organigramma allegato alla delibera n. 35/2008 del CdA considera "staff" le sei Consulenze (in esse comprendendo la Sovrintendenza medica e l'Avvocatura generale, funzionalmente collegata anche al Presidente dell'Ente). Delle problematiche insorte per la definizione del livello di autonomia da riconoscere all'Avvocatura generale, a suo tempo sfociate anche in situazioni di grave tensione tra organi istituzionali, si riferirà, succintamente, nel capitolo dedicato all'attività istituzionale (paragrafo "Il contenzioso").

Va infine tenuto conto che alcune Consulenze professionali sono presenti anche nella organizzazione delle Direzioni regionali. Quest'ultime, come già accennato, svolgono in modo accentuato tutte le funzioni di supporto in ambito regionale (pianificazione, controlli, approvvigionamenti, gestione dei beni e del personale) e ad esse spettano tra l'altro compiti di indirizzo e controllo a garanzia della omogeneità e correttezza di funzionamento delle sedi locali, alle quali le Direzioni regionali erogano anche i servizi di tipo specialistico.

Pur caratterizzato da flessibilità organizzativa, il modello strutturale della Direzione regionale, sia allorché essa sia affidata ad un Dirigente generale e si articoli in tre uffici dirigenziali (tipo A), ovvero in due uffici dirigenziali (tipo B), sia allorché sia affidata ad un Dirigente di II fascia (tipo C), prevede in posizione di staff quattro Consulenze professionali (Consulenza tecnica, Avvocatura regionale, Sovrintendenza medica regionale e Contarp) oltre che un professionista informatico in posizione di staff.

Anche le sedi locali, a livello di norma provinciale, sono strutturate in maniera flessibile e si distinguono in tre diverse tipologie, a seconda del rilievo del territorio presidiato.

3.1.5. Il sistema informativo

Nel quadro tracciato dalle politiche di *e-government* e digitalizzazione della pubblica amministrazione, l'INAIL ha tempestivamente potenziato i processi di informatizzazione dei propri servizi, puntando anche a rapporti con l'utenza improntati a crescenti livelli di informazione e consulenza.

Al servizio denominato "SuperAbile", attivato già nel 2001 e volto a fornire al mondo dei disabili, in collaborazione con la "rete" di tutti gli attori del *workfare* (associazioni, istituzioni, cooperative sociali, parti sociali, ecc.), strumenti di comunicazione, informazione, formazione e soluzioni ai principali problemi della vita quotidiana, altri