

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

Per incentivare l'opzione del lavoratore, si è ritenuta inoltre essenziale l'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 restringe l'ammontare delle risorse disponibili da destinare alla salvaguardia offerta dalla previdenza complementare.

Un delicato profilo tendenziale, in emersione, ha riguardato poi 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.

Fondamentali ai fini dello sviluppo del settore sono stati comunque considerati meccanismi di semplificazione delle scelte e di protezione degli iscritti, che introducano variazioni nel portafoglio degli investimenti, misurati sull'età dell'aderente (forme di "life cycle"), oltre a elementi di solidarietà.

Un recente dibattito si sta tuttavia sviluppando sul ruolo, l'efficienza e l'efficacia dei fondi complementari - in ragione soprattutto delle scarse adesioni, degli alti costi e dei bassi e incerti rendimenti - che ne mettono in discussione gli stessi fondamenti e la capacità di assicurare una effettiva e solida funzione integrativa della prestazione pensionistica pubblica.

In vista dell'entrata a regime del metodo contributivo, le riflessioni puntano sull'accrescimento volontario della quota di versamenti, quale meccanismo più semplice e meno costoso per il perseguimento della medesima finalità, che consentirebbe altresì la restituzione del TFR alle originarie funzioni di autofinanziamento delle aziende e soprattutto di sostegno all'economia, vanificate dai modesti investimenti diretti nella produzione, operati dai Fondi stessi.

Nel complesso quadro descritto, si situano le vicende pertinenti Fondinps - il fondo del cosiddetto "inoptato", per i silenti privi di fondo negoziale, istituito per legge presso l'INPS - già evidenziate nei precedenti referti e oggetto di successivo ulteriore approfondimento.

Per tale ultima gestione appare oramai indifferibile 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 e sulle singole quote, della recente attivazione di un Fondo di categoria (FONTEMP) destinato ad assorbirne gli iscritti.

In particolare va ancora sottolineato come i servizi amministrativi e contabili risultino sempre ripartiti tra più soggetti e affidati principalmente alla S.I.S.P.I. - quale società partecipata dall'INPS e operante nel settore della previdenza integrativa - a sua volta, caratterizzata da una prolungata situazione di stallo e da ripetuti, quanto vani, tentativi di rilancio.

Inoltre, le stesse prefigurate prospettive di allargamento della modesta platea degli iscritti - stimata in poco più di 40.000 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 Nell'ambito degli interventi di razionalizzazione degli apparati e di riordino degli enti e in particolare di quelli pubblici previdenziali, i precedenti referti hanno sottolineato l'arresto del percorso di riorganizzazione dello specifico settore, giunto ad un punto di ampia convergenza nelle conclusioni della competente Commissione parlamentare di controllo (ottobre 2007), che prefiguravano due poli, assicurativo e previdenziale e la confluenza degli altri enti, appartenenti a ciascuna area, rispettivamente nell'INAIL e nell'INPS.

Gli stessi referti hanno altresì evidenziato lo stallo dello specifico processo, collegato alla medesima logica di 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 linea di complessiva razionalizzazione degli apparati e delle rispettive interrelazioni, veniva ribadita l'esigenza di una apposita 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.

I predetti referti hanno infatti segnalato come proprio alle conseguenti incertezze erano da collegare i reiterati e prolungati interventi ministeriali di commissariamento, incidenti sull'autonomia dell'Istituto, i quali - in assenza delle accertate patologie gestionali specificatamente previste per l'Istituto stesso dal D.P.R. n.639/1970 - avrebbero potuto trovare parziale giustificazione solo quali strumenti eccezionali e transitori, preordinati a modifiche normative dei vigenti assetti di governo dell'Ente.

Al momento deve osservarsi che le delineate molteplici problematiche - più volte sottolineate - non hanno trovato soluzione dopo l'intervento del menzionato D.L. n.78/2010, poiché la disciplina introdotta prosegue nel solco delle misure di portata generale, volte alla principalmente alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi, anche attraverso la soppressione ed incorporazione di enti e organismi pubblici, ma in assenza di una logica ispirata a riforme mirate, quantomeno per settori omogenei.

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

In quest'ultimo ambito vanno comprese altresì le norme che modificano il d.lgs. n.479/1994 nella parte relativa agli 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 innovazioni sull'Istituto hanno innescano problematiche di non agevole soluzione, già preannunciate nel precedente referto e affidate ai richiamati regolamenti governativi sull'organizzazione ed il funzionamento, ma non ancora adottati dopo oltre un anno.

Tali provvedimenti non sembrano tuttavia in grado di procedere alla indispensabile opera di più puntuale e completa revisione delle molteplici disposizioni che regolano l'INPS, per la quale appare più adeguato un apposito intervento legislativo, anche per la salvaguardia delle funzioni dei rappresentanti delle categorie sociali negli organi collegiali dell'Istituto stesso.

Una specifica e aggiornata disciplina richiedono poi, in particolare, l'esercizio dei poteri di vigilanza ministeriale e la latitudine delle competenze spettanti al Collegio dei sindaci, tuttora regolati da varie disposizioni risalenti nel tempo e comunque implicanti esigenze di coordinamento.

Di non agevole soluzione appaiono, comunque, le problematiche collegate all'incidenza sulle norme primarie, a volte anche di natura speciale, riguardanti soprattutto i Comitati amministratori dei numerosi fondi e gestioni amministrati dall'Istituto, che appaiono solo in parte modificati dal ripetuto D.L. n.78/2010.

1.4 I saldi positivi del bilancio generale dell'Istituto, che avevano subito un sostanziale dimezzamento nel 2009, evidenziano un ulteriore peggioramento, segnando nel 2010 un primo gravoso disavanzo economico e un avanzo finanziario che subisce una sensibile caduta, per la concorrenza di vari fattori, tra i quali la recessione economica e il taglio dei trasferimenti statali.

Va infatti rammentato che sul bilancio dell'INPS incidono gli effetti indotti dalla legge finanziaria per il 2009, che ha eliminato apporti per oltre 2,8 mld di euro (elevati a 3,4 e 3,7 nei due anni successivi), ritenendoli compensati dagli aumenti di talune aliquote contributive, peraltro di ammontare comparativamente modesto, in quanto non estesi alla area principale relativa ai lavoratori dipendenti.

Nel contesto delineato conservano tuttavia sempre un peso rilevante, sugli equilibri del bilancio generale dell'Istituto, i trasferimenti statali, che continuano a sopravanzare la metà delle entrate contributive.

Anche per gli indicati minori apporti dello Stato, gli effetti della recessione si riflettono con un maggiore impatto sui dati del 2011, che segnano nelle previsioni assestate un appesantimento del disavanzo economico e una prima contrazione dell'avanzo finanziario.

La lettura delle risultanze annuali del bilancio generale – come hanno ripetutamente sottolineato i precedenti referti – non può peraltro rimanere disgiunta da una approfondita analisi sull'andamento delle numerose gestioni amministrato, quantomeno di quelle più importanti, che nello stesso confluiscono.

Queste ultime continuano infatti ad essere caratterizzate da due fondi in forte avanzo patrimoniale (per le gestioni dei c.d. "parasubordinati" e per le prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti), che coprono quelle in dissesto (degli autonomi, soprattutto nel settore agricolo e dell'artigianato).

Ma il segnale sintomatico più significativo emerge soprattutto dall'andamento del menzionato fondo principale – per le pensioni ai lavoratori dipendenti – nel cui

ambito il mantenuto, ma meno elevato, risultato economico positivo si traduce in un più lento recupero del gravoso passivo, appesantito dalle contabilità separate, in esso confluite (dei fondi per i trasporti, elettrici, ex INPDAI e telefonici) e in strutturale dissesto.

Inoltre, quale sintomo di persistente allarme, si conferma il rapporto tra oneri per prestazioni e gettito contributivo, che registra alti valori negativi nell'intero comparto del lavoro dipendente e nel suo stesso fondo principale, anche al netto delle contabilità separate.

Nel complessivo contesto di preoccupazioni va altresì considerato il progressivo indebolimento del ruolo di sostegno, sinora assolto, dalle indicate due gestioni attive, che evidenziano un rallentato ritmo di crescita e restano condizionate, sia dalla progressiva entrata a regime di quella dei "parasubordinati", sia dalla caduta dell'avanzo di quella per le prestazioni temporanee, il cui risultato di esercizio risente delle maggiori erogazioni e delle minori contribuzioni, collegate soprattutto alla crisi economica.

Né possono trascurarsi i complessi aspetti dei rapporti di "solidarietà" 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 correnti, la cui formazione e il cui fondamento si basa principalmente su mere operazioni di natura contabile.

Anzi, per tali ultimi aspetti deve nuovamente osservarsi che la scelta adottata di ancorare la remunerazione dei prestiti al saggio legale di interesse, se si è tradotta in un alleggerimento del corrispondente onere per le gestioni passive, ha tuttavia diminuito la redditività degli investimenti per le gestioni attive, soprattutto per quelle non obbligate da vincoli di solidarietà sanciti normativamente.

Ai fini di una attendibile comprensione delle risultanze di bilancio rimane comunque tuttora insoddisfatta l'esigenza — ripetutamente sottolineata nei referti pregressi — di una adeguata evidenziazione delle poste riferite all'assistenza, il cui onere fa carico alla fiscalità generale, apparendo del tutto insoddisfacente l'attuale rappresentazione dei conti al netto della sola gestione degli interventi assistenziali (GIAS), che chiude in pareggio.

In proposito, 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 ciascuno dei 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.

Per tale ultima finalità e, congiuntamente, allo scopo di fornire una rendicontazione trasparente e veritiera anche alle parti sociali – quali principali soggetti finanziatori – risulta altresì indifferibile la redazione di un bilancio tecnico, che fornisca proiezioni attuariali aggiornate sui singoli fondi, essenziali per consentire una adeguata valutazione sulla effettiva solidità dei conti generali dell'Istituto.

2 - Gli organi

2.1 Pur nella confermata validità del sistema duale, quale meccanismo di garanzia per la rappresentanza delle parti sociali, la Corte ha ripetutamente sottolineato l'esigenza di rivedere l'assetto di governo riordinato dal d.lgs. n.479/1994 per gli enti pubblici previdenziali interessati - caratterizzato dalla presenza di cinque organi principali (Presidente, CIV, CdA, Collegio dei sindaci e Direttore generale) e di molteplici Comitati e Commissioni - oltre alla necessità di procedere ad una compiuta razionalizzazione, con riguardo al numero, alla composizione e alle procedure di nomina.

In tale prospettiva, che riguarda altresì i poteri di vigilanza ministeriale e del Collegio sindacale, è stata auspicata la concentrazione delle funzioni di indirizzo e vigilanza in un organo rappresentativo delle categorie interessate, da dimensionare peraltro nella consistenza e da ridisegnare, nelle attribuzioni, dotandolo di più incisive misure di intervento.

Alla mancata definizione di una adeguata riforma del complesso assetto di governo, formatosi attraverso la stratificazione di molteplici norme succedutesi nel tempo, è stato infatti collegato il ripetuto ricorso ad irrituali provvedimenti di commissariamento adottati per l'INPS - al di fuori delle ipotesi di patologie gestionali, espressamente individuate per l'Istituto stesso dal D.P.R. n.639/1970 - che hanno determinato indebite interferenze nella sua sfera di autonomia.

L'intervento del menzionato D.L. n.78/2010 - come già in precedenza anticipato nelle notazioni generali - non è valso peraltro a fornire le soluzioni auspiccate.

La nuova normativa ha, infatti, recato misure disarticolate, per un verso, di parziale modifica all'impianto del d.lgs. n.479/1994 e, per l'altro, di riduzione lineare nella consistenza, nella composizione e negli emolumenti di alcuni degli organi - tra l'altro, con differenziate decorrenze - aprendo delicate e intricate questioni interpretative e applicative, già prefigurate nel precedente referto.

Innanzitutto va ribadito che l'eliminazione del CdA e la devoluzione dei relativi compiti al Presidente dell'Istituto si sono sostanzialmente tradotte in una conferma della preesistente gestione commissariale, trasformata in regime ordinario e quindi stabilizzato e permanente, innescando una serie di problematiche che non appaiono agevolmente superabili, né con le operate espresse elisioni di alcune disposizioni relative al CdA, né con il rinvio ai regolamenti governativi di adeguamento al novellato d.lgs. n.479/1994.

Il plesso ordinativo da modificare risulta in effetti formato da altre disposizioni primarie e speciali del settore, riguardanti – tra l'altro - il sistema duale, la composizione di alcuni organi di gestione dei più importanti Fondi (come, in via esemplificativa, quelli 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, la Corte deve comunque nuovamente sottolineare il potenziamento del tutto singolare dell'organo monocratico di vertice dell'Istituto – cui vengono riconosciute, oltre a quelle di rappresentanza, le attribuzioni di indirizzo gestionale e tutte le competenze non conferite ad altri organi - che non trova riscontri nell'assetto degli enti pubblici non economici.

La Corte deve altresì osservare che l'auspicato rafforzamento dei poteri di vigilanza del CIV non appare ravvisabile, né nell'informativa ai Ministri proponenti, sulla scadenza della carica e neanche nell'acquisizione dell'intesa, introdotte dal D.L. n.78/2010 nell'ambito del procedimento di nomina del nuovo Presidente e demandate, quali nuove attribuzioni, allo stesso CIV.

2.2 Le vicende relative al Presidente nominato il 30 luglio 2008 e 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, sono state oggetto di segnalazione nei precedenti referti, anche al fine di evidenziare l'anomala riunione, in una stessa posizione, delle contrapposte funzioni di controllante e controllato.

Nella presente relazione si precisa nuovamente che il ruolo congiunto 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.

Si rammenta altresì che, nonostante l'introduzione, da parte dello stesso D.L. n. 78, di specifici requisiti e la modifica delle procedure di nomina – e della disciplina sulla determinazione dei compensi – la funzione del Presidente dell'Istituto è poi proseguita ininterrottamente, sia quale organo monocratico di rappresentanza, sia quale organo deputato a svolgere i compiti anteriormente spettanti al soppresso CdA, per effetto della loro devoluzione stabilita dal medesimo decreto di urgenza.

Sul punto conviene quindi ancora ribadire che il rinvio ai regolamenti governativi di adeguamento al novellato d.lgs. n.479/1994 e la statuita applicazione "in ogni caso", nelle more del recepimento, "delle disposizioni contenute nel presente articolo", sono stati uniformemente interpretati – nell'ambito degli enti interessati e da parte dei

competenti Ministeri vigilanti – privilegiando il fine di assicurare la continuità dei presidenti in carica e ritenendo esclusa la via alternativa di una possibile rinnovazione dell'originario provvedimento di nomina.

Ne consegue che tale ultimo atto deve pertanto considerarsi inalterato nella decorrenza iniziale, nella durata e nella scadenza.

Con riguardo alla rassegna dell'azione svolta, nell'immutato esercizio dei poteri di rappresentanza unitaria dell'Istituto, vale osservare che il Presidente ha continuato ad adottare gli atti riguardanti le convenzioni con altri enti e organismi – nazionali ed esteri – e soprattutto a concludere strumenti negoziali diretti, attraverso la messa in comune delle rispettive banche dati, alla acquisizione e condivisione delle informazioni utili a potenziare l'opera di contrasto all'elusione e all'evasione contributiva, a ridurre l'area delle prestazioni indebite e, più in generale, a migliorare la qualità dei servizi.

Un particolare rafforzamento si è verificato nelle azioni di supporto affidate ai tradizionali soggetti intermediari (Patronati, CAF e consulenti del lavoro), con un crescente e consistente impegno di spesa, che solo recentemente e anche in adesione alle sollecitazioni della Corte, è stato accompagnato da una maggiore attenzione alle misure di controllo sulle prestazioni rese, sia mediante l'introduzione di clausole sanzionatorie, sia mediante la previsione di una più puntuale attività di monitoraggio.

E' inoltre proseguito l'impulso impresso alla promozione della comunicazione istituzionale, che ha visto la presentazione, alla Camera dei deputati, della relazione annuale sull'attività dell'Istituto, avviata nel 2009 e ripetuta nel 2010 e nel 2011, ma soprattutto la realizzazione di una serie di iniziative spazianti dalle informazioni all'utenza, sui principali servizi resi, sino alle manifestazioni culturali, quali l'apertura al pubblico – preannunciata con periodicità annuale - del complesso architettonico delle sede centrale romana all'EUR e la mostra dei beni artistici dell'Ente.

In quest'ultimo caso l'evento è stato motivato dalla ritenuta considerazione dell'arte e della cultura quali forme di coesione sociale e dall'intento di proporre una nuova immagine dell'INPS, nella sua funzione istituzionale, tesa a garantire ai cittadini i servizi di assistenza e previdenza.

Numerosi programmi televisivi – su diverse reti a pagamento – sono stati inoltre condotti, mediante interviste, dallo stesso Presidente per illustrare le attività e le prestazioni erogate dall'Istituto.

Le azioni poste in essere hanno trovato supporto in consulenze fornite da una società specializzata, in carenza peraltro di un'apposita regolamentazione e adeguata previa programmazione, prescritte dalla disciplina generale di settore, evidenziando –

tra l'altro - una crescita esponenziale della spesa complessiva, più che triplicata rispetto al 2009.

Quale esito di iniziative istruttorie e di osservazioni degli organi di controllo, risultano peraltro recentemente formulati più dettagliati indirizzi del CIV e sono in corso di predisposizione strumenti di autoregolazione e di programmazione, diretti ad assicurare la coerenza degli interventi, sia con le precipue finalità istituzionali, che con gli obiettivi prefissati e, altresì, il compiuto rispetto delle norme vigenti, anche in materia di contenimento della spesa.

Nei rapporti interni con gli altri organi dell'Istituto, permane tuttora esigenza insoddisfatta la presenza del Presidente dell'Istituto, quantomeno alle più importanti riunioni del CIV, che assume maggiore rilievo dopo la soppressione del CdA e che appare strumento essenziale, sia per favorire l'accrescimento qualitativo della periodica - e non sempre tempestiva - informazione sull'andamento e sulle principali scelte di politica gestionale, sia per garantire l'effettività di un costruttivo rapporto collaborativo tra i due organi, agevolando il pieno esercizio dei compiti di vigilanza.

Sul piano dei rapporti con il predetto organo di indirizzo, resta inoltre 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.

In connessione al sottolineato sviluppo impresso dal nuovo Presidente all'azione informativa, sul ruolo e soprattutto sui servizi resi dall'INPS, deve rilevarsi come non risulti effettuato il richiesto riesame, segnalato recentemente anche dal CIV, sulla 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 pregnanza 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'INPS 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., rispondevano all'esigenza di rafforzare le capacità di governo dell'Ente e di garantirne la piena autonomia.

In proposito la Corte ha pertanto ripetutamente evidenziato la duplice anomalia, sia della mancata tempestiva ricostituzione dell'Organo collegiale ordinario, sia dell'affidamento temporaneo dei corrispondenti poteri al Presidente dell'Istituto, in veste di Commissario straordinario, fondato su un mero richiamo generico alla procedura "ancora in corso di definizione" della ricostituzione del CdA, oggettivamente lunga e complicata da diverse sequenze sub procedimentali, ma in concreto tardivamente avviata e di fatto interrotta.

La Corte ha altresì segnalato l'inadeguatezza della motivazione basata sull'esigenza di adottare provvedimenti di riorganizzazione amministrativa e di riordino degli enti, che il Legislatore aveva 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 essendone prefigurata l'attuazione attraverso lo strumento commissariale.

In assenza delle prescritte patologie gestionali, espressamente individuate dall'ordinamento dell'Istituto e regolate dal D.P.R. n.639/1970, è stato pertanto sottolineato che il provvedimento adottato nell'esercizio del generale 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, con ulteriori rischi di affievolimento dei controlli interni ed esterni.

In tale contesto la Corte ha auspicato misure di riforma volte alla revisione 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.

Ne è derivata la tramutazione in assetto permanente della gestione commissariale, senza peraltro 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.

Sugli aspetti problematici aperti, restano da verificare le emanande disposizioni dei previsti regolamenti ministeriali di adeguamento al novellato d.lgs. n.479/1994 – peraltro non ancora intervenute a distanza di oltre un anno - anche se va ribadita la preferenza per un compiuto intervento di riforma, da parte del Legislatore, che riconduca a un punto di migliore equilibrio il delicato meccanismo del sistema duale e riordini, possibilmente in un testo unitario e previo idoneo coordinamento, le frammentate norme che regolano la materia dei poteri di ciascuno degli organi e dei relativi rapporti, nonché quella sui controlli interni.

In prosecuzione ed aggiornamento degli elementi forniti nei precedenti referti e dell'analisi condotta - a consuntivo - sulle misure di riordino, si evidenzia che sono rimasti immutati i primi e più importanti interventi di rideterminazione della dotazione organica e dell'ordinamento dei servizi centrali e periferici, definiti nell'ultimo trimestre del 2008, mentre, nella veste prima di Presidente-commissario e poi di Presidente con i compiti del CdA, sono state adottate, nel 2010, n.330 determinazioni (264 nel 2009), riguardanti l'ordinaria attività istituzionale, l'organizzazione, la gestione delle risorse umane e le iniziative di rilevanza strategica.

In ordine all'opera di progressiva riorganizzazione – tuttora in corso e che formerà oggetto di ulteriore successiva trattazione – va tuttavia ribadito che continua ad essere svolta con ampio ricorso a onerose consulenze esterne di società specializzate, puntando sulla singola e separata revisione di ciascuna area, peraltro nella già segnalata assenza di un previo piano complessivo e di una compiuta analisi preventiva di costi e benefici.

L'azione intrapresa ha proseguito le linee della generale riduzione degli assetti e della 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 corta e capace di ridistribuire competenze e responsabilità e conseguire meccanismi decisionali più immediati, anche attraverso un sistema di più frequenti rapporti informativi periodici, soprattutto sulla attività della dirigenza.

In proposito, va ancora una volta osservato che permangono 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.

Quanto alle modalità del procedimento decisionale seguito deve osservarsi che, per la maggior parte dei provvedimenti ritenuti di più elevata rilevanza, il Presidente 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 monocratica, in un primo tempo di tipo straordinario e poi svolta nell'esercizio ordinario dei compiti del soppresso CdA.

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 di importanti provvedimenti, trasmessi solo dopo la definizione.

Quali casi emblematici vanno annoverati alcune nomine a dirigente generale, eccessivamente anticipate rispetto alle vacanze organiche e taluni atti carenti della prescritta proposta del Direttore generale e/o della previa intesa con il CIV.

Dopo le sollecitazioni del precedente referto, dirette a rivedere 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 – risultasse coerente con le immutate disposizioni sulle prerogative degli altri organi e sul sistema dei controlli, sono intervenute due direttive ministeriali in data 29 novembre 2010 e 28 aprile 2011.

Ambedue le direttive hanno fornito indirizzi sulle corrette relazioni fra gli organi – da uniformare a criteri di leale collaborazione – ed in particolare sulle attribuzioni dei nuovi compiti riservati al Presidente e su quelli spettanti al Direttore generale.

La seconda, nel richiamare le indicazioni del referto della Corte sull'INPS, ha in particolare sottolineato l'esigenza di un'apposita disciplina di autoregolamentazione delle riunioni con gli organi di controllo.

In proposito conviene rilevare che, a seguito di reiterati interventi istruttori del magistrato delegato al controllo e dei sindaci, è stato esaminato lo specifico regolamento – proposto dal Direttore generale – recante tra l'altro, una elencazione esemplificativa degli schemi di atti da sottoporre all'esame preventivo.

Il testo definitivo, adottato con determina presidenziale del 20 settembre 2011, ha peraltro innovato in maniera radicale e non motivata la proposta formulata dal Direttore generale, la cui impostazione era stata considerata valida da parte degli organi di controllo, nella condivisione dell'impianto generale.

Al riguardo è in corso specifica istruttoria, estesa al Ministero del lavoro.

Come già segnalato nel precedente referto, gli atti emanati dal Presidente hanno più volte implicato incidenze sul regolamento di organizzazione e su quello amministrativo contabile, che hanno costituito oggetto, prima, di una mera opera di raccolta in un testo unitario di disposizioni diverse e frammentate e, poi, dell'avvio, negli ultimi mesi del 2009, di una più approfondita revisione di tutti gli strumenti normativi – auspicata nei referti della Corte – nell'ottica di una maggiore coerenza complessiva interna e di un indispensabile aggiornamento alle leggi generali sopravvenute alla originaria stesura.

Il procedimento ha peraltro subito un arresto, sia per gli approfondimenti sulle competenze riservate al Direttore generale e alla dirigenza di livello generale, sia per le esigenze di adattamento alle nuove norme sulla produttività e trasparenza, introdotte dal d.lgs. n.150/2009 e da quelle sulla contabilità e finanza pubblica, recate dalla legge n.196 del 31 dicembre 2009 e dal d.lgs. n.91 del 31 maggio 2011, che prevede – tra l'altro – la revisione del D.P.R. n.97/2003.

Quali esiti significativi dell'azione di riassetto resta confermato il recupero dei tempi per le procedure di bilancio – pur nel lieve ritardo registrato dal consuntivo 2010 – e il ripristino dell'adempimento annuale nella redazione del bilancio sociale.

Richiede invece indifferibile attuazione la predisposizione del bilancio tecnico attuariale, oggetto di apposita determina commissariale del 30 dicembre 2009, che costituisce compito precipuo della apposita aera dei professionisti e della specifica struttura statistico attuariale.

Una situazione di stallo vive inoltre il procedimento preordinato alla costituzione di un fondo immobiliare – per la gestione e valorizzazione del patrimonio riassegnato per legge agli enti previdenziali – avviato previe opportune intese con le autorità ministeriali vigilanti, alle quali sono state trasmesse le determinazioni di individuazione del percorso, delle successive fasi di lavoro, delle strategie di gara, della definizione dei rapporti con i diversi gestori e della tempistica.

Ulteriori innovazioni normative e specifiche direttive ministeriali hanno in effetti comportato l'esigenza di nuovi adempimenti, tuttora in via di completamento, mentre altri ritardi appaiono connessi alle procedure contrattuali derivanti dalla scadenza dei rapporti con i precedenti gestori degli immobili.

2.4 In ordine al CIV – composto da 24 membri in rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro – la Corte ha ripetutamente sottolineato l'esigenza di una attenta riflessione sulla sua ampia consistenza e quindi di una revisione

uniformata ai nuovi orientamenti legislativi di razionalizzazione e di semplificazione di tutti gli organi collegiali delle pubbliche amministrazioni.

E' 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, attenuando altresì le complessità collegate alla procedura di nomina e ai conseguenti disallineamenti con le decorrenze degli altri organi, in parte originati proprio dai ritardi nelle fasi di ricostituzione dello stesso CIV.

In effetti una istruttoria supplementare, sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali, ha ritardato la rinnovazione del precedente collegio entro i termini stabiliti, lasciando per la prima volta l'Istituto privo di ambedue gli organi principali di governo e 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.

Merita pertanto di essere ancora una volta ribadita la più generale esigenza della celere conclusione del procedimento di ricostituzione degli organi - da avviare in congruo anticipo rispetto ai tempi della scadenza naturale - e va richiamata quella più specifica di un adeguato rafforzamento dei poteri di vigilanza spettanti al CIV, nell'ottica della sua auspicata riforma.

Come parzialmente 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 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.

Deve conseguentemente ribadirsi che risultano tuttora carenti le indispensabili 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 dalla 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.

In attesa delle previste norme di adattamento, rimesse agli appositi regolamenti governativi, una specifica revisione - non solo di tipo formale - resta comunque

ancora da apportare alla normativa interna sul funzionamento del CIV, principalmente con riguardo alle procedure innovative sulla nomina del Presidente dell'Istituto ed a quelle relative ai suoi obblighi nei confronti del medesimo CIV, conseguenti alla devoluzione dei compiti in precedenza assegnati al CdA.

Quanto all'operato dell'organo in esame, si osserva che il collegio nominato nel 2009 ha proseguito i propri lavori nel 2010, con riunioni tenute due volte al mese, procedendo all'adozione di numerose delibere e ordini del giorno, in particolare definendo le linee di pianificazione delle principali attività istituzionali, le proposte di modifiche normative e le direttive più idonee ad agevolare il compiuto assolvimento dei diversificati compiti assegnati all'Istituto.

Gli atti emessi nel 2010 si compendiano in 21 delibere (oltre a 4 ordini del giorno) e, tra le più significative, conviene rammentare le relazioni previsionali, che dettano gli indirizzi strategici di programmazione della complessiva azione dell'Istituto stesso, da concentrare su una serie circoscritta di obiettivi prioritari, ritenuti concretamente raggiungibili.

Assume rilievo, nel mese di luglio 2011, l'approvazione della relazione previsionale e programmatica 2011/2013, che copre il periodo sino alla chiusura del mandato e analizza le principali criticità rilevate, dettando apposite indicazioni migliorative per l'implementazione qualitativa delle attività e dei servizi da erogare.

Il CIV, in particolare, oltre alla raccomandazione alla più rapida accelerazione dei contatti e delle intese con gli altri enti previdenziali, per la realizzazione delle sinergie previste per legge, ha identificato 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 deciso 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 di governo di tutte le semplificazioni avviate e 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.

Un richiamo pressante è stato specificamente rivolto – sulla scia delle raccomandazioni della competente autorità di vigilanza e di quelle formulate nelle sedi di controllo – ai fini della predisposizione di più incisive misure, sul piano normativo e procedurale, relative alla gestione dell'attività contrattuale, in esito soprattutto alla sua avvenuta concentrazione in una funzione unica di acquisti della Direzione