

prima volta l'Istituto privo di ambedue gli organi principali di governo prefigurati dallo specifico ordinamento - per la contestuale mancata ricostituzione dello stesso CIV, oltre che del CdA - e che a tale anomalia si è aggiunta quella ulteriore della attribuzione allo stesso Presidente dell'Istituto, già investito dei poteri straordinari di sostituzione del CdA, anche quelli propri del CIV.

Sul punto la Corte 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 e dalla limitazione della competenza alla sola procedura di approvazione dei bilanci, sottoposti al successivo vaglio delle competenti autorità ministeriali.

Nell'occasione, è stata ribadita la più generale esigenza della tempestiva conclusione del procedimento di ricostituzione degli organi - da avviare in congruo anticipo rispetto ai tempi della prevista scadenza naturale - e richiamata quella più specifica di un adeguato rafforzamento dei poteri di vigilanza spettanti al CIV, nell'ottica della sua auspicata riforma.

Come in precedenza anticipato, il D.L. n.78/2010 si è invece limitato a disporre sul punto una mera riduzione lineare - nella misura del 30% - della consistenza del CIV, che rischia di innescare non agevoli problemi di ripartizione delle rappresentanze di categoria, oltre a introdurre una macchinosa fase endoprocedimentale di "intesa", con lo stesso CIV, per la nomina del Presidente dell'Istituto, mantenendo peraltro inalterate competenze e procedure di proposta affidate ai Ministri del lavoro e dell'economia, e prevedendo un conclusivo D.P.R., oppure - in mancanza della predetta "intesa" - un ulteriore "provvedimento motivato" del Consiglio dei Ministri.

Non risultano pertanto adottate misure dirette a rafforzare l'effettività dei poteri di vigilanza - sulla politica gestionale dell'Istituto e sulla compiuta attuazione delle scelte strategiche riservate al CIV - che appaiono anzi indeboliti per effetto della concentrazione nell'organo monocratico di vertice di tutti i compiti del soppresso CdA, con sostanziale aggravamento del pregresso squilibrio nel complesso sistema delle relazioni proprio del modello duale.

Ferme restando le previste norme di adattamento, rimesse agli appositi regolamenti governativi, una specifica revisione andrà comunque apportata alla normativa interna sul funzionamento del CIV, principalmente con riguardo alle procedure innovative sulla nomina del Presidente dell'Istituto e su quelle relative ai suoi obblighi nei confronti del medesimo CIV, conseguenti alla devoluzione dei compiti in precedenza assegnati al CdA.

Come già anticipato nel precedente referto, il CIV nominato il 2 gennaio 2009 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 numerose 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 attribuzioni istituzionali.

Nel 2009 gli atti emessi si compendiano in 19 delibere (e tre ordini del giorno) e, tra le più significative, conviene rammentare la relazione previsionale 2010/2012, che detta criteri di programmazione della complessiva azione dell'Istituto, concentrata su una serie circoscritta di obiettivi prioritari ritenuti concretamente raggiungibili e sulla piena valorizzazione delle funzioni e 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.

Il CIV, in particolare, oltre alla pressante raccomandazione alla più rapida accelerazione dei contatti e delle intese con gli altri enti previdenziali per la realizzazione delle sinergie previste per legge - che evitino l'aumento delle contribuzioni obbligatorie a carico dei lavoratori - ha indicato tra i principali obiettivi: 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 impiego delle 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 medico legale, in vista delle nuove competenze assegnate; l'inversione di tendenza dei fenomeni patologici, soprattutto in tema di contenzioso giudiziario.

Una specifica attenzione è stata dedicata alla determina commissariale di costituzione del fondo immobiliare - citata nel precedente paragrafo - approvata dal CIV dopo l'esame istruttorio della competente commissione interna e diretto approfondimento in due riunioni del plenum dello stesso consesso, anche per i profili connessi al rientro del patrimonio, oggetto di pregressa cartolarizzazione e la riconduzione ad unità dei rapporti esistenti con diversi gestori.

Va inoltre rammentato che sono state riprese e rielaborate le precedenti proposte di modifica dei molteplici collegi e commissioni operanti al centro e sul territorio, volte ad accrescerne la funzionalità complessiva e a contenere i relativi costi, che sono confluite in due disegni di legge di iniziativa parlamentare e che

appaiono più efficaci e maggiormente adeguate al sistema di governo proprio dell'Istituto, rispetto alle misure di riduzione lineare dei collegi e degli emolumenti, adottate con il ripetuto D.L. n.78/2010.

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 precisa e completa misurazione dei costi dei servizi e delle singole attività, dei risultati collettivi e individuali, e di realizzare un effettivo e costante controllo di gestione, unitamente ad una chiara esposizione e separazione delle poste contabili riferite rispettivamente all'assistenza e alla previdenza.

Tra gli ordini del giorno assumono rilievo oltre alla menzionata proposta di modifica delle articolazioni collegiali centrali e periferiche – che conserva ancora piena validità - quella della massima estensione, all'area previdenziale, delle norme e degli istituti vigenti in campo fiscale e 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.

Nell'ambito della richiamata revisione del proprio regolamento di organizzazione, conviene rammentare che il CIV, come in precedenza già segnalato, ha lasciato invariato il livello di prima fascia del dirigente preposto alla segreteria di supporto del collegio - attualmente retta da un dirigente di seconda fascia - mantenendo lo schema adottato per il passato e ancora vigente presso gli altri grandi enti previdenziali, in vista anche di una univoca e concorde decisione con questi ultimi.

La norma confermata permane comunque in temporaneo disallineamento rispetto ai provvedimenti della dotazione organica e dell'ordinamento dei servizi, adottati dal Presidente-commissario nell'esercizio dei poteri sostitutivi del CdA 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 resta collegata alle problematiche originate dal sistema duale, che demanda al CIV i poteri di autorganizzazione e al CdA la definizione dell'assetto organico complessivo, tra l'altro sottoposto ad apposita procedura di controllo e approvazione da parte delle autorità ministeriali vigilanti.

Il Presidente-commissario ha tra l'altro adottato gli atti indicati, nel periodo di temporanea vacanza del CIV e nelle more della scadenza di termini di legge muniti di sanzione.

Trattandosi di questione di carattere generale e di sistema e comunque riferibile a tutti i più grandi enti previdenziali, viene ribadita l'esigenza dell'adozione di apposite direttive ministeriali, già sollecitate dalla Corte, ma ancora non intervenute, per la ricerca e l'attuazione di una soluzione comune.

Sempre in ordine alle competenze ripartite conviene anticipare – con rinvio alla specifica trattazione successiva - che la "previa intesa" per la nomina dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), istituito dal d.lgs. n.150/2009, è intervenuta, in un primo tempo, da parte del solo Presidente del CIV, cui ha fatto seguito la ratifica dell'intero consesso, ma resta da completare il procedimento, con la integrazione delle professionalità mancanti nell'ambito della specifica struttura tecnica di supporto, indicate nel parere della Commissione preposta al settore (CIVIT).

**2.5** In tema di organi e delle loro relazioni interne ed esterne, e per i profili concernenti una auspicabile riforma della materia, torna la Corte a ribadire l'esigenza di una approfondita riflessione sulle norme che regolano, sia i compiti spettanti al Collegio dei sindaci, sia la vigilanza ministeriale.

Le numerose disposizioni sinora adottate e tuttora vigenti – intervenute in periodi diversi e rispondenti a logiche differenti, se non contrastanti – implicano infatti una non agevole opera ermeneutica, comportando una complessa applicazione integrata, soprattutto di quelle dettate dalla legge n.88 del 1989, che si uniforma al sistema all'epoca vigente del controllo esterno ed interno su singoli atti e di quelle introdotte dal d.lgs. n.479 del 1994 (e successive modifiche), il quale, oltre a istituire un nuovo organo con specifiche attribuzioni di indirizzo e vigilanza (il CIV), fa rinvio al codice civile per le competenze del Collegio dei sindaci.

L'innesto del sistema duale e l'indubbio collegamento al novellato ordinamento delle società, avrebbero dovuto indurre ad una più ampia rivisitazione del complessivo assetto della preesistente governance, più vicino al modello di riferimento prescelto o, quantomeno, dei poteri e delle attribuzioni di vigilanza, nonché di quelli dell'organo di controllo interno, sui quali andavano ad incidere le importanti innovazioni introdotte.

Una più consapevole e aggiornata azione di compiuta revisione avrebbe altresì implicato un adeguamento alla evoluzione intervenuta in materia di controlli esterni - delimitati ai singoli atti esclusivamente per talune categorie tassativamente individuate, nei confronti delle stesse amministrazioni statali, da parte della legge n.20 del 1994 - e, in materia di competenze ministeriali, sulle procedure approvative dei bilanci degli enti pubblici, che hanno visto la generalizzata estensione del meccanismo del silenzio/assenso, già con il D.P.R. n.439/1998.

Vale a conferma, quanto al primo aspetto, la disposizione primaria (art.17 della legge n.102/2009) che aggiunge altre specifiche e individuate categorie di atti alla elencazione contenuta nella predetta legge n.20 del 1994, che la Corte costituzionale ha ritenuto circoscritti alle Amministrazioni dello Stato (sentenza n.172/2010).

Quanto al secondo, mantiene quindi piena attualità l'esigenza di una chiara definizione della latitudine dei poteri di vigilanza ministeriali - ancora fondati sul sistema delle procedure approvative degli atti più importanti e regolati, per la disciplina del commissariamento, dal D.P.R. n.639/1970, riguardante i soli casi di generiche patologie gestionali - da uniformare ai più recenti orientamenti legislativi, prendendo in considerazione un ambito delimitato alle verifiche di coerenza con i programmi e con gli indirizzi governativi generali adottati nel settore previdenziale.

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

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, evitando rischi di sovrapposizione tra i compiti spettanti alle autorità ministeriali e quelli attribuiti all'organo dell'Ente (CIV), che svolge - oltre alle funzioni di indirizzo - analoghe funzioni di verifica sull'operato degli altri organi e sulla gestione.

La rilevata esigenza acquista maggiore rilevanza soprattutto dopo la concentrazione - stabilita dal D.L. n.78/2010 - dei poteri di politica gestionale nell'organo monocratico di vertice, che ne rende più stringenti i legami con i Ministri vigilanti, dei quali costituisce espressione e ai quali risponde, secondo uno schema che accentua la natura strumentale dell'Istituto e contraddice il modello di governo duale.

Aspetti in parte analoghi vengono in evidenza con riguardo al Collegio dei sindaci, per i profili che attengono, sia alla coerenza con il complessivo modello di governance prescelto, sia alla latitudine delle attribuzioni, sia alla sua stessa composizione.

Sul piano della architettura di sistema - con l'introduzione del modello duale, l'istituzione del CIV e il mantenimento del collegio sindacale - si è determinata una pluralità 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 già prospettata problematica sulla non agevole 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 tutte le altre 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 le ambedue tipologie di disposizioni – che rispondono peraltro a differenti logiche – vigilando sull'osservanza della normativa generale e dei regolamenti propri dell'INPS, sottoponendo ad esame tutti gli atti degli organi e la totalità degli atti di gestione, intervenendo alle sedute degli organi collegiali di governo dell'Istituto e dei Comitati centrali preposti alle numerose gestioni e fondi amministrati.

Con riguardo infine alla conformazione del Collegio dei sindaci conviene riproporre la considerazione sull'ampiezza della composizione, trattandosi di un organo 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 generali di funzionamento, tenuto anche conto della incidenza dei relativi oneri (per compensi fissi e rimborsi spese), che coprono oltre la metà di quelli sostenuti per tutti gli organi dell'Istituto e circa i due terzi di quelli centrali, costituendo l'ammontare più alto in valori assoluti.

In proposito, il D.L. n.78/2010, nel disporre una generalizzata riduzione dei collegi di amministrazione e di controllo (art.6), mediante lo strumento statutario o del regolamento governativo, non ha peraltro modificato espressamente le specifiche norme primarie sui sindaci dettate dal d.lgs. n.479/1994, novellato invece nella disciplina relativa agli altri organi in esso contenuta, come il CdA, CIV e i Comitati (art.7).

D'altra parte la composizione allargata, l'impiego a tempo pieno e l'elevata qualificazione, sono state alla base della espressa deroga normativa che ha previsto l'affidamento al collegio in esame, oltre alle funzioni di vigilanza sulla corretta applicazione della legge e dei regolamenti, quelle di revisione contabile.

Resta comunque confermata la valutazione espressa nel precedente referto, sull'intenso e proficuo impegno profuso dai componenti nell'esercizio delle proprie funzioni, che si è tradotto, tra l'altro, in 71 sedute collegiali nel 2009 (62 nel 2008) – spesso proseguite in riunioni successive - nella redazione di approfondite e

significative relazioni sui documenti di bilancio e nella formulazione di osservazioni sulle maggiori criticità gestionali e di suggerimenti per il migliore andamento generale dell'Istituto.

Meritano in particolare segnalazione gli interventi in materia di provvedimenti organizzativi e di nomine dirigenziali, di attività contrattuale, nonché sulla gestione del 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 più puntuale e tempestiva risposta da parte delle strutture dell'Ente, corroborando taluni sintomi di miglioramento emersi a partire dal 2010.

Va altresì sottolineata la recente programmazione e la conseguente attuazione di verifiche mirate presso le sedi centrali e periferiche dell'Istituto, effettuate nei mesi finali del 2009 e proseguite nel 2010, allo scopo di acquisire anche una diretta valutazione degli effetti prodotti dai provvedimenti commissariali di riorganizzazione sul territorio.

In tema di composizione del collegio – la cui consistenza numerica richiede comunque un riesame – conviene inoltre rammentare la tempestiva sostituzione (con decreto del 16 giugno 2009) di uno dei tre rappresentanti del Ministero dell'economia, collocato a riposo.

**2.6** Quanto al Direttore generale, se per un verso resta aperta l'esigenza di una riflessione sulla sua configurazione quale organo, conviene tuttavia sottolinearne 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 dagli organi di indirizzo politico dell'Istituto.

Spetta infatti al Direttore generale – la cui nomina è prevista per un quinquennio – 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 esecutivi le linee di programmazione generale.

Quale significativa espressione dei poteri esercitati vanno rammentate le numerose circolari attuative e interpretative dei compiti normativamente assegnati all'Istituto: 132 nel 2009 (rispetto alle 115 del 2008) e 130 all'inizio di ottobre 2010.

Il Direttore in carica nel 2009 è scaduto nel mese di ottobre al raggiungimento dell'età massima specificatamente prevista da norme primarie (art.12 della legge n.88/1989).

La nuova nomina è intervenuta con decreto ministeriale decorrente dall'inizio del 2010, su proposta del Presidente-commissario, il quale, nell'esercizio dei compiti del CdA, ha attuato il prescritto adempimento dopo quasi due mesi di ritardo, effettuando la scelta tra i dirigenti di prima fascia dell'Istituto.

E' importante comunque sottolineare, sul punto, che tale ultimo provvedimento ripristina la durata di cinque anni rispetto al triennio dei due precedenti analoghi atti, e dà corretta interpretazione della lettera e delle finalità della apposita disposizione (art.8, comma 3, della legge n.88/1989), che stabilisce una scadenza superiore al quadriennio fissato per gli altri organi, allo scopo di assicurare, tra l'altro, la continuità funzionale dell'Istituto.

L'intervento del D.L. n.78/2010, oltre a eliminare il CdA e a devolvere i relativi compiti al Presidente dell'Istituto, fa di conseguenza cadere il corrispondente voto consultivo attribuito dalle previgenti norme al Direttore generale, la cui proposta di nomina – in precedenza attribuita allo stesso organo collegiale di gestione soppresso – spetta ora peraltro al Presidente, traducendosi in un consolidamento della "catena di comando", dai vertici ministeriali a quello di indirizzo gestionale dell'Ente, che appare più vicino alla logica delle agenzie ministeriali e contrasta con l'autonomia riconosciuta agli enti.

Va peraltro sottolineata l'assenza nel precitato D.L. n.78 di espresse disposizioni modificative delle specifiche norme primarie (art.12 della legge n.88/1989, richiamato dall'art. 3 del d.lgs. n.479/1999), che assegnano al Direttore il potere di "iniziativa, proposta ed esecuzione" degli atti originariamente spettanti al CdA e ora devoluti al Presidente dell'Istituto e, in particolare, di quelle che attribuiscono allo stesso Direttore – direttamente - il potere di proposta nelle materie della ristrutturazione operativa dell'Istituto stesso, della consistenza degli organici e delle promozioni dei dirigenti.

Sulla base di siffatti poteri e della immutata previsione di una funzione vicaria del Direttore generale, potrebbe fondarsi un percorso formalizzato di periodiche riunioni in un apposito collegio, formato appunto dal Presidente, dal Direttore generale e dal Dirigente generale vicario, con l'intervento dei sindaci e la presenza del magistrato della Corte dei conti.

In tale collegio può trovare adeguata soluzione la problematica concernente l'esame preventivo degli schemi di provvedimento da portare alla decisione del Presidente dell'Istituto - in attuazione delle linee di politica gestionale dallo stesso predeterminate - la cui predisposizione rimane attribuzione esclusiva, riservata al Direttore generale.



La soluzione prospettata, oltre a garantire il compiuto rispetto delle norme primarie sulle competenze spettanti ai due organi - in base alle quali il Direttore generale "sovrintende all'organizzazione, all'attività e al personale dell'Istituto, assicurandone l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo" - consentirebbe altresì il corretto esercizio degli adempimenti di controllo, imposti da disposizioni di pari livello primario.

**2.7** Come già in precedenza anticipato, conserva attualità il tema delle modifiche al composito ordinamento dei 20 Comitati centrali dei fondi e delle gestioni e casse amministrate dall'Istituto e degli oltre 900 organismi complessivamente operanti sul territorio, pur tenendo fermo il principio della rappresentatività.

Non appaiono, infatti, sul punto decisive le misure lineari di riduzione delle composizioni e dei compensi stabilite dal D.L. n.78/2010, che lasciano invariate le problematiche aperte e anzi le aggravano con la mera soppressione del CdA.

Resta ferma quindi la necessità di uno specifico intervento di razionalizzazione, che concentri le funzioni di contenuto omogeneo o assimilabile in organismi snelli e che venga data soluzione alla prevista presenza della rappresentanza ministeriale in seno al CdA (artt. 22 e 38 della legge n.88/1989) - nella precipua finalità di tutela degli interessi dello Stato - sia per Comitato di gestione del Fondo principale per i lavoratori dipendenti (FPLD), sia per l'ulteriore importante Comitato per la gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS).

In proposito va ribadito che lo stesso Istituto ha prima predisposto e poi rielaborato 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.

Conviene inoltre nuovamente sottolineare che 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, anche nel profilo della riduzione dei costi "amministrativi" e delle risorse umane e strumentali coinvolte.

Il testo redatto ha costituito oggetto del già menzionato approfondimento dal parte del CIV nella seduta del 31 marzo 2009, confluendo in due disegni di legge di iniziativa parlamentare, che appaiono idonei alla soluzione delle principali problematiche aperte, con le necessarie integrazioni da apportare per i due principali Comitati più sopra indicati, la cui composizione risulta disciplinata da norme primarie.

Al riguardo la Corte ribadisce l'esigenza di proseguire il percorso elettivo dell'attuazione di modifiche strutturali e mirate, armonizzate al sistema proprio dell'Istituto, che appaiono da preferire - in quanto più funzionali e incisive - rispetto alle misure lineari di contenimento della spesa imposte in via generalizzata a tutte le pubbliche amministrazioni.

La materia dei Comitati gestori di Fondi amministrati presso l'Istituto merita tuttavia una seria attenzione, principalmente da parte dei Ministeri vigilanti, anche per i più recenti sviluppi intervenuti - sul piano legislativo e amministrativo - dei quali darà atto la successiva trattazione nel capitolo 10.

**2.8** I compensi annui degli organi centrali, durante il periodo considerato, sono stati ancora regolati in via generale dal DM 9/5/2001 e la loro misura ha subito modifiche sulla base delle norme delle leggi finanziarie e delle altre disposizioni sulla riduzione e il taglio delle spese di funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Gli importi annui lordi (in euro) spettanti nel 2009 vengono di seguito specificati:

115.524	al Presidente (+ il 50%, per i compiti sostitutivi del CdA) ;
21.492	per ciascuno dei componenti il CdA (non corrisposti in esito alla mancata nomina);
26.866	per il Presidente del CIV;
16.119	per ciascuno dei componenti del CIV;
17.910	per il Presidente (e 16.716 per il Vice presidente) del Collegio dei sindaci;
14.925	per ciascuno dei sindaci effettivi (3.223 per i supplenti);
262.580	per il Direttore generale.

E' inoltre riconosciuto un gettone di presenza - nell'ammontare lordo di euro 75,30 per ciascuna delle sedute degli organi collegiali - che spetta anche al Magistrato della Corte dei conti delegato al controllo o al suo sostituto.

Al Direttore generale continua a essere attribuito il trattamento economico determinato seguendo i criteri indicati nella delibera del CdA n.38 del 5 febbraio 2002, che statuisce una differenziazione rispetto alla retribuzione conferita alla dirigenza di prima fascia.

Il trattamento è articolato in una parte fondamentale e in una ulteriore di natura accessoria e ammonta complessivamente a 342.103 euro nel 2009 (comprensivi di

stipendio tabellare, tredicesima e R.I.A.), secondo quanto risulta dal corrispondente conto annuale del personale.

La seguente tabella confronta la spesa sostenuta per gli organi nel 2008 e 2009, con esclusione del Direttore generale, il cui onere viene rilevato tra quelli del personale.

(euro)						
ORGANI	Anno 2008	Incidenza su totale	Anno 2009	Incidenza su totale	Differenza 2009 su 2008	% riduz.
Presidente	185.213	2,60	144.174	3,95	-41.039	-22,16
Consiglio di Amm.ne - Commissario	608.106	8,53	72.087	1,98	-536.019	-88,15
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	538.991	7,56	566.795	15,54	27.804	5,16
Collegio sindacale	1.967.356	27,59	1.915.336	2,52	-52.020	-2,64
Magistrato Corte dei Conti *	7.003	0,10	4.819	0,13	-2.184	-31,18
<b>Tot. A</b>	<b>3.306.669</b>	<b>46,38</b>	<b>2.703.211</b>	<b>74,13</b>	<b>-603.458</b>	<b>-18,25</b>
Comitati e Comm.ni Centrali						
FPLD	26.808	0,38	17.931	0,49	-8.877	-33,11
Prestazioni Temporanee	61.587	0,86	27.218	0,75	-34.369	-55,81
GIAS	716	0,01	1.271	0,03	555	77,51
CD-CM	47.291	0,66	43.880	1,20	-3.411	-7,21
Artigiani	10.543	0,15	5.710	0,16	-4.833	-45,84
Commercianti	36.000	0,50	29.078	0,80	-6.922	-19,23
Parasubordinati	17.673	0,25	4.389	0,12	-13.284	-75,17
FF.SS.	5.430	0,08	3.118	0,09	-2.312	-42,58
Volo	10.227	0,14	6.784	0,19	-3.443	-33,67
Clero	8.001	0,11	3.423	0,09	-4.578	-57,22
Familiari	18.489	0,26	7.109	0,19	-11.380	-61,55
Commissione CAU	36.639	0,51	11.545	0,32	-25.094	-68,49
Gas	14.349	0,20	9.148	0,25	-5.201	-36,25
Commissioni Centrali	13.107	0,18	8.767	0,24	-4.340	-33,11
<b>Totale Comitati e Comm.ni Centrali Sub. Tot. B</b>	<b>306.860</b>	<b>4,30</b>	<b>179.371</b>	<b>5</b>	<b>-127.489</b>	<b>-41,55</b>
Comitati Fondi di Solidarietà						
Credito	5.615	0,08	3.086	0,08	-2.529	-45,04
Credito Cooperativo	6.639	0,09	3.376	0,09	-3.263	-49,15
Assicurativi	2.208	0,03	-	-	-2.208	100,00
Monopoli	11.837	0,17	6.963	0,19	-4.874	-41,18
Tributi	23.731	0,33	10.306	0,28	-13.425	-56,57
Poste	3.369	0,05	3.683	0,10	314	9,32
Trasporto Aereo	3.665	0,05	6.609	0,18	2.944	80,33
<b>Totale Comitati Fondi di solidarietà Sub. Tot. C</b>	<b>57.064</b>	<b>0,80</b>	<b>34.023</b>	<b>0,93</b>	<b>-23.041</b>	<b>-40,38</b>
<b>Totale altri Comitati Centrali (Sub. Tot. B + Sub.C ) Tot. D</b>	<b>363.924</b>	<b>5,10</b>	<b>213.394</b>	<b>5,85</b>	<b>-150.530</b>	<b>-41,36</b>
Comitati e Comm.ni a livello periferico						
Comitati regionali	550.271	7,72	338.251	9,28	-212.020	-38,53
Comitati provinciali	2.505.161	35,14	-	-	-2.505.161	100,00
Commissioni CIG	326.634	4,58	283.764	7,78	-42.870	-13,12
Commissioni di congruità	22.311	0,31	20.485	0,56	-1.826	-8,18
<b>Tot. E</b>	<b>3.404.377</b>	<b>47,75</b>	<b>642.500</b>	<b>17,62</b>	<b>-2.761.877</b>	<b>-81,13</b>
Ufficio Controllo Strategico						
<b>Tot. F</b>	<b>55.093</b>	<b>0,77</b>	<b>87.443</b>	<b>2,40</b>	<b>32.350</b>	<b>58,72</b>
<b>TOTALE GENERALE Tot. A + Tot. D + Tot. E + Tot. F</b>	<b>7.130.063</b>	<b>100,00</b>	<b>3.646.548</b>	<b>100,00</b>	<b>-3.483.515</b>	<b>-48,86</b>

\* Inserito a meri fini comparativi tra gli organi dell'Ente.

I dati esposti mostrano, oltre al dimezzamento dell'importo totale generale, la riduzione del 18,25% nel 2009 per i principali organi centrali - in parte dovuta alla differente durata in carica - del 41,36% per i Comitati e le Commissioni centrali e del 81,13% per gli stessi organismi sul territorio, correlata alle disposizioni della legge n.133/2008 (art.61), che stabilisce la cessazione degli emolumenti ai Comitati provinciali dal 2009.

In base agli indirizzi della Ragioneria Generale dello Stato, che escludono gli organi di direzione, amministrazione e controllo, la decurtazione della spesa complessiva è stata operata attraverso la contrazione delle riunioni collegiali e la trattazione di un maggiore numero di argomenti per ciascuna seduta.

In materia di trattamento economico degli organi, il D.L. n.78/2010 ha innanzitutto introdotto una nuova procedura per il solo emolumento "omnicomprensivo" spettante al Presidente dell'Ente, attraverso una diretta integrazione del d.lgs. n.479/1994, procedendo altresì a ridurre i gettoni, nella misura di 30 euro a seduta, per i Comitati amministratori di gestioni, fondi e casse e alla loro integrale eliminazione per la partecipazione alla attività istituzionale di tutti gli organi collegiali centrali, a partire dal 1° luglio 2010.

Con determina presidenziale n.44 del 26 giugno 2010, si è ritenuto di dare applicazione alle predette misure di urgenza, peraltro ancora in corso di conversione, prevedendo altresì, nelle premesse, la riduzione a tre della composizione numerica del Collegio dei sindaci - disciplinata da apposite disposizioni del d.lgs. n.479/1994, non espressamente modificate, così come stabilito per altri organi dell'Istituto dall'art.7 del D.L.n.78 - in probabile attuazione del precedente art.6 (comma 5), dettato in via generale per tutti gli organismi pubblici la cui disciplina costituisce espressione di autonomia statutaria e, comunque, con decorrenza differita al momento del primo rinnovo.

Al riguardo va osservato - oltre alla impropria anticipata attuazione delle specifiche norme innovative - che la materia della composizione degli organi continua ad essere regolata da una apposita disciplina primaria e che, nel pieno rispetto del criterio della gerarchia delle diverse fonti generali e speciali, la prevista opera di adeguamento al testo del novellato d.lgs. n.479/1994 rimane riservata ai richiamati regolamenti governativi, mentre appare auspicabile, da parte delle competenti autorità ministeriali di vigilanza, l'adozione di direttive per la corretta e uniforme applicazione delle disposizioni dettate, in via generale, nei confronti di tutti gli enti o di specifiche categorie di enti.

Come segnalato dal Collegio dei sindaci il predetto provvedimento presidenziale determina altresì incidenze su trattamenti regolati da specifiche clausole contrattuali, aprendo, per tale ulteriore profilo, problematiche riguardanti i sindaci di tutti gli enti previdenziali vigilati, che corroborano l'esigenza di specifiche indicazioni comuni, da parte dei ministeri interessati.

### **3 – L'assetto strutturale**

**3.1** Come già sottolineato nelle due ultime relazioni e nelle anticipazioni fornite nei precedenti capitoli del presente referto, il Commissario straordinario ha proceduto – negli ultimi mesi del 2008 e nella prima parte del 2009 - ad una estesa e approfondita opera di riorganizzazione dell'Istituto, adottando una serie di provvedimenti riguardanti sia la Direzione generale, che le articolazioni periferiche sul territorio, in assenza peraltro di un previo piano complessivo, integrato da una analisi di costi e benefici.

Il rapporto annuale INPS 2009 evidenzia sul punto le principali linee di azione: apertura alla società, con lo stesso elevato ritmo delle più importanti aziende di servizio europee; progressivo cambiamento, ottimizzando le novità tecnologiche; costante innovazione di sistemi e processi; graduale modernizzazione del sistema organizzativo, per offrire servizi sempre più integrati, puntuali ed efficaci, nel rispetto della economicità ed efficienza e delle indicazioni normative volte ad una maggiore integrazione con le altre pubbliche amministrazioni.

Nell'ambito della Direzione generale, preposta al governo dell'intero sistema di gestione dell'Istituto, merita ancora evidenziazione la drastica riduzione da 28 a 12 degli uffici dirigenziali di prima fascia – attraverso l'abolizione dei progetti temporanei con compiti in parte sovrapponibili, gli accorpamenti su funzioni omogenee e la riconduzione alla seconda fascia delle segreterie di supporto agli organi – attuata in misura superiore al limite minimo di legge (del 20%) e suscettibile di produrre nel tempo risparmi strutturali, stimati in quasi 4 mln di euro.

Conviene tuttavia ribadire che rimangono incertezze e disarmonie nel profilo della compiuta e uniforme applicazione degli indirizzi legislativi sulla concentrazione nell'esercizio delle funzioni istituzionali e la unificazione e riduzione delle strutture adibite a compiti logistici e strumentali, soprattutto in assenza delle auspiccate – e non intervenute - direttive generali dei Ministeri vigilanti.

In particolare appare ancora attuale una ulteriore riflessione sulla permanenza di alcune Direzioni centrali – quali, in via puramente esemplificativa, quelle preposte alla pianificazione e controllo di gestione, alla organizzazione, alla gestione delle risorse umane, all'ispettorato e sistemi di auditing e alla comunicazione (per quest'ultima, anche a seguito dell'istituzione di un ufficio stampa con compiti parzialmente sovrapponibili) – da valutare nel contesto di eventuali scorpori di attività in espansione e/o particolarmente critiche, come quelle della invalidità civile o quelle riferite al

settore agricolo (peraltro previste da apposite disposizioni normative rimaste inapplicata).

Sotto tale specifico aspetto richiedono attenzione – in una corretta logica di sistema – anche le coerenze con la nuova impostazione del bilancio, per missioni e progetti, di cui si tratterà nell'apposito capitolo e che prevede, nella attuale versione sperimentale semplificata, una sola missione per le attività strumentali, suddivisa in cinque programmi e tre missioni istituzionali, a fronte delle attuali dodici direzioni centrali.

Appare comunque opportuno ripristinare un quadro di certezze, soprattutto sui criteri generali per una univoca individuazione dei compiti e delle strutture annoverabili nell'ambito della strumentalità, nella quale l'Istituto non comprende – confortato da apposito parere del Dipartimento della funzione pubblica – talune funzioni e quindi le corrispondenti Direzioni centrali, anche di consistenti dimensioni, quali quelle per le aree dell'informatica, dell'organizzazione e del controllo di gestione.

Quale effetto del primo riordino va segnalata la confluenza delle attività di alcune strutture sopresse in quelle di nuova definizione, con conseguente individuazione in ciascuna Direzione centrale di specifiche aree, rette da dirigenti di seconda fascia e caratterizzate da particolare complessità e omogeneità proprie della nuova allocazione, nell'obiettivo di assicurare compattezza ed efficace governabilità delle corrispondenti funzioni, unitamente a quelle affidate alla singola ulteriore articolazione interna (denominata "team").

Altra peculiarità del nuovo modello della Direzione generale è costituita dalla previsione, all'interno delle Direzioni centrali "di prodotto" – Pensioni, Prestazioni a sostegno del reddito, Entrate – di apposite "aree di responsabilità a presidio del budget, delle procedure e della normativa".

In esito alla delineata riorganizzazione, l'assetto della Direzione generale (determinazione del gennaio 2009) quantificava in 142 gli uffici dirigenziali di seconda fascia, con una media di oltre 14 unità dipendenti in forza, restando invariata la consistenza del "team", con una media di circa 6 unità in forza.

Le iniziative di riordino del Commissario hanno riguardato anche le aree professionali, rimaste invariate nelle quattro funzioni di Coordinamento generale e riferite rispettivamente al settore legale, medico/legale, statistico/attuariale e tecnico/edilizio.

I provvedimenti adottati hanno subito ripetute modifiche, soprattutto nelle aree legale e medico/legale, interessate da specifiche nuove attribuzioni e riforme, di cui si tratterà di seguito in dettaglio e altresì nei pertinenti capitoli.