

Nell'ambito delle ipotesi per incentivare le iscrizioni è indicata l'eliminazione dell'irreversibilità della scelta sul conferimento del TFR ai fondi pensione – ritenuta una remora alla crescita del sistema – e quindi considerata negativamente l'estensione del meccanismo di adesione tacita a tutti i nuovi lavoratori assunti, che non abbiano ancora optato per la previdenza complementare.

Viene altresì evidenziato che l'opzione del lavoratore dipende anche dall'efficacia dell'azione di contrasto all'evasione contributiva, rimanendo sempre più determinante un rapporto corretto tra datore di lavoro e lavoratore sia nel contesto delineato, sia e, soprattutto, nell'attuale congiuntura economica, che limita la destinazione delle risorse disponibili alla salvaguardia assicurata dalla previdenza complementare.

Nel complesso quadro descritto si iscrivono le vicende pertinenti Fondinps - il fondo del cosiddetto "inoptato" (per i silenti privi di fondo negoziale), istituito presso l'INPS - già segnalate nel precedente referto e che formeranno oggetto di successivo ulteriore approfondimento.

Per tale ultima gestione appaiono infatti sempre meno vicini i presupposti e l'allineamento agli indirizzi evolutivi indicati dalla Corte, con riguardo soprattutto al ridotto livello dimensionale di Fondinps, i cui stessi servizi amministrativi ordinari, ancora in fase di assestamento, sono stati ripartiti tra più soggetti e affidati principalmente alla S.I.S.P.I. – società a partecipazione maggioritaria dell'INPS per la previdenza integrativa - a sua volta caratterizzata da una prolungata situazione di stallo e da ripetuti tentativi di rilancio, sinora non andati a buon fine.

Inoltre, le stesse prefigurate prospettive di sviluppo della platea degli iscritti - modesta e non ancora definitivamente accertata - risultano fondate su previsioni di estensione ad altre categorie di lavoratori, utilizzando proprio il meccanismo delle adesioni tacite, ritenuto incongruo.

**1.3** Altro profilo evidenziato dal referto della Corte sul rendiconto dello Stato riguarda la generale azione di razionalizzazione degli apparati e di riordino degli enti, volta ad elevare efficienza e qualità e a contenere e ridurre la spesa, in attuazione dei molteplici interventi normativi che negli ultimi anni hanno interessato l'organizzazione amministrativa e che assumono rilievo anche per ottimizzare il funzionamento del sistema della previdenza.

Con specifico riguardo al riordino degli enti, va peraltro segnalato il sostanziale arresto del percorso di riorganizzazione degli Istituti pubblici del settore, che sembrava aver trovato un punto di ampia convergenza nelle conclusioni della competente Commissione parlamentare di controllo (ottobre 2007), attraverso l'individuazione di due

poli, assicurativo e previdenziale, e la scelta della confluenza rispettivamente nell'INAIL e nell'INPS, degli altri enti appartenenti a ciascuna area; risulta tuttavia in esame la riapertura di una specifica delega legislativa (Atti Camera n.1299 e Senato n.1292).

Registra inoltre una situazione di stallo il processo, collegato alla medesima logica, della revisione dell'assetto di governo duale introdotto dal d.lgs. n.479/1994 – che separa le funzioni di indirizzo e di vigilanza da quelle di gestione, affidando le prime al Consiglio di indirizzo e vigilanza e ripartendo le seconde tra il Presidente dell'Istituto, il Consiglio di amministrazione e il Direttore generale – quantomeno nel profilo della semplificazione degli organi di gestione, considerando anche l'ipotesi dell'Amministratore unico, prospettata dalla Corte.

Nella stessa finalità di complessiva razionalizzazione degli apparati e delle reciproche relazioni, resta altresì insoddisfatta l'esigenza di rivisitazione della normativa di riforma che la legge n.88 del 1989 ha inserito nel corpo della preesistente disciplina dell'INPS – dettata dal D.P.R. n.639/1970 e in parte ancora vigente – nonché del d.lgs. n.479/1994 e dei numerosi innesti successivi.

Appare infatti ineludibile una più adeguata definizione dei poteri ministeriali, della latitudine delle competenze spettanti all'organo di controllo interno, del numero e della composizione degli organi centrali e periferici e, in particolare, delle procedure di nomina.

Alle conseguenti incertezze possono, tra l'altro, collegarsi i reiterati e prolungati interventi ministeriali di commissariamento, che incidono sull'autonomia dell'Istituto e che, in assenza di accertate patologie gestionali, trovano parziale giustificazione solo quali strumenti eccezionali e transitori, preordinati a modifiche dei vigenti assetti di governo dell'Ente.

A fronte del continuo intrecciarsi di previsioni che coinvolgono le amministrazioni interessate in una sorte di permanente riorganizzazione, con la sovrapposizione di disposizioni di taglio finanziario, si avverte comunque la mancanza di un disegno di fondo complessivo che prefiguri le linee di approdo, pur nella eventuale scelta di un percorso che si sviluppi per successivi passaggi e interventi parziali e settoriali, da sottoporre a opportune verifiche.

Resta in ogni caso da superare il prolungato stato di attesa di riforme in itinere, al momento collegato ai regolamenti di riordino governativi di tutti gli enti pubblici non economici previsti dalla Finanziaria 2008 (art.2, comma 634, della l.244/2007), il cui termine di scadenza è stato ulteriormente prorogato sino all'ottobre del 2009.

Va peraltro rilevato che lo schema di regolamento predisposto per gli enti pubblici previdenziali – ancora in corso di definizione – prevede esclusivamente misure di integrazione logistica e funzionale.

**1.4** I saldi del bilancio generale dell'Istituto confermano per il 2008 – come anticipato nel precedente referto e nella premessa di quello attuale – ampie risultanze favorevoli, con un attivo di esercizio che sfiora i 7 mld di euro, un netto patrimoniale che supera i 39 mld di euro e un avanzo finanziario che sale da 9,3 a 13,5 mld di euro.

Nella precedente relazione la Corte ha tuttavia sottolineato come le indicate risultanze di bilancio – in sé positive, anche perché conseguite per il secondo esercizio consecutivo – non possono essere disgiunte da una più approfondita analisi della composizione e dell'andamento delle numerose gestioni amministrative, quantomeno di quelle più importanti.

Queste ultime continuano infatti ad essere caratterizzate da fondi in forte attivo, come per le gestioni dei c.d. "parasubordinati" (avanzo economico di 8,3 mld di euro e patrimoniale di 48,7 mld di euro) e per le prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (avanzo economico di 5,7 mld di euro e patrimoniale di 175,8 mld di euro), che coprono quelle in dissesto, soprattutto per il settore agricolo (disavanzo economico di oltre 5 mld di euro e patrimoniale di 53,6 mld di euro) e l'artigianato (disavanzo economico di 3,7 mld e patrimoniale di 17,3 mld di euro).

Né può essere trascurato che il fondo principale, per le pensioni ai lavoratori dipendenti, registra un primo avanzo economico, le cui dimensioni pur in sé cospicue (2,4 mld di euro) riescono solo a scalfire l'ingente mole del deficit patrimoniale accumulato (pari a 123,4 mld di euro).

Il ruolo sinora assolto dalle indicate gestioni attive resta inoltre condizionato dalla graduale entrata a regime di quella dei "parasubordinati" e dalla recessione economica, in ragione delle relative incidenze sui flussi contributivi e sulle prestazioni.

Uno specifico approfondimento richiedono altresì i complessi aspetti dei rapporti tra le varie gestioni, sia per l'alto livello dei tassi dei prestiti addebitati a taluni fondi passivi rispetto ai vigenti livelli di mercato, sia per il crescente divario tra patrimoni netti – positivi e negativi e formati, tra l'altro, sulla base di mere operazioni contabili – che il bilancio generale, nella sua unitarietà, non consente di leggere adeguatamente e di valutare compiutamente.

Né possono trascurarsi i rapporti tra il bilancio dell'Istituto e il bilancio dello Stato, i cui apporti formano più di un terzo delle entrate correnti, assicurano la copertura del fabbisogno di cassa e vengono contabilizzati nel bilancio dell'INPS rispettivamente nelle differenziate forme dei trasferimenti e delle anticipazioni.

Tuttavia, per queste ultime, le poste creditorie e debitorie evidenziate nella gestione dell'INPS non trovano riscontro – come richiederebbe il principio contabile

generale della circolarità di debiti e crediti – in partite corrispondenti dei conti statali, nel cui ambito tutti i finanziamenti figurano quali trasferimenti.

Per una compiuta lettura delle risultanze di bilancio resta infine insoddisfatta una adeguata evidenziazione delle poste riferite all'assistenza il cui onere dovrebbe essere correttamente posto a carico della fiscalità generale.

In proposito verrà effettuata una prima analisi degli ammortizzatori sociali, mediante una elaborazione dei dati risultanti dai rispettivi conti - redatti peraltro nei soli profili economico patrimoniali - anche per una stima approssimata dell'equilibrio tra le prestazioni e i mezzi di copertura e del grado di adeguatezza delle aliquote contributive.

Una ulteriore analisi verrà condotta sulle molteplici gestioni amministrative dall'Istituto, soprattutto al fine di accertarne l'attuale validità, nonché la sussistenza dei presupposti per interventi di riequilibrio e di misure di razionalizzazione, utili anche allo snellimento del bilancio e ad una sua migliore lettura e comprensione.

## 2 – Gli Organi

**2.1** Resta ancora insoddisfatta l'ineludibile esigenza, ripetutamente sottolineata dalla Corte nei precedenti referti, di rivedere l'assetto normativo vigente per gli organi, che si connota per l'INPS con aspetti peculiari, essendo tuttora presenti – accanto ai cinque organi comuni agli enti previdenziali pubblici interessati (Presidente, Consiglio di amministrazione, Consiglio di indirizzo e vigilanza, Collegio dei sindaci e Direttore generale), introdotti dal d.lgs. n.479/1994 – molteplici altri Comitati amministratori (centrali, regionali, provinciali) e speciali Commissioni, confermati solo in via provvisoria.

In proposito la Corte ha confermato la coerenza del sistema duale, a livello centrale e nelle articolazioni territoriali, che valorizza la rappresentatività dei soggetti portatori degli interessi e principali finanziatori della gestione dell'Istituto – lavoratori e imprese – soprattutto nel ruolo di indirizzo e di controllo.

Ha peraltro contestualmente ribadito che tale sistema non esclude, ma pretende, misure di razionalizzazione, riguardo al numero, alla composizione e alle procedure di nomina degli organi, sia in ossequio a generali criteri di efficienza, sia per una maggiore aderenza al disegno di fondo, ispirato al nuovo modello recentemente acquisito nell'ordinamento con la riforma delle società.

Soprattutto in tale ultima prospettiva, che si estende ai poteri di vigilanza ministeriale e al collegio sindacale, la Corte continua a ritenere pienamente valida e attuale la concentrazione delle funzioni di indirizzo e vigilanza in un organo rappresentativo – da rivedere peraltro nella consistenza, nei precisi ambiti di competenza e da rafforzare nelle misure di intervento – e delle funzioni di governo gestionale in un organo unico, snello ed efficiente, che superi il vigente esercizio tripartito.

Ribadisce altresì che l'attuale ripartizione delle primarie responsabilità gestionali tra il Presidente dell'Istituto, il Consiglio di amministrazione e il Direttore generale, ha nel tempo concorso a dilatare i passaggi dalla fase decisoria a quella esecutiva e sottolinea ulteriormente che essa risulta disallineata rispetto allo schema tipico, statuito dal decreto legislativo n.419 del 1999 in via generale per gli enti pubblici non economici, nel quale la figura del Direttore generale non è annoverata tra gli organi, pur conservando importanza fondamentale nella funzione di collegamento e snodo con gli organi e di coordinamento dell'apparato organizzativo.

Pur considerando auspicabile una più ampia riforma, ritiene altresì utile sottolineare nuovamente la autonoma rilevanza degli aspetti concernenti la composizione e la nomina degli organi, le cui caratteristiche di pletoricità (9 membri per il Consiglio di

amministrazione, 24 per il Consiglio di indirizzo e vigilanza, e 7 per il Collegio dei sindaci) e complessità (soprattutto nelle fasi di concertazione delle proposte ministeriali e delle designazioni) continuano a incidere sulla funzionalità e sui costi e, soprattutto, sulla tempestività nelle procedure della loro ricostituzione.

Vale sul punto ribadire che le disarmonie indicate possono di fatto concorrere a costituire i presupposti per il ricorso a provvedimenti di commissariamento che prescindono dalle ordinarie ipotesi di patologie gestionali e che rischiano quindi di tradursi in anomale interferenze sull'autonomia dell'Ente.

**2.2** Il Presidente dell'Istituto in carica nella prima parte del 2008 – come anticipato nel precedente referto – ha concluso il proprio mandato entro il prescritto tempo massimo di proroga consentito.

Il nuovo Presidente, nominato con decreto del 30 luglio 2008, è stato altresì incaricato – quale organo straordinario commissariale - di esercitare in via transitoria le attribuzioni del Consiglio di amministrazione e, sia pure per un breve periodo, anche quelle del Consiglio di indirizzo e vigilanza, cumulando competenze prefigurate nello specifico ordinamento in posizione di netta separazione e comunque in dialettica contrapposizione.

Nell'esercizio della ordinaria carica di rappresentanza unitaria dell'Istituto il nuovo organo ha adottato i più rilevanti atti riguardanti soprattutto le convenzioni con altri enti e istituzioni, nei settori delle attività comuni.

Frequenti sono stati i contatti con gli altri vertici monocratici dei più grandi enti previdenziali – sia promossi direttamente che su impulso del principale Ministero vigilante – che hanno, tra l'altro, condotto alla conclusione di un accordo per l'integrazione logistica delle strutture territoriali di servizio operanti nel settore, articolato in più fasi (c.d. progetto "casa del welfare").

L'attenzione per una presenza assidua alle proprie riunioni del Presidente dell'Istituto è stata avvertita dal Consiglio di indirizzo e vigilanza, recentemente ricostituito, al fine soprattutto della effettività di un costruttivo rapporto collaborativo e dell'accrescimento qualitativo della prevista informativa periodica di tipo documentale.

Sul piano dei rapporti con il predetto organo di indirizzo rimane ancora aperto il perfezionamento dell'intesa per l'assetto definitivo della struttura, di comune supporto, preposta alla valutazione e al controllo strategico, che andrà comunque adeguata alle nuove disposizioni introdotte dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150.

Con riguardo alla comunicazione istituzionale, va segnalato lo sviluppo impresso dal nuovo Presidente all'azione informativa, sul ruolo e soprattutto sui servizi resi dall'INPS,

potenziata anche attraverso la creazione di uno specifico Ufficio stampa alle dirette dipendenze dell'organo di vertice, in aggiunta peraltro alla specifica Direzione centrale per la comunicazione, di successiva trattazione.

**2.3** Il Consiglio di amministrazione, organo principale di governo dell'Istituto, è formato dal Presidente dell'Istituto stesso e da otto esperti, dei quali due, scelti tra i dirigenti della pubblica amministrazione e collocati fuori ruolo.

Il collegio preposto alla gestione risulta, come già si è avuto modo di osservare, notevolmente sovradimensionato e richiede una revisione, sia al fine di garantire un efficiente ed efficace esercizio del potere decisionale soprattutto nella mancata previsione di deleghe esecutive permanenti, sia per rispondere ai nuovi orientamenti legislativi di razionalizzazione, desumibili dai tetti posti nei confronti degli organismi analoghi operanti nelle stesse società pubbliche di più grande dimensione.

Sotto altro profilo va tuttavia considerato che l'ampia consistenza numerica, la specifica qualificazione e l'impegno a tempo pieno di due dei suoi membri, ancorché espressive dell'intento del legislatore dell'epoca, appaiono mirate a prefigurare un organo strutturato, in modo da rafforzare le capacità di governo dell'Ente e di assicurarne contestualmente la piena autonomia.

Anche per tale profilo la Corte ha segnalato nel precedente referto l'anomalia della mancata tempestiva ricostituzione dell'Organo ordinario e l'affidamento temporaneo dei corrispondenti poteri al Presidente dell'Istituto, in veste di Commissario straordinario, con decreto dei Ministri vigilanti dell' 11 settembre 2008, la cui scadenza è stata fissata al 31 marzo 2009, in coincidenza con il previsto termine per il riordino degli enti.

Il ricorso al provvedimento straordinario è stato infatti fondato, oltre che sul richiamo alla procedura "ancora in corso di definizione" di ricostituzione del Consiglio di amministrazione, sui provvedimenti interni di riorganizzazione amministrativa e di riordino degli enti, quest'ultimo peraltro rimesso ad appositi regolamenti governativi.

Tenuto conto che gli adempimenti di riorganizzazione sono stati dettati in via generale, nei confronti di tutti i soggetti della pubblica amministrazione, la corrispondente fase esecutiva doveva ritenersi demandata ai rispettivi organi, nel loro assetto di governo ordinario, come avvenuto per tutti gli altri organi ed enti destinatari delle stesse norme.

Un intervento delle autorità ministeriali vigilanti, poteva quindi trovare parziale giustificazione – come in precedenza già sottolineato – solo in quanto preordinato e prodromico ad eventuali modifiche del vigente sistema di governance e/o delle relative composizioni e procedure di nomina.

Ribadisce pertanto la Corte che, in assenza di patologie gestionali, il provvedimento adottato nell'esercizio del potere di vigilanza ministeriale ha finito per incidere profondamente sull'autonomia dell'Istituto, privandolo - proprio nella fase dell'adozione di importanti e delicate decisioni di riorganizzazione e riordino interno - dell'approfondimento collegiale demandato in via ordinaria ai membri naturali e agli esperti chiamati a comporre il Consiglio.

Quale ulteriore effetto negativo dell'operato ministeriale, va inoltre nuovamente sottolineato l'affievolimento del controllo interno ed esterno.

Le osservazioni formulate assumono ovviamente maggiore rilevanza con riguardo sia alla proroga dei poteri commissariali sino al 31 dicembre 2009, disposta - tra l'altro - senza alcun accenno allo stato del procedimento di rinnovo del Consiglio, sia e, ancora più, con riferimento a quella ulteriormente differita "entro e non oltre" il 31 dicembre 2010, con provvedimento interministeriale del 12 gennaio 2010.

Ribadisce pertanto la Corte sul punto l'esigenza dell'indifferibilità di una decisione e quindi o dell'adozione dei ripetutamente preannunciati e mai perfezionati interventi di più ampia riforma, oppure del ripristino dell'assetto ordinario di governo dell'Istituto, tenendo altresì conto della natura eccezionale e transitoria propria del ricorso al commissariamento.

Passando all'analisi dell'esercizio dei poteri sostitutivi del Consiglio di amministrazione, il precedente referto ha già dato conto dell'adozione da parte del Presidente-commissario di 144 provvedimenti nell'ultimo trimestre 2008, tra i quali i principali risultano collegati alla definizione della prima fase di riorganizzazione dell'Istituto, in attuazione della legge n.133 del 2008, attraverso la rideterminazione della dotazione organica e l'ordinamento dei servizi centrali e periferici.

Nel corso del 2009, il Presidente-commissario ha proseguito l'opera di progressiva riorganizzazione - su cui si tornerà successivamente - intraprendendo un graduale percorso di revisione delle procedure interne, nei dichiarati obiettivi di accrescere l'efficienza dell'azione amministrativa e la qualità e trasparenza dei servizi, attraverso il contenimento dei costi di funzionamento e la riduzione dei tempi delle attività, il "controllo" degli utenti, l'adeguamento alla evoluzione del quadro economico e del mercato del lavoro.

E ciò, anche nel presupposto, ritenuto essenziale, che le condizioni macroeconomiche generali impongano un rapida revisione dei processi operativi che sia in grado di assicurare una idonea e pronta protezione sociale al mondo del lavoro.



La linea portante seguita ha conseguentemente inteso perseguire una riorganizzazione interna funzionale alle mutate esigenze, in grado di soddisfare compiutamente – in una logica di processo – la domanda di ottimizzazione dei servizi.

L'azione intrapresa ha mirato alla generale riduzione degli assetti e all'introduzione di nuovi modelli dell'organizzazione e dei processi, rafforzando il riorientamento delle strutture centrali e periferiche sulle missioni principali, accorpando gli uffici della Direzione generale, contraendo le aree dirigenziali e le unità addette a compiti logistico/strumentali e di supporto e riallocandole nei settori produttivi, introducendo una catena di comando più snella e capace di ridistribuire competenze e responsabilità e conseguire meccanismi decisionali più immediati, anche attraverso un sistema di più ravvicinati rapporti informativi periodici, soprattutto sulla attività della dirigenza.

Gli atti complessivamente emessi nel 2009 ammontano a oltre 260 e i risparmi attesi dalle misure di riassetto interno nel triennio 2009/2011, come già accennato in premessa, sono stati quantificati in oltre un miliardo di euro.

Per una parte dei provvedimenti ritenuti di più elevata rilevanza, il Presidente-commissario ha continuato a indire apposite riunioni informali - a cadenza quindicinale, con l'intervento dei sindaci e la presenza del magistrato della Corte dei conti - al fine di contenere l'impatto negativo sui controlli, indotto dalla gestione straordinaria.

E' ancora da sottolineare che alcune delle determinazioni adottate hanno implicato incidenze sul regolamento di organizzazione, in precedenza già ripetutamente oggetto di modifiche parziali.

In proposito va rilevato l'intervento operato, prima, di raccolta in un testo unitario sull'organizzazione delle disposizioni ricomprese in atti diversi e frammentati e, poi, la recentissima operazione di revisione più approfondita di tutti gli strumenti normativi – auspicata nell'ultimo referto della Corte - nell'ottica di una maggiore coerenza complessiva interna e di aggiornamento alle disposizioni generali sopraggiunte in epoca successiva alla prima stesura, che richiederanno peraltro ulteriori adeguamenti alle norme sulla produttività, efficienza e trasparenza, dettate dal decreto legislativo n.150/2009 e a quelle sulla riforma in materia di contabilità e finanza pubblica recate dalla legge 31 dicembre 2009, n.196.

Tra i più importanti esiti dall'azione commissariale di impulso e di riassetto complessivo conviene segnalare il recupero dei termini per le procedure di bilancio – oggetto di successiva analisi – da lungo tempo inosservati.

Restano invece ancora da ripristinare l'annuale adempimento di redazione del bilancio sociale e quello relativo ai documenti attuariali .

Merita altresì menzione la delibera che ha previsto la costituzione di un fondo immobiliare per la gestione e privatizzazione del patrimonio riassegnato per legge agli enti previdenziali, previe intese con le autorità ministeriali vigilanti, alle quali è stato inviato l'atto finale emesso.

**2.4** Il Consiglio di indirizzo e di vigilanza, costituito da 24 membri, in rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro, richiede a sua volta una attenta riflessione – come già anticipato precedentemente e richiamando la stessa osservazione valida per il Consiglio di amministrazione – in ragione della ampia consistenza numerica, per una revisione uniformata ai nuovi orientamenti legislativi di razionalizzazione e di semplificazione di tutti gli organi collegiali delle pubbliche amministrazioni.

La riduzione dei componenti consentirebbe – tra l'altro - di attenuare i rischi di posizioni discordanti tra i più soggetti designati da una medesima organizzazione rappresentata e di improprie sostanziali sostituzioni delle funzioni decisorie, spettanti all'intero collegio, da parte delle commissioni interne tra le quali viene ripartito il lavoro preparatorio.

Dalla stessa riduzione potrebbe derivare una attenuazione delle complessità collegate alla procedura di nomina, che hanno concorso al disallineamento delle decorrenze con il Consiglio di amministrazione e ai ritardi nelle fasi di ricostituzione dello stesso Consiglio di indirizzo e vigilanza.

In proposito conviene rammentare che il Consiglio di indirizzo e vigilanza nominato il 23 ottobre 2003 è stato prorogato ex lege, per allinearne la decorrenza a quella del Consiglio di amministrazione, insediatosi il 28 luglio 2004.

Conviene altresì ricordare che una istruttoria supplementare, sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali, ha ritardato la tempestiva rinnovazione del Consiglio di indirizzo e vigilanza entro la scadenza prescritta nel corso del 2008, lasciando per la prima volta l'Istituto privo dei due principali organi di governo prefigurati dallo specifico ordinamento, per la contestuale mancata ricostituzione del Consiglio di amministrazione.

Come già segnalato nel precedente referto, a tale anomalia si è aggiunta quella ulteriore derivante dalla decisione di attribuire allo stesso Presidente dell'Istituto, già investito dei poteri straordinari di sostituzione del Consiglio di amministrazione, anche quelli propri del Consiglio di indirizzo e di vigilanza.

In proposito lo stesso referto ha sottolineato che, oltre al mancato rispetto dei termini di legge per il rinnovo, si è determinato il cumulo in uno stesso organo di compiti di gestione e di vigilanza, ontologicamente e normativamente distinti e anzi contrapposti, solo in parte mitigato dalla brevità del periodo di durata, dalla limitazione della

competenza circoscritta alla procedura di approvazione dei bilanci e dal successivo passaggio degli atti all'esame delle competenti autorità ministeriali.

Sul punto la Corte richiama comunque la più generale esigenza – che prescinde dalla auspicata revisione della governance e delle procedure – della tempestiva conclusione del procedimento di ricostituzione degli organi, da avviare in congruo anticipo rispetto ai tempi della prevista scadenza naturale.

Il Consiglio di indirizzo e vigilanza, nominato il 2 gennaio 2009 e insediatosi il 10 febbraio successivo, ha immediatamente provveduto agli adempimenti di costituzione della presidenza e vice presidenza e delle commissioni consultive e proseguito i propri lavori, con riunioni del plenum a cadenza quindicinale, procedendo all'adozione di numerosi importanti delibere e ordini del giorno, in particolare indicando le linee di pianificazione delle principali attività istituzionali, le proposte di modifiche normative e le iniziative per facilitare il compiuto adempimento delle diversificate e crescenti attribuzioni conferite all'Istituto.

Gli atti complessivamente emessi dall'insediamento si compendiano nel 2009 in 19 delibere e n.3 ordini del giorno e, tra i più importanti, conviene segnalare la relazione previsionale 2010/2012, che anticipa il bilancio di mandato e detta criteri di programmazione, fondati su una serie circoscritta di obiettivi prioritari, ritenuti concretamente raggiungibili e sulla valorizzazione della struttura di valutazione e controllo strategico, chiamata a supportare l'attività del Consiglio, per dare una reale effettività all'esercizio del potere di vigilanza.

Una delle più pressanti raccomandazioni formulate concerne il richiamo a una rapida accelerazione dei contatti e delle intese con gli altri enti previdenziali per la realizzazione delle iniziative sinergiche previste per legge ed evitare l'aumento delle contribuzioni obbligatorie a carico dei lavoratori.

Tra i più importanti obiettivi vengono indicati: il rafforzamento dell'Istituto sul territorio, da completare con la riorganizzazione delle aree metropolitane e il potenziamento dei servizi all'utenza (front-office); il contrasto decisivo al lavoro nero, attraverso una ritrovata capacità di accertamenti in via amministrativa e un rinnovato impegno nelle attività di vigilanza; la rinnovata efficacia della politica delle entrate, ottimizzando capacità di controllo e governo di tutte le semplificazioni avviate e delle capacità di incasso dei crediti; la riorganizzazione della struttura sanitaria, in vista delle nuove competenze assegnate; l'inversione di tendenza dei fenomeni patologici, soprattutto in tema di contenzioso.

Altra delibera rilevante ha riguardato la determina commissariale di costituzione del fondo immobiliare citata nel precedente paragrafo, approvata previo approfondito esame

della competente commissione interna e in due riunioni del plenum del Consiglio, nel corso delle quali sono stati analizzati anche i profili connessi al rientro del patrimonio cartolarizzato e la riconduzione ad unità dei pregressi rapporti con diversi gestori.

Il Consiglio ha ripreso altresì l'esame delle precedenti proposte di modifica dei molteplici collegi e commissioni operanti al centro e sul territorio, rielaborate e aggiornate dalla struttura di valutazione e controllo strategico su impulso del Consiglio stesso, volte ad accrescerne la funzionalità complessiva e a contenere i relativi costi.

Sul punto il Presidente del collegio ha segnalato l'interesse mostrato dalla Commissione bicamerale per gli enti previdenziali, informata nel corso di una audizione in materia di bilanci e quale successiva evoluzione va evidenziata la traduzione della proposta in un apposito disegno di legge, su iniziativa della maggioranza e dell'opposizione, presentata in ambedue i rami del Parlamento (Atto Camera n.2783 e Senato n.1822).

Ulteriori significative deliberazioni hanno riguardato le procedure approvative dei documenti di bilancio, adottate tempestivamente e corredate da osservazioni e raccomandazioni, tra le quali va segnalato il condivisibile richiamo alla compiuta realizzazione di un sistema di contabilità economico/analitica, al fine di consentire una più ampia e dettagliata misurazione dei costi dei servizi e delle singole attività, dei risultati collettivi e individuali, un effettivo e costante controllo di gestione, una chiara esposizione e separazione delle poste contabili riferite all'assistenza e alla previdenza.

Tra gli ordini del giorno assumono rilievo oltre alla menzionata proposta di modifica delle articolazioni collegiali centrali e periferiche, quella della massima estensione all'area previdenziale delle norme e degli istituti vigenti in campo fiscale e dell'introduzione di possibili forme transattive o di composizione delle controversie, soprattutto in ragione dei molteplici effetti positivi, diretti e indiretti, sulla deflazione dell'ampia mole del contenzioso gravante sull'Istituto.

Come si è riferito nella precedente relazione, uno dei primi adempimenti del Consiglio ha riguardato la revisione del proprio regolamento di organizzazione, lasciando peraltro invariato il livello di prima fascia del dirigente preposto alla propria segreteria - quindi mantenendo lo schema adottato per il passato - in vista anche di una univoca e concorde decisione con gli altri enti previdenziali.

La norma confermata si è posta tuttavia e permane in temporaneo disallineamento rispetto ai nuovi provvedimenti della dotazione organica e dell'ordinamento dei servizi - adottati dal Presidente nell'esercizio dei poteri sostitutivi del Consiglio di amministrazione e in attuazione delle legge n.133 del 2008 - per effetto dei quali sono state ricondotte alla seconda fascia tutte le strutture dirigenziali di supporto agli organi.

La questione si collega alle problematiche originate dal sistema duale, che demanda al Consiglio di indirizzo e vigilanza i poteri di autorganizzazione e al Consiglio di amministrazione la definizione dell'assetto organico complessivo, in più sottoposta ad apposita procedura di controllo e approvazione da parte delle autorità ministeriali vigilanti.

Il Presidente dell'Istituto ha tra l'altro adottato gli atti indicati, nell'esercizio dei poteri commissariali e nel periodo di temporanea vacanza del Consiglio di indirizzo e vigilanza, peraltro nelle more della scadenza di termini di legge muniti di sanzione.

La norma confermata non ha avuto sinora concreta attuazione e, trattandosi di questione di carattere generale e di sistema e comunque riferibile a tutti i più grandi enti previdenziali, implicherebbe l'adozione di apposite direttive generali delle amministrazioni vigilanti - sollecitate dalla Corte, ma ancora non intervenute - per la ricerca di una soluzione univoca.

**2.5** Riprendendo, in tema di organi e delle loro relazioni esterne e interne, i profili concernenti una auspicabile riforma della materia, torna la Corte a ribadire l'esigenza di una approfondita riflessione sulle norme vigenti per la vigilanza ministeriale e i compiti spettanti al Collegio dei sindaci, che appare in parte recepita nei menzionati disegni di legge sulla riapertura della delega legislativa di riordino degli enti previdenziali.

Le numerose disposizioni vigenti - intervenute in periodi diversi e rispondenti a logiche differenti, se non contrastanti - comportano infatti una non agevole applicazione integrata, soprattutto di quelle dettate dalla legge n.88 del 1989, che si ispirano al sistema del controllo esterno ed interno su singoli atti e di quelle introdotte dal d.lgs. n.479 del 1994 (e successive modifiche), che istituiscono un nuovo organo dell'Ente, con specifiche attribuzioni di indirizzo e vigilanza e fanno rinvio al codice civile per le competenze del Collegio dei sindaci.

L'innesto del sistema duale e l'inequivoco collegamento al novellato ordinamento delle società, avrebbero dovuto infatti essere accompagnati da una più ampia rivisitazione del complessivo assetto previgente della governance, più vicino al modello di riferimento prescelto o, quantomeno, dei poteri e delle attribuzioni di vigilanza e di controllo interno, sulle quali andavano ad incidere le importanti innovazioni introdotte.

Una più aggiornata azione di riassetto avrebbe altresì implicato un adeguamento alla più generale evoluzione intervenuta nella materia di controlli - circoscritti sui singoli atti esclusivamente per talune categorie tassativamente individuate e nei confronti delle sole amministrazioni statali - e in materia di competenze ministeriali sulle procedure

approvative dei bilanci degli enti pubblici, che hanno visto, tra l'altro, l'estensione del meccanismo del silenzio/assenso.

Resta quindi tuttora insoddisfatta l'esigenza di una chiara definizione della latitudine dei poteri di vigilanza ministeriali – fondati sul sistema delle procedure approvative degli atti più importanti e regolati, per il commissariamento, dal D.P.R. n. 639/1970 in collegamento a patologie gestionali - da uniformare ai più recenti orientamenti, prendendo in considerazione un ambito delimitato alle verifiche di coerenza con i programmi e con gli indirizzi governativi generali nel settore previdenziale.

A presidio dell'autonomia dell'Ente occorre infatti individuare una precisa linea di confine che eviti anomale interferenze nella sfera di competenza ad esso riservata dall'ordinamento, quale titolare e responsabile della pianificazione e delle relative scelte strategiche di indirizzo e di impiego delle risorse, nell'assetto della governance previsto dall'ordinamento vigente e sino a una sua eventuale modifica.

Una puntuale identificazione è richiesta soprattutto sulla ripartizione dei poteri di vigilanza, che tenga conto dei differenti ruoli assunti dai controlli esterni e quelli interni ed eviti rischi di sovrapposizione tra i compiti spettanti alle autorità ministeriali e quelli attribuiti al nuovo organo dell'Ente, che svolge - oltre ai compiti di indirizzo - analoghe funzioni di verifica sull'operato degli altri organi esecutivi e sulla gestione.

Aspetti in parte analoghi si ripropongono con riguardo al Collegio dei sindaci e riguardano, sia la coerenza con il complessivo modello di governance prescelto, sia la latitudine delle attribuzioni, sia la composizione.

Sul piano della architettura di sistema - con l'introduzione del modello duale, l'istituzione del Consiglio di indirizzo e vigilanza e il mantenimento del Collegio sindacale - si è determinata una duplicità di organi titolari delle funzioni di vigilanza e quindi un assetto disallineato dallo schema di riferimento, caratterizzato da una semplificazione degli organi preposti al controllo nell'ambito dell'Ente.

Con riferimento alla latitudine della competenza del Collegio dei sindaci resta inoltre aperta la problematica sulla difficile integrazione tra le norme della legge n.88 del 1989, impostata sul controllo dei singoli atti e in particolare su quelli "relativi alla gestione del patrimonio" (art.10, comma 1) – di fatto estesi a ulteriori categorie – e le disposizioni successivamente recate dal d.lgs. n.479 del 1994 (art.3, comma 7), che rinviano alle "funzioni di cui all'art.2403 e seguenti del codice civile".

In concreto il predetto collegio applica ambedue i plessi normativi – che rispondono peraltro a differenti logiche – vigilando sull'osservanza della normativa generale e dei regolamenti propri dell'INPS e sottoponendo ad esame tutti gli atti degli organi centrali e la totalità di quelli di gestione.

Con riguardo infine alla conformazione dell'organo conviene riproporre la considerazione sull'ampiezza della composizione, trattandosi di un collegio costituito da sette dirigenti di prima fascia (quattro appartenenti al Ministero del lavoro e tre al Ministero dell'economia), collocati in posizione di fuori ruolo e quindi non allineata ai più recenti orientamenti legislativi di razionalizzazione e contenimento dei costi di funzionamento, tenuto anche conto della incidenza dei relativi oneri (per compensi fissi, gettoni e rimborsi spese), che copre un quinto di quelli generali sostenuti per gli organi e circa la metà di quelli centrali, tra i quali registra l'ammontare più alto.

L'ampia composizione e l'elevata qualificazione sono state peraltro alla base della espressa deroga normativa che ha previsto l'affidamento al collegio, oltre alle funzioni di vigilanza, quelle di revisione contabile.

Resta comunque confermata la valutazione del precedente referto, sull'impegno profuso nello svolgimento delle proprie funzioni, che si è tradotto - tra l'altro - in 62 sedute collegiali nel 2008 (45 nel 2007), e n.71 nel 2009, oltre che nella tempestiva redazione di approfondite e significative relazioni sui documenti di bilancio e nella formulazione di osservazioni sulle maggiori criticità gestionali e di suggerimenti espressi anche in funzione collaborativa, per il migliore andamento generale.

Meritano in particolare segnalazione gli interventi in materia di attività contrattuale, di personale e sui fondi amministrati, che costituiranno oggetto di successiva trattazione nei capitoli di pertinenza e in ordine ai quali va ribadita l'esigenza di una maggiore tempestività di invio degli atti e di una più puntuale attività di riscontro, da parte delle strutture dell'Ente.

Va altresì segnalata la recente programmazione e successiva attuazione di verifiche mirate presso le articolazioni periferiche dell'Istituto, nel corso dei mesi finali del 2009, anche per una valutazione dei primi effetti emergenti dalla fase conclusiva dei provvedimenti commissariali di riorganizzazione.

In tema di composizione del collegio conviene inoltre evidenziare la tempestiva sostituzione (con decreto del 16 giugno 2009) di uno dei tre rappresentanti del Ministero dell'economia, collocato a riposo, per raggiunti limiti di età.

**2.6** Quanto al Direttore generale, se per un verso resta aperta l'esigenza di una riflessione sulla sua configurazione quale organo, conviene tuttavia sottolineare la importante funzione - a livello operativo - di preposizione e coordinamento della complessa gestione della tecnostruttura e della connessa responsabilità per il conseguimento degli obiettivi e dei risultati indicati dai vertici di governo dell'Istituto.

Spetta infatti al Direttore generale – la cui nomina è prevista per un quinquennio, su proposta del Consiglio di amministrazione - assicurare l'importante ruolo di snodo e di cerniera tra gli organi di vertice e gli uffici, caratterizzati da una diffusa articolazione sul territorio, traducendo in piani operativi le linee di programmazione generale.

Tra gli atti di maggiore rilievo vanno rammentate le numerose circolari attuative e interpretative dei compiti normativamente assegnati all'Istituto (nel numero complessivo di 115 nel 2008, mentre ammontano a 132 quelle del 2009).

Così come per il Presidente dell'Istituto, anche per il Direttore generale è stata sottolineata dal Consiglio di indirizzo e di vigilanza l'importanza di una più assidua presenza alle proprie riunioni, che appare condivisibile in ragione del maggiore accrescimento della qualità dell'informativa prescritta da parte di tutti gli organi di gestione.

Il Direttore in carica nel 2009 è scaduto nel mese di ottobre, per il raggiungimento dell'età massima specificatamente prevista da norme primarie (art.12 della legge n.88/1989), che richiamano le disposizioni stabilite per il personale dell'Istituto.

Il nuovo Direttore – scelto tra i dirigenti di prima fascia dell'istituto – è stato nominato con decreto ministeriale del 23 dicembre 2009, decorrente dal 1° gennaio 2009, con durata di cinque anni e quindi per un periodo che risulta pienamente allineato allo specifico dettato normativo (art.8, comma 3, della legge n.88 del 1989), a differenza dei due precedenti analoghi atti, limitati invece ad un triennio.

L'innovazione ripristina una più corretta interpretazione della lettera e della ratio legislativa – volta ad assicurare, tra l'altro, la continuità della funzione – che prevede appunto una scadenza superiore a quella quadriennale stabilita per gli altri organi di gestione dell'Istituto.

**2.7** Il tema delle modifiche ordinamentali appare ormai indifferibile con riguardo ai 20 Comitati centrali e agli oltre 900 organismi complessivamente operanti sul territorio e la soluzione può essere realizzata pur tenendo fermo il principio della rappresentatività.

Sul punto va ribadito che lo stesso Istituto ha predisposto nel 2007 un organico progetto di riforma, basato sulla sensibile riduzione del numero dei collegi e dei componenti e sul recupero effettivo sia degli originari compiti di indirizzo, sia della piena valorizzazione del ruolo di terzietà, ai fini del compiuto svolgimento delle attribuzioni spettanti nell'ambito del contenzioso amministrativo.

La proposta assume particolare rilievo perché prevede l'accorpamento dei Comitati centrali in sei aree omogenee, la soppressione di quasi 2.000 Commissioni e un incisivo taglio dei componenti dei collegi e delle relative spese di funzionamento.