

solco si muove il recente meccanismo strutturale della c.d. "finestra mobile", introdotto a partire dal 2011.

Non va infatti ignorato il consistente impatto della recessione economica sulla caduta del Pil, sia in via generale sia sui conti dell'INPS, che segnano i primi saldi negativi nell'assestato 2010 e altresì la prima inversione dei risultati positivi di esercizio nel principale fondo amministrato dall'Istituto, relativo ai lavoratori dipendenti.

In una ottica diversa dai meri interventi di manutenzione di un sistema caratterizzato da notevoli squilibri - di cui sono tipica espressione la miriade di aliquote diversificate, rispondenti a differenti cicli storici e normativi - va riproposta l'attenzione sull'alternativa di una radicale e profonda riforma, che assicuri prestazioni adeguate (rispetto a quelle pari o inferiori a quelle sociali, stimate in base al vigente regime contributivo) e, nel contempo, l'equilibrio finanziario, che trova espresso rilievo nei più recenti disegni di legge di iniziativa parlamentare (Atto Camera n.1299 e Atto Senato n.1292).

In proposito, meritano considerazione le principali innovazioni proposte, che riguardano: una pensione formata da una componente base fiscalizzata - di ammontare congruo e attribuita a tutti (anche ai c.d. "marginali") - e una componente rapportata ai contributi versati; una pensione complementare volontaria, incentivata da maggiori agevolazioni fiscali; un abbattimento della aliquota contributiva, coerente all'impostazione universalistica, con attenuazione degli oneri per lavoratori e imprese; una compensazione dei costi attraverso il riassorbimento dei vari assegni e pensioni sociali e una selettiva riduzione delle sottocontribuzioni.

Nel percorso di progressiva armonizzazione, si colloca il recente provvedimento di estensione al pubblico impiego del trattamento di fine rapporto a partire dal 2011, introdotto con il recente e già citato D.L. n.78/2010.

1.2 Per la previdenza complementare, nella stessa relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato 2009, vengono sostanzialmente confermate le osservazioni formulate nel referto sul 2008 e, in particolare, l'esigenza di armonizzare i vecchi fondi con i fondi di nuova costituzione, attraverso una concentrazione di quelli minori ed una omogeneizzazione delle prestazioni, degli investimenti e dei costi di gestione.

La predetta relazione sul 2009 ribadisce l'importanza dello sviluppo della previdenza complementare, che è diretta a mantenere una adeguata soglia di benessere, non più assicurata da un tasso di sostituzione - tra reddito percepito

dall'attività lavorativa e trattamento pensionistico obbligatorio - sempre più eroso dai nuovi coefficienti di trasformazione e dal passaggio al sistema contributivo.

Nel medesimo referto si segnala nuovamente che l'irreversibilità della scelta sul conferimento del TFR ai fondi pensione è indicata come una delle remore alla crescita delle adesioni e che la diminuzione dei rendimenti verificatasi nel biennio 2008-2009 può essere mitigata e superata solo da una sempre maggiore trasparenza, soprattutto dei costi complessivamente sopportati dagli iscritti.

Nella attività di regolazione - demandata alla apposita Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) - è considerata prioritaria una azione di verifica e contrasto delle patologie gestionali, che possono mettere a rischio le posizioni individuali degli iscritti, tra l'altro, per le problematiche relative al generalizzato ricorso ad altri soggetti per assicurare le esigenze di funzionamento.

Emerge infatti una tendenza alla esternalizzazione della gestione amministrativa e contabile, che prescinde dalla dimensione dei fondi, con riflessi negativi nei confronti degli iscritti, costretti ad affrontare maggiori oneri e costi - di ingresso e di gestione - con possibili incidenze sul patrimonio e sulle singole quote, che ne costituiscono le frazioni e quindi sulle posizioni individuali.

Ulteriore remora alla crescita del sistema viene individuata nell'estensione del meccanismo di adesione tacita a tutti i nuovi lavoratori assunti che non abbiano ancora optato per la previdenza complementare.

Piena attualità mantiene altresì la considerazione che l'opzione del lavoratore dipende anche dall'efficacia dell'azione di contrasto all'evasione contributiva, rimanendo sempre più determinante un rapporto corretto con la parte datoriale, soprattutto nell'attuale congiuntura economica, che limita l'ammontare delle risorse disponibili da destinare alla salvaguardia offerta dalla previdenza complementare.

Un delicato profilo tendenziale in emersione riguarda la più ampia quota di adesione da parte dei lavoratori che beneficiano di occupazioni stabili e retribuzioni migliori, i quali godranno al momento del pensionamento di prestazioni di base più elevate, dimostrando che la previdenza complementare risulta più diffusa tra coloro che ne hanno un bisogno meno evidente.

Fondamentale ai fini dello sviluppo del settore si rivelano comunque meccanismi di semplificazione delle scelte e di protezione degli iscritti, che introducano variazioni del portafoglio degli investimenti, in relazione all'età dell'aderente (forme di "life cycle") ed elementi di solidarietà.

Nel complesso quadro descritto si ripropongono le vicende pertinenti Fondinps - il fondo del cosiddetto "inoptato" per i silenti privi di fondo negoziale, istituito per

legge presso l'INPS - già segnalate nei due precedenti referti e che formeranno oggetto di successivo ulteriore approfondimento.

Per tale ultima gestione assume sempre maggiore urgenza una definitiva decisione che tenga conto del ridotto livello dimensionale, della pressoché integrale esternalizzazione dei servizi amministrativi e contabili, della precarietà logistica e funzionale, della crescita dei costi incidenti sul patrimonio del Fondo e sulle singole quote degli iscritti.

In particolare i servizi amministrativi e contabili risultano ripartiti tra più soggetti e affidati principalmente alla S.I.S.P.I. - società partecipata dall'INPS (in quota totalitaria per effetto del D.L. n.78/2010 di successiva trattazione) e operante nel settore della previdenza integrativa - a sua volta, caratterizzata da una prolungata situazione di stallo e da ripetuti tentativi di rilancio non andati a buon fine.

Inoltre, le stesse prefigurate prospettive di allargamento della modesta platea degli iscritti - stimata in poco più di 36.000 unità, delle quali peraltro circa la metà con uno o due versamenti contributivi e prevalentemente costituita da lavoratori privi di occupazione stabile (interinali) - risultano fondate su previsioni di estensione ad altre categorie di lavoratori, utilizzando proprio il meccanismo delle adesioni tacite, ritenuto incongruo e di ostacolo allo sviluppo del sistema.

1.3 Con riguardo alla generale azione di razionalizzazione degli apparati e di riordino degli enti e in particolare di quelli pubblici previdenziali, il precedente referto ha segnalato il sostanziale arresto del percorso di riorganizzazione dello specifico settore, che sembrava aver trovato un punto di ampia convergenza nelle conclusioni della competente Commissione parlamentare di controllo (ottobre 2007), attraverso la concentrazione in due poli, assicurativo e previdenziale, e la scelta della confluenza rispettivamente nell'INAIL e nell'INPS, degli altri enti appartenenti a ciascuna area.

Il medesimo referto ha altresì sottolineato la situazione di stallo dello specifico 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 (da qui in seguito CIV) e suddividendo le seconde tra il Presidente dell'Istituto, il Consiglio di amministrazione (da qui in seguito CdA) e il Direttore generale - quantomeno nel profilo della semplificazione degli organi di gestione.

Nella stessa finalità di complessiva razionalizzazione degli apparati e delle rispettive interrelazioni, veniva ribadita l'esigenza di rivisitazione, sia 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 - sia del d.lgs. n.479/1994, sia dei numerosi innesti successivi, apparendo ineludibile una più adeguata definizione dei poteri ministeriali di vigilanza, 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.

Non si è mancato infatti di sottolineare che alle conseguenti incertezze potevano, tra l'altro, collegarsi i reiterati e prolungati interventi ministeriali di commissariamento incidenti sull'autonomia dell'Istituto che - in assenza delle accertate patologie gestionali specificatamente previste per l'Istituto stesso dal D.P.R. n.639/1970 - potevano trovare parziale giustificazione solo quali strumenti eccezionali e transitori, preordinati a modifiche normative dei vigenti assetti di governo dell'Ente.

Nel delineato contesto di problematiche irrisolte è intervenuto il menzionato D.L. n.78/2010, che ha introdotto una serie di misure di portata generale, volte alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi e alla soppressione ed incorporazione di enti e organismi pubblici.

Nella seconda tipologia di disposizioni rientrano taluni provvedimenti di accorpamento di enti previdenziali e assicurativi minori nell'INPS e nell'INAIL, nell'ambito di un processo di razionalizzazione che appare ancora incompiuto e portato avanti per successive approssimazioni.

In tali ultime disposizioni, sono comprese quelle che modificano il d.lgs. n.479/1994 in materia di organi (art.7 del D.L. n.78/2010) - eliminando i CdA, introducendo appositi requisiti per la nomina dei Presidenti e innovando la relativa procedura, nonché la disciplina sugli emolumenti - e quelle che devolvono ai Presidenti i compiti dei CdA, riducono la composizione dei CIV e dei comitati centrali e territoriali, a partire peraltro dalla rispettiva ricostituzione, azzerano i compensi legati sia alla presenza per i principali organi collegiali, sia per la partecipazione all'attività istituzionale degli organi centrali.

Gli effetti delle nuove norme sull'Istituto, che formeranno oggetto di successiva trattazione, innescano problematiche di non agevole soluzione, in parte affidate ai richiamati regolamenti sull'organizzazione ed il funzionamento previsti dal d.lgs.n.479/1994, ma resta ferma comunque l'esigenza di una più puntuale e completa opera di riordino delle molteplici disposizioni che regolano l'INPS - a partire dal D.P.R. n.639 del 1970 e dalla legge n. 88/1989, sino alle ultime testè adottate - per la quale appare più adeguato un apposito intervento legislativo.

Una specifica regolamentazione richiedono, in particolare, l'esercizio dei poteri di vigilanza ministeriale e la latitudine delle competenze spettanti al collegio dei sindaci,

tuttora disciplinati da varie disposizioni risalenti nel tempo e che comportano comunque esigenze di coordinamento.

Di non agevole soluzione si presentano, in particolare, le problematiche concernenti norme primarie - e soprattutto quelle di natura speciale - modificate solo in parte dalle disposizioni del ripetuto D.L. n.78/2010.

1.4 I saldi positivi del bilancio generale dell'Istituto subiscono un sostanziale dimezzamento nel 2009 - come anticipato in premessa - con un risultato di esercizio che si abbatte da 6,9 a 3,2 mld di euro e un avanzo finanziario che subisce una caduta da 13,5 a 5,3 mld di euro, per effetto di vari fattori, tra i quali la recessione economica.

Né assume minore rilievo la considerazione che il mantenimento dell'avanzo economico dipende da fatti gestionali straordinari, al netto dei quali l'indicato importo attivo si sarebbe tramutato in un valore negativo superiore al miliardo di euro, invertendo la tendenziale crescita segnalata negli ultimi anni.

Non va tuttavia trascurato che sul bilancio dell'INPS hanno inciso anche gli effetti indotti dalla legge finanziaria per il 2009, che ha eliminato apporti per oltre 2,8 mld di euro (in aumento a 3,4 e 3,7 nei due anni successivi), a titolo di compensazione degli aumenti di talune aliquote contributive, peraltro di ammontare comparativamente modesto, essendo esclusa la principale area dei lavoratori dipendenti.

Nel contesto delineato assume un peso sempre più rilevante sugli equilibri del bilancio l'ammontare dei trasferimenti statali, che continuano a formare più di un terzo delle entrate correnti e aumentano di oltre 5 mld di euro nel 2009.

Gli effetti della recessione si riflettono pienamente nei dati del 2010, che segnano nelle previsioni assestate un primo consistente disavanzo economico di 3,8 mld di euro e una contrazione dell'avanzo finanziario a 0,7 mld di euro, con un segno positivo favorito dal maggiore apporto a carico del bilancio statale di 4,4 mld di euro (rispetto al consuntivo 2009).

Come peraltro già evidenziato nelle precedenti relazioni, la lettura delle risultanze del bilancio generale non può rimanere disgiunta da una approfondita analisi sulla composizione e sull'andamento delle numerose gestioni amministrate, quantomeno di quelle più importanti, che nello stesso sono compendiate.

Queste ultime continuano infatti ad essere caratterizzate da fondi in forte avanzo patrimoniale, come per le gestioni dei c.d. "parasubordinati" (56,5 mld di euro) e per le prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (175,8 mld di euro), che coprono

quelle in dissesto degli autonomi, soprattutto per il settore agricolo (-57,7 mld di euro) e l'artigianato (-21,5 mld di euro).

Né può trascurarsi l'andamento del fondo principale - per le pensioni ai lavoratori dipendenti - nel cui ambito il conseguito miglioramento del risultato economico positivo (da 9,2 a 10,4 mld di euro) si traduce in un ulteriore faticoso passo nel percorso di progressivo recupero del gravoso passivo accumulato (da -85,6 a -75,2 mld di euro), che sale nell'ammontare complessivo (-118,8 mld di euro) con l'aggiunta delle contabilità separate, in esso confluite, dei fondi per i trasporti (-13,6 mln di euro), gli elettrici (-18,3 mld di euro), l'ex INPDAI (-11,7 mld di euro), e quello di mutato segno dei telefonici (-14 mln di euro).

Altro sintomo di allarme emerge dal saldo tra oneri per prestazioni e gettito contributivo, che registra un valore negativo prossimo ai 12 mld di euro, nell'intero comparto del lavoro dipendente e di oltre 3 mld di euro per il fondo principale (al netto delle contabilità separate).

Costituisce inoltre motivo di preoccupazione il progressivo indebolimento del ruolo, sinora assolto, dalle indicate gestioni attive, che mostrano un sensibile calo nel ritmo di crescita e restano condizionate dalla progressiva entrata a regime di quella dei "parasubordinati" (con avanzo economico in calo di 0,5 mld di euro) e, principalmente, dall'andamento di quella per le prestazioni temporanee, il cui risultato di esercizio si abbatte da 5,7 a 0,5 mld di euro, per effetto prevalente delle maggiori erogazioni e delle minori contribuzioni indotte soprattutto dalla recessione economica.

Una specifica valutazione richiedono infine i complessi aspetti dei rapporti tra le varie gestioni, sia per la misura dei tassi di interesse sui prestiti addebitati a taluni fondi passivi rispetto ai vigenti livelli di mercato, sia per la consistenza effettiva di elevatissimi attivi patrimoniali, la cui formazione e il cui fondamento si basa principalmente su mere operazioni di appostazione contabile.

Quanto al primo aspetto va infatti osservato che la scelta adottata di ancorare la remunerazione dei prestiti al saggio legale di interesse, se è valsa ad attenuare il relativo onere per le gestioni passive, non risolve tuttavia la problematica delicata concernente la ottimizzazione della redditività degli investimenti per le gestioni attive, anche per l'assenza di vincoli di solidarietà sanciti normativamente.

Per una compiuta lettura delle risultanze di bilancio resta infine tuttora insoddisfatta l'esigenza - ripetutamente sottolineata - di una adeguata evidenziazione delle poste riferite all'assistenza, il cui onere dovrebbe essere correttamente posto a carico della fiscalità generale, risultando del tutto insoddisfacente l'attuale

rappresentazione dei conti al netto della gestione degli interventi assistenziali (GIAS), che chiude in pareggio.

Una compiuta implementazione della contabilità economico analitica – preannunciata a partire dal 1° luglio 2010 – potrebbe favorire una visione più chiara dei contributi e delle prestazioni pertinenti i due diversi comparti, agevolando altresì una più precisa valutazione degli equilibri complessivi e di quelli del settore previdenziale, quale elemento di supporto fondamentale anche per l’adozione delle più adeguate scelte politiche.

2 - Gli organi

2.1 I precedenti referti della Corte hanno ripetutamente segnalato l'esigenza di rivedere l'assetto di governo, che il d.lgs. n.479/1994 ha delineato per l'INPS e gli altri enti pubblici previdenziali interessati, con la presenza di cinque organi principali - Presidente, CIV, CdA, Collegio dei sindaci e Direttore generale - di molteplici Comitati (centrali, regionali, provinciali) e di speciali Commissioni, confermati solo in via provvisoria dallo stesso decreto legislativo, nell'attesa dell'esercizio di una specifica delega, peraltro non attuata.

In proposito la Corte pur confermando la coerenza del sistema duale a livello centrale e nelle articolazioni territoriali - quale meccanismo di garanzia della rappresentatività dei soggetti portatori degli interessi e principali finanziatori della gestione (imprese e lavoratori), soprattutto nel ruolo di indirizzo e di vigilanza - ha tuttavia ribadito la necessità di procedere ad una compiuta opera di razionalizzazione, con riguardo al numero, alla composizione e alle procedure di nomina degli organi, anche per una maggiore aderenza al disegno ispiratore di fondo, introdotto con la riforma delle società.

In tale ultima prospettiva, che si estende ai poteri di vigilanza ministeriale e al collegio sindacale, è stata auspicata la concentrazione delle funzioni di indirizzo e vigilanza in un organo rappresentativo delle categorie interessate, da rivedere peraltro nella consistenza e da ridisegnare, nelle attribuzioni, dotandolo più incisive misure di intervento.

Nella stessa ottica è stata altresì auspicata una pari e contestuale concentrazione delle funzioni gestionali, da attribuire ad un organo snello ed efficiente, superando l'esercizio tripartito tra Presidente, Cda e Direttore generale e tenendo conto altresì che quest'ultimo non rientra nello schema tipico degli organi degli enti pubblici non economici di cui al d.lgs. n.419 del 1999, pur conservando un ruolo fondamentale di collegamento e snodo con la tecnostruttura.

Alla mancata adozione di una indispensabile azione di completa riforma del complesso assetto di governo delineato, formatosi attraverso la stratificazione di molteplici norme succedutesi nel tempo, è stato collegato il ripetuto ricorso ad anomali provvedimenti di commissariamento, adottati per l'INPS al di fuori delle previste ipotesi di patologie gestionali espressamente indicate per l'Istituto dal D.P.R. n.639/1970, con incidenze sull'integrità della sua sfera di autonomia.

Nella specifica materia, è intervenuto il menzionato D.L. n.78/2010, che ha introdotto misure disarticolate, per un verso, di parziale modifica all'impianto del d.lgs.

n.479/1994 e, per l'altro, di riduzione lineare della consistenza, delle composizioni e degli emolumenti di taluni degli organi, con differenziate decorrenze, aprendo delicate e intricate questioni interpretative e applicative - di cui in precedenza si è fatto cenno - soprattutto con la eliminazione del CdA e la devoluzione dei relativi compiti al Presidente dell'Istituto, che si traducono in una sostanziale conferma del preesistente regime commissariale, tramutato in assetto ordinario e quindi stabilizzato e permanente.

La soppressione dell'organo collegiale di indirizzo gestionale innesca, infatti, una serie di problematiche che non appaiono agevolmente superabili con le espresse e dirette elisioni di alcune disposizioni relative al CdA e con il rinvio ai regolamenti governativi di adeguamento al modificato d.lgs. n.479/1994, trattandosi di un contesto formato da altre norme primarie e specifiche del settore, riguardanti - tra l'altro - il sistema duale, la composizione di alcuni organi di gestione dei più importanti Fondi (per i lavoratori dipendenti e per gli interventi assistenziali), i poteri del Direttore generale e dei dirigenti, i controlli interni ed esterni.

Nel rinviarne l'esame analitico alla apposita trattazione di ciascun organo, vale qui anticipare il singolare potenziamento dell'organo monocratico rappresentativo dell'Istituto - cui vengono attribuiti anche i più ampi poteri di indirizzo gestionale e quelli non attribuiti ad altri organi - che non trova riscontri nell'assetto degli enti pubblici non economici e neanche nel modello societario, nel quale la stessa figura dell'amministratore unico fa parte di un organo collegiale, che detta linee strategiche e direttive e nei cui confronti sussiste un obbligo di periodica e puntuale informativa delle principali iniziative adottate.

Anche nel più lontano assetto del settore bancario, al Presidente di ciascun istituto possono essere conferiti specifici incarichi, ma resta precluso l'esercizio di poteri gestionali.

Conviene inoltre osservare che il mancato potenziamento dei poteri di vigilanza del CIV, auspicato dalla Corte, non trova adeguata compensazione nell'informativa ai ministri proponenti sulla scadenza della carica e sull'acquisizione dell'intesa, nel procedimento di nomina del nuovo Presidente, attribuiti allo stesso CIV.

2.2 Come riferito nella precedente relazione, il nuovo Presidente, nominato con decreto del 30 luglio 2008, è stato altresì incaricato - quale organo straordinario commissariale - di esercitare, sia pure per un breve periodo e con poteri limitati, oltre ai compiti del CdA, anche quelli del CIV, cumulando competenze prefigurate dallo specifico ordinamento in netta separazione e comunque in dialettica contrapposizione.

Il duplice ruolo di Presidente dell'Istituto e di Commissario straordinario svolgente i compiti del CdA, è stato esercitato sino alla data di entrata in vigore del D.L. n.78 del 2010 e quindi fino al 31 maggio dello stesso anno.

Nonostante l'introduzione di specifici requisiti e il mutamento delle procedure di nomina – oltre che della disciplina sulla determinazione dei compensi – il Presidente in carica ha continuato ininterrottamente la sua attività, sia quale organo monocratico di rappresentanza dell'Istituto, sia quale organo svolgente i compiti del CdA, anteriormente esercitati come Commissario straordinario e, successivamente, cumulati a quelli di Presidente, per effetto della devoluzione dei medesimi poteri del soppresso CdA, stabilita dal predetto decreto di urgenza.

Sul punto conviene osservare che la nuova disciplina risulta priva di norme transitorie – presenti solo per l'ENPALS – e rinvia ai regolamenti governativi di adeguamento al novellato d.lgs. n.479/1994, statuendo che "nelle more di tale recepimento, si applicano, in ogni caso, le disposizioni contenute nel presente articolo", entrato in vigore con effetto immediato, salvo differite decorrenze espressamente indicate.

Tale disciplina è stata uniformemente interpretata – nell'ambito degli enti interessati – privilegiando il fine di assicurare la continuità degli organi in carica.

Nell'esercizio dei poteri di rappresentanza unitaria dell'Istituto, il Presidente ha adottato atti riguardanti convenzioni con altri enti e istituzioni – nazionali ed estere - e quelli riferiti alle iniziative di informazione e di rilevazione del grado di soddisfazione dei servizi.

Un particolare impulso è stato dato alla promozione della comunicazione istituzionale, che ha visto – come elemento assolutamente innovativo – la presentazione, alla Camera dei deputati, della relazione annuale sull'attività dell'Istituto, iniziata nel 2009 e ripetuta nel 2010.

Ulteriori innovazioni hanno riguardato l'apertura al pubblico del complesso architettonico delle sede centrale romana all'EUR - con preannunciata periodicità annuale – e la contestuale mostra dei beni artistici dell'INPS, nella ritenuta considerazione dell'arte e della cultura quali forme di coesione sociale e al fine di promuovere una nuova immagine dell'INPS nella sua funzione istituzionale, tesa a garantire ai cittadini i servizi di assistenza e previdenza.

Uno specifico programma televisivo condotto, mediante interviste, dallo stesso Presidente ha illustrato le attività e le prestazioni erogate dall'Istituto.

Le spese ammontano, per la prima iniziativa, a 23.000 euro nel 2010 e, per la seconda, viene stimata una spesa di 360.000 euro.

Più direttamente connesse alle tipiche attività istituzionali appaiono inoltre una serie di iniziative riconducibili al tema "l'INPS al servizio del Paese", inteso quale obiettivo della comunicazione di servizio e al servizio dei bisogni dei cittadini, puntando sulla prossimità, lungo tutte le articolazioni, fisiche e virtuali e sulla multicanalità, ritenuta ineliminabile anche nella erogazione delle prestazioni.

Rientrano in tale ultimo ambito, gli interventi per l'operatività di canali telematici e telefonici per l'informativa sulle politiche di sostegno alla famiglia, le manifestazioni itineranti in varie città per illustrare i nuovi servizi (fra cui i buoni lavoro per le prestazioni occasionali), l'apertura degli uffici al pubblico ("Open Day") anche per attività consulenziale, gli sportelli mobili per i disabili e gli ultraottantenni con indennità di accompagnamento.

La spesa complessiva, principalmente imputata a due capitoli (5U1104058 e 5U1104060), risulta in tendenziale sensibile aumento, passando da 1.588.847 euro del 2009 ai 7.309.000 euro nel preventivo assestato del 2010.

Frequenti sono riferiti i contatti con gli altri vertici monocratici dei più grandi enti previdenziali ed il Ministero del lavoro, anche per le attività di prosecuzione dell'accordo di integrazione logistica delle strutture territoriali di servizio operanti nel settore, articolato in più fasi (c.d. progetto "casa del welfare").

Nei rapporti interni con gli altri organi dell'Istituto, rimane peraltro esigenza insoddisfatta la presenza almeno alle principali riunioni del CIV, da parte del Presidente dell'Istituto, che acquista maggiore rilevanza dopo la soppressione del CdA e che costituisce strumento essenziale sia per favorire l'accrescimento qualitativo della periodica informativa sulle scelte di politica gestionale - soprattutto per quelle più importanti decise in via autonoma - sia per garantire l'effettività di un costruttivo rapporto collaborativo e agevolare il pieno esercizio dei compiti di vigilanza.

Sul piano dei rapporti con il predetto organo di indirizzo resta ancora irrisolto il problema del definitivo assetto della struttura di supporto al CIV ricondotta a livello non generale dall'allora Commissario straordinario, in mancanza di un previo raccordo con lo stesso CIV, all'epoca in corso di ricostituzione.

Con riguardo al sottolineato sviluppo impresso dal nuovo Presidente all'azione informativa, sul ruolo e soprattutto sui servizi resi dall'INPS, richiede inoltre un riesame la permanenza di uno specifico Ufficio stampa, alle dirette dipendenze dell'organo monocratico di vertice dell'Istituto - in aggiunta peraltro alla preesistente Direzione centrale Comunicazione, con competenze sostanzialmente analoghe - che assume maggiore rilievo in esito alla intervenuta unificazione in un solo organo dei compiti di Presidente e di quelli in precedenza attribuiti al CdA.

2.3 Il CdA – soppresso, come già detto, dal D.L. n. 78/2010 - costituiva il principale organo di indirizzo gestionale dell'Istituto ed era formato dal Presidente dell'Istituto stesso e da otto esperti, dei quali due, scelti tra i dirigenti della pubblica amministrazione e collocati fuori ruolo.

L'ampia consistenza numerica, la specifica qualificazione e l'impegno a tempo pieno dei due membri in rappresentanza della P.A., apparivano finalizzati a rafforzare le capacità di governo dell'Ente e a garantirne la piena autonomia.

Anche per tale profilo la Corte ha evidenziato, nel precedente referto, l'anomalia della mancata tempestiva ricostituzione dell'Organo collegiale 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 originariamente fissata al 31 marzo 2009 - in coincidenza con il termine all'epoca previsto per il riordino degli enti - e, quindi, ulteriormente prorogata, prima, sino al 31 dicembre 2009 e, infine, differita "entro e non oltre il 31 dicembre 2010".

Il ricorso al provvedimento straordinario risulta infatti fondato, su un mero richiamo generico alla procedura "ancora in corso di definizione" di ricostituzione del CdA, oggettivamente lunga e complicata da diverse sequenze sub procedurali, ma in concreto tardivamente avviata e di fatto interrotta.

Lo stesso atto trova altresì espressa motivazione nell'esigenza di adottare provvedimenti di riorganizzazione amministrativa (L.n.133/2008) e di riordino degli enti (L.finanziaria 2008), che il Legislatore ha dettato in via generale, nei confronti di tutti i soggetti della pubblica amministrazione e quindi spettanti ai rispettivi organi - nel loro assetto di governo ordinario - non prefigurandone l'attuazione attraverso lo strumento commissariale, peraltro in tendenziale espansione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

Un intervento delle autorità ministeriali vigilanti avrebbe pertanto potuto trovare parziale giustificazione - come in precedenza già sottolineato - solo in quanto preordinato ad eventuali modifiche del vigente sistema di governance e/o delle relative procedure.

In assenza delle patologie gestionali, espressamente individuate dall'ordinamento dell'Istituto e regolate dal D.P.R. n.639/1970, il provvedimento adottato nell'esercizio del generale potere di vigilanza ministeriale ha finito quindi 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, si è inoltre determinato l'affievolimento del controllo interno ed esterno, spostato dalla fase di formazione e deliberazione della volontà dell'Organo collegiale di indirizzo gestionale ad un momento susseguente alla definizione degli atti.

In tale contesto la Corte ha auspicato misure di riforma volte alla diminuzione della composizione numerica del collegio – in linea con gli orientamenti legislativi di riduzione degli organi di gestione di enti e società pubbliche e della relativa spesa – e alla semplificazione delle procedure di nomina.

In senso diametralmente opposto ha invece operato il ripetuto D.L. n.78/2010, provvedendo, come già detto, alla soppressione completa del principale organo collegiale di indirizzo gestionale dell'Istituto e attribuendo i relativi compiti al Presidente e quindi tramutando in regime ordinario il classico schema della gestione commissariale - che implica un costante e gravoso impegno nell'arco dell'intera durata quadriennale della carica - senza preordinare, sia meccanismi di garanzia a tutela del corretto esercizio delle attribuzioni di rappresentanza unitaria e di indirizzo gestionale, antinomiche in regime ordinario, sia di modalità e procedure per assicurare il corretto esercizio dei controlli esterni ed interni, imposti e regolati da specifiche norme primarie.

In proposito restano da verificare le apposite disposizioni dei previsti regolamenti ministeriali di adeguamento al novellato d.lgs. n.479/1994, anche se appare più adeguato un compiuto intervento di riforma, da parte del Legislatore, che porti a un punto di migliore equilibrio il delicato modulo del sistema duale e riordini, possibilmente in un testo unitario e previo idoneo coordinamento, le diverse disposizioni che regolano la materia dei poteri di ciascuno degli organi e dei relativi rapporti, nonché quella sui controlli.

Nell'esercizio dei nuovi compiti, il Presidente dell'Istituto – in probabile connessione con il descritto quadro normativo poco perspicuo - ha ritenuto di dare attuazione anticipata alle ulteriori disposizioni del D.L. n.78/2010 relative alla composizione del Collegio dei sindaci, peraltro non direttamente modificate dalla specifica disciplina innovativa del d.lgs. n.479/1994 e quindi eventualmente demandate ai regolamenti governativi di adeguamento, se non più propriamente riservate al Legislatore e comunque applicabili solo dal momento del rinnovo.

In prosecuzione ed aggiornamento delle parziali anticipazioni fornite nel precedente referto e a completamento dell'analisi condotta a consuntivo sulle misure

di riordino, si evidenzia che, dopo i primi interventi di rideterminazione della dotazione organica e dell'ordinamento dei servizi centrali e periferici adottati nell'ultimo trimestre del 2008, il Presidente-commissario ha emesso, nel 2009, 264 determinazioni riguardanti l'ordinaria attività istituzionale (109), l'organizzazione (37), la gestione delle risorse umane (27), le iniziative di rilevanza strategica (31).

In merito all'attività ordinaria (nomina di commissioni esaminatrici, approvazione di graduatorie di concorsi, ricorsi in materia di contributi), conviene peraltro ribadire una precedente osservazione sulla esigenza di una diversa e più precisa ripartizione dei poteri, riconsiderando il criterio che demanda all'Organo di indirizzo gestionale le attribuzioni residuali non spettanti agli altri organi, soprattutto dopo la devoluzione delle relative competenze al Presidente.

L'opera di progressiva riorganizzazione – che costituirà oggetto di specifica successiva trattazione – è stata condotta con ampio ricorso a consulenze esterne di società specializzate, puntando sulla singola e graduale revisione di ciascuna area, peraltro nella già segnalata assenza di un previo piano complessivo e di una compiuta analisi preventiva di costi e benefici, anche se nel proclamato obiettivo 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.

La linea portante seguita – secondo l'Istituto – è stata ispirata dalla finalità di procedere ad una riorganizzazione interna funzionale alle mutate esigenze, in grado di soddisfare compiutamente – in una logica di flusso – 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 redistribuire competenze e responsabilità e conseguire meccanismi decisionali più immediati, anche attraverso un sistema di più ravvicinati rapporti informativi periodici, soprattutto sulla attività della dirigenza.

In proposito conviene comunque osservare taluni ritardi sul piano operativo, tra l'altro, nei profili riguardanti l'attività reportistica della dirigenza e così pure nei risparmi attesi dalle misure di riassetto interno nel triennio 2009/2011, per i quali,

come già accennato in premessa, era stata indicata una stima di oltre un miliardo di euro.

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

Gli incontri, inizialmente tenuti a cadenza quindicinale, sono divenuti mensili a decorrere dal secondo trimestre del 2010 e, gradualmente, hanno visto l'esame preventivo delimitato agli schemi di atti ordinari, con spostamento al controllo successivo dei più importanti provvedimenti, trasmessi solo dopo la definizione.

Tale ultimo andamento è stato in particolare confermato per la quasi totalità delle circa 100 determinate adottate nei tre mesi estivi, in materia di logistica, di incarichi a dirigenti e legali esterni, di riordino delle strutture amministrative e delle aree professionali.

Dopo la chiusura della fase di gestione commissariale straordinaria, va pertanto riesaminata la procedura dell'esame degli schemi degli atti più rilevanti, da effettuare in via preventiva, predeterminando un percorso formale che - nella compiuta osservanza della devoluzione dei poteri, ma altresì degli obblighi in precedenza previsti per il soppresso CdA - risulti coerente con le immutate disposizioni sulle prerogative degli altri organi e sul sistema dei controlli.

Le determinazioni commissariali adottate hanno più volte implicato incidenze sul regolamento di organizzazione, che ha costituito oggetto, prima, di una opera di raccolta in un testo unitario di norme diverse e frammentate e, poi, dell'avvio, negli ultimi mesi del 2009, di una più approfondita revisione 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 originaria stesura.

Il procedimento ha peraltro subito un arresto, sia per approfondimenti sulle competenze riservate al Direttore generale e alla dirigenza di livello generale - di successiva trattazione - sia per le esigenze di adattamento alle nuove norme sulla produttività e trasparenza, introdotte dal d.lgs. 150/2009 e sulla contabilità e finanza pubblica, recate dalla legge n.196 del 31 dicembre 2009, per le quali si rinvia all'apposito capitolo 11.

Tra i più importanti esiti dall'azione commissariale di riassetto conviene confermare il recupero dei tempi per le procedure di bilancio, mentre restano ancora da ripristinare l'annuale adempimento di redazione del bilancio sociale e quello relativo

ai documenti attuariali, oggetto di apposita determina commissariale del 30 dicembre 2009.

Merita altresì menzione la prosecuzione del procedimento preordinato alla costituzione di un fondo immobiliare - per la gestione e valorizzazione del patrimonio riassegnato per legge agli enti previdenziali - portato in esecuzione previe opportune intese con le autorità ministeriali vigilanti, alle quali sono state trasmesse, dopo l'atto di avvio, le determine commissariali di individuazione del percorso nelle successive fasi di determinazione del programma di lavoro, delle strategie di gara, della definizione dei rapporti con i diversi gestori e della tempistica.

In parziale collegamento alle attività del fondo precitato, il Presidente-commissario ha affidato ad una società specializzata - previa procedura selettiva - la ricerca di professionalità fra le quali scegliere dirigenti di seconda fascia, nel numero di dieci unità, ritenute indispensabili per i nuovi compiti e, altresì, allo scopo di rafforzare due funzioni, nelle aree della contabilità e dei controlli interni, di cui si tratterà nel capitolo 5.

Sempre nell'esercizio dei poteri commissariali il Presidente ha provveduto alla nomina dell'Organismo indipendente valutazione istituito dal d.lgs. n.150/2009 - tuttora da completare nella struttura di supporto - e al conferimento di incarichi dirigenziali esterni, che costituiranno oggetto di successiva trattazione (capitoli 3 e 5).

2.4 I precedenti referti hanno segnalato in ordine al CIV - composto da 24 membri in rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro - l'esigenza di una attenta riflessione, principalmente nel profilo 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.

Nelle predette relazioni è stato evidenziato che una compiuta riforma avrebbe, tra l'altro, consentito di evitare rischi di posizioni discordanti tra i più soggetti designati da una medesima organizzazione rappresentata e di improprie sostituzioni delle funzioni decisorie - spettanti all'intero collegio - da parte delle commissioni interne tra le quali viene ripartito il lavoro preparatorio e altresì di attenuare le complessità collegate alla procedura di nomina e ai conseguenti disallineamenti con le decorrenze del CdA, originati anche dai ritardi nelle fasi di ricostituzione dello stesso CIV.

In proposito conviene ricordare che una istruttoria supplementare, sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali, ha ritardato la tempestiva rinnovazione del CIV entro la scadenza prescritta nel corso del 2008, lasciando per la