

generale, oltre che allo scopo di ottenere ogni possibile contenimento delle consulenze esterne.

Con riguardo invece alle proposte di revisione dei molteplici collegi e commissioni operanti al centro e sul territorio – avanzate dal Presidente dell'Istituto per accrescere la funzionalità complessiva e contenere i relativi costi, in attuazione dell'art. 41 della legge n. 449/97 – il CIV ha confermato la scelta privilegiata per uno specifico intervento di riforma, facendo richiamo ai due disegni di legge di iniziativa parlamentare (Atti Camera 2783 e Senato 1822), in quanto ritenuti più efficaci e maggiormente adeguati al sistema di governo dell'Istituto, rispetto alle misure di riduzione lineare dei collegi e degli emolumenti, replicate anche 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 del 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 del personale e ad assicurare un effettivo e costante controllo di gestione, unitamente ad una chiara rappresentazione 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 auspicabile revisione del regolamento per il funzionamento del collegio, 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 stesso - 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 continua pertanto a permanere 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 della 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, già evidenziata nei precedenti referti, risulta 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.

Sempre in ordine alle competenze ripartite conviene rammentare – 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 consenso.

Va tuttavia ribadito che resta da completare *l'iter* del procedimento, con la integrazione di adeguate professionalità, al momento ancora carenti, nell'ambito della specifica struttura tecnica di supporto, allo scopo di corrispondere correttamente alle indicazioni della Commissione preposta al settore (CIVIT).

Una chiara soluzione è comunque ancora attesa nella definizione dei poteri spettanti congiuntamente al CIV e al Presidente – quali "organi di indirizzo politico" nel sistema duale – nell'attuazione degli ulteriori adempimenti introdotti dal precitato d.lgs. n. 150, in materia di predisposizione e approvazione del sistema di misurazione e valutazione, del piano della performance, del programma triennale per la trasparenza e l'integrità e della relazione a consuntivo sulla performance, oggetto di non facili adattamenti alle peculiarità dello stesso ordinamento duale.

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

Le numerose disposizioni emanate e tuttora vigenti – intervenute in periodi diversi e rispondenti a logiche differenti, se non contrastanti – implicano infatti una non agevole operazione 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), rinvia 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 – come più volte segnalato dalla Corte – 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, oltre che 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 infatti 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.

Una ulteriore riflessione è ora imposta dal nuovo d.lgs. n.123 del 30 giugno 2011, in materia di riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e di valutazione della spesa delle amministrazioni dello Stato, da estendere alle altre pubbliche amministrazioni.

Quanto al secondo aspetto, relativo alle attribuzioni ministeriali, conserva quindi piena attualità l'esigenza di una chiara definizione della latitudine dei poteri di vigilanza - 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 e da riconsiderare nel più delimitato ambito delle verifiche di coerenza con i programmi e con gli indirizzi governativi generali adottati nel settore previdenziale.

A presidio dell'autonomia dell'Ente appare infatti indispensabile precisare una chiara 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* prefigurato 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 analoghe funzioni di verifica sull'operato degli altri organi e sulla gestione.

Sul punto deve ribadirsi che 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 rischia di indebolire l'autonoma funzione di ente strumentale riconosciuta all'Istituto, in contraddizione con il prescelto modello di governo duale.

Considerazioni in parte analoghe si confermano 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 consistenza numerica.

Sul piano della architettura di sistema, deve infatti nuovamente osservarsi che - 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.

In particolare, nei profili attinenti alla latitudine delle competenze del Collegio dei sindaci, resta aperta la già prospettata problematica - parallela a quella sulla vigilanza ministeriale - concernente la 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) 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 i principali atti degli organi di governo dell'Istituto e la totalità dei provvedimenti di spesa adottati dal Direttore centrale per le Risorse Strumentali nell'esercizio della funzione centralizzata acquisti, intervenendo alle sedute degli organi collegiali di governo dell'Istituto e dei Comitati centrali preposti alle numerose gestioni e fondi amministrati.

Con riguardo alla consistenza del Collegio dei sindaci, conserva piena attualità l'osservazione 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 - che non risulta 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 quasi la metà di quelli sostenuti per tutti gli altri organi dell'Istituto e circa i due terzi di quelli centrali, costituendo l'ammontare più alto in valori assoluti.

Deve ribadirsi sul punto che il D.L. n.78/2010, nel disporre una generalizzata riduzione dei collegi di amministrazione e di controllo (art.6) - peraltro con le modalità dello strumento statutario o del regolamento governativo - non ha tuttavia operato l'espressa modifica delle specifiche norme primarie sui sindaci, dettate dal d.lgs. n.479/1994, che risulta invece novellato nella disciplina relativa agli altri organi in esso contenuta, come il CdA, il CIV, il Direttore generale e i Comitati (art.7).

Se permane pertanto confermato un assetto contrastante con la riduzione dei collegi - prescritta anche per gli analoghi organi delle società pubbliche - va tuttavia considerato che la composizione allargata, l'impiego a tempo pieno e l'elevata qualificazione, sono stati 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.

Rimane, in ogni caso, immutata la valutazione positiva, espressa nel precedente referto, sull'intenso e proficuo impegno profuso dai sindaci nell'esercizio delle proprie funzioni, che si è tradotto, tra l'altro, in 44 sedute collegiali nel 2010 - spesso proseguite in riunioni successive - nella redazione di approfondite e significative relazioni sui documenti di bilancio e nella formulazione di rilievi 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, le numerose e puntuali osservazioni sull'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 alcuni sintomi di miglioramento recentemente emersi.

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

In tema di composizione del collegio conviene, per ultimo, segnalare la sua intervenuta rinnovazione (con decreto del 23 giugno 2011) - in limine alla scadenza del periodo massimo di proroga - tradottasi nella conferma dei precedenti componenti effettivi, fatta eccezione per il rappresentante del Ministero dell'economia con funzioni di vice presidente.

**2.6** Quanto al Direttore generale, se per un verso rimane ancora ferma l'esigenza di una riflessione sulla sua configurazione quale organo, disallineata rispetto all'ordinario modello di *governance* degli enti pubblici non economici, è importante tuttavia sottolinearne la indispensabile funzione – a livello operativo - di preposizione e di coordinamento della complessa gestione della intera 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 e garantendo unitarietà di azione.

Quale significativa espressione dei poteri esercitati meritano ancora segnalazione le numerose circolari attuative e interpretative dei compiti normativamente assegnati all'Istituto: 172 nel 2010 (rispetto alle 132 del 2009) e 141 sino al 31 ottobre 2011.

L'intervento del D.L. n.78/2010, oltre a sopprimere il CdA e a devolvere i relativi compiti al Presidente dell'Istituto, ha espressamente eliminato il corrispondente voto consultivo riconosciuto dalle previgenti norme al Direttore generale, la cui proposta di nomina – in precedenza attribuita allo stesso organo collegiale di gestione soppresso – spetta ora 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 esplicite 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.

Su tali aspetti sono intervenute le già citate direttive ministeriali del 29 novembre 2010 e 28 aprile 2011, per precisare – tra l'altro - le attribuzioni riservate al Direttore generale nell'ambito degli enti previdenziali pubblici, rimarcando i predetti casi di obbligatorietà della proposta del Direttore generale e richiamando l'istituto della "proposta conforme", nonché a chiusura del sistema, i già ricordati principi di "leale collaborazione".



La problematica, innescata dal ripetuto D.L. n.78, non sembra tuttavia avere trovato una soluzione chiara e lineare, né pare agevolmente superabile attraverso la raccomandazione ministeriale del ricorso ai principi di leale collaborazione.

La questione attiene, infatti, alla più generale tematica della inusuale concentrazione dei poteri di indirizzo gestionale in capo al Presidente, che non esclude i rischi – in concreto già verificatisi e potenzialmente riproponibili – di interferenze dirette nella operatività gestionale e quindi di incidenza sulle attribuzioni riservate, innanzitutto, al Direttore generale e, inoltre, alla stessa dirigenza.

Sul punto può osservarsi che, in via ordinaria, spetti al Direttore generale un potere generalizzato di proposta – derivante dalla espressa lettera della legge, dalla preposizione alla tecnostruttura e dalla responsabilità del suo operato – che assume pregnanti aspetti di obbligatorietà nei casi di diretta investitura di taluni specifici compiti.

Sempre in via ordinaria deve di conseguenza assumersi che gli atti del Presidente originano e vengono predisposti dalla tecnostruttura e si traducono nella proposta formale del Direttore generale, da sottoporre al Presidente medesimo, ovviamente nella corretta esecuzione degli indirizzi strategici del CIV e di quelli gestionali prestabiliti dall'organo di vertice monocratico dell'Istituto.

Una soluzione più chiara e definitiva sembra tuttavia rimessa ad un nuovo intervento legislativo, che stabilisca una precisa linea di demarcazione dei poteri propri di ciascun organo, oppure pervenga all'auspicata nuova ristrutturazione della *governance*.

**2.7** Come già più volte anticipato, anche in ragione della sua rilevanza, conserva attualità il tema delle modifiche al composito ordinamento dei 20 Comitati centrali delle gestioni e casse amministrate dall'Istituto e della serie numerosa di organismi complessivamente operanti sul territorio, pur nella confermata valenza del principio della rappresentatività delle parti sociali negli organi.

Va, infatti, ribadito sul punto che appaiono assolutamente inadeguate le ripetute misure lineari di riduzione delle composizioni e dei compensi, come quelle per ultimo stabilite dal più volte richiamato D.L. n.78/2010, in quanto proprio a causa della loro portata generale lasciano invariate e anzi finiscono per aggravare le problematiche aperte.

Risulta quindi indispensabile uno specifico intervento di razionalizzazione, che concentri le funzioni di contenuto omogeneo o assimilabile in organismi snelli e che dia adeguata 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 il Comitato di gestione del Fondo pensioni 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 nuovamente sottolineato 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 funzioni decisorie nell'ambito del contenzioso amministrativo.

Conviene inoltre ancora una volta evidenziare 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 da parte del CIV nel 2009, confluendo negli indicati 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.

Sottolinea inoltre, ancora una volta, che la materia concernente i Comitati gestori di Fondi amministrati costituiti presso l'Istituto merita 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.

Va peraltro sul punto evidenziato l'intervenuto recente rinnovo del Comitato amministratore del FPLD, operato con D.M. 28 luglio 2011, che riduce le sole rappresentanze di categoria, conferma gli esponenti ministeriali ed esclude - senza alcuna espressa motivazione - i due esperti in precedenza tratti dal CdA, in probabile collegamento alla disposta soppressione del collegio di appartenenza.



Ne è derivata – in assenza di specifiche norme di modifica – l’alterazione dei precedenti rapporti di rappresentanza stabiliti dalle previgenti disposizioni di livello primario.

**2.8** I compensi annui degli organi centrali, nel corso del periodo considerato, sono stati ancora regolati in via generale dal D.M. 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 2010 vengono di seguito elencati:

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

Le predette indennità, per ciascuno dei componenti del Collegio sindacale, si aggiungono alla retribuzione spettante in qualità di dirigente generale dei rispettivi Ministeri.

In applicazione del più volte richiamato D.L. n.78/2010, risulta soppresso il gettone di presenza - nell’ammontare lordo di euro 75,30 per ciascuna delle sedute di taluni organi collegiali – in precedenza riconosciuto anche ai sindaci e al Magistrato della Corte dei conti delegato al controllo e ridotto a 30 euro per gli altri.

E’ rimasto invece invariato il trattamento del Presidente – fatta eccezione per l’eliminazione del gettone – nell’attesa del nuovo provvedimento di determinazione previsto dal predetto D.L. n.78, con la conferma della misura fissata in precedenza per l’esercizio compiti commissariali straordinari, sostitutivi delle competenze del soppresso CdA.

La sostanziale tramutazione, in ordinari, dei compiti aggiuntivi straordinari risulta presumibilmente alla base della scelta adottata, che non appare tuttavia formalmente corretta, in quanto anticipatrice del trattamento effettivamente spettante e che renderà più complesse le conseguenti successive operazioni di conguaglio.

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 407.109 euro nel 2010 (comprensivi di stipendio tabellare, tredicesima, R.I.A. e arretrati per circa 97.000 euro), secondo quanto risulta dal corrispondente conto annuale del personale.

La seguente tabella confronta la spesa sostenuta (espressa in euro) per gli organi nel 2009 e 2010, con esclusione del Direttore generale, il cui onere viene rilevato tra quelli del personale.

ORGANI	Compensi fissi	gettoni	missioni	Anno 2009	Incidenza su totale	compensi fissi	gettoni	missioni	Anno 2010	Incidenza su totale	differenza 2010 su 2009	% variazione
Presidente	144.174	0	4.306	148480	4,0%	186.225	0	7.855	194.080	4,6%	45.600	30,71%
Commissario	72.087	0	0	72.087	2,0%	30.036	0	0	30.036	0,7%	-42.051	-58,33%
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	380.817	68.326	117.652	566.795	15,4%	454.719	114.999	280.000	849.718	20,2%	282.923	49,92%
Collegio sindacale	1.843.643	66.641	5.052	1.915.336	52,1%	2.182.439	38.629	6.547	2.227.615	52,8%	312.279	16,30%
Magistrato Corte dei Conti	0	4.819	0	4.819	0,1%	0	2.259	0	2.259	0,1%	-2.560	-53%
<b>Sub. Tot. A</b>	<b>2.440.721</b>	<b>139.786</b>	<b>127.010</b>	<b>2.707.517</b>	<b>73,7%</b>	<b>2.853.419</b>	<b>155.887</b>	<b>294.402</b>	<b>3.303.708</b>	<b>78,4%</b>	596.191	22,02%
<b>Comitati e Comm.ni Centrali</b>												
FPLD	0	11.743	7.049	18.792	0,5%	0	12.076	6.680	18.756	0,4%	-36	-0,19%
Prestazioni Temporanee	0	8.490	20.053	28.543	0,8%	0	10.530	21.888	32.418	0,8%	3.875	13,58%
GIAS	0	1.271	0	1.271	0,0%	0	2.407	0	2.407	0,1%	1.136	89,38%
CD-CM	0	7.810	36.454	44.264	1,2%	0	13.200	28.500	41.700	1,0%	-2.564	-5,79%
Artigiani	0	2.765	2.945	5.710	0,2%	0	4.000	7.000	11.000	0,3%	5.290	92,64%
Commercianti	0	14.858	15.145	30.003	0,8%	0	12.387	7.393	19.780	0,5%	-10.223	-34,07%
Parasubordinati	0	1.206	3.183	4.389	0,1%	0	856	3.700	4.556	0,1%	167	3,80%
FF.SS.	0	1.643	1.683	3.326	0,1%	0	2.000	2.600	4.600	0,1%	1.274	38,30%
Volo	0	3.054	4.486	7.540	0,2%	0	3.876	5.000	8.876	0,2%	1.336	17,72%
Clero	0	1.378	2.044	3.422	0,1%	0	2.900	2.500	5.400	0,1%	1.978	57,80%
Familiari	0	2.196	4.913	7.109	0,2%	0	1.346	6.000	7.346	0,2%	237	3,33%
Commissione CAU	0	11.547	128	11.675	0,3%	0	15.383	6.100	21.483	0,5%	9.808	84,01%
Gas	0	1.821	7.726	9.547	0,3%	0	858	4.000	4.858	0,1%	-4.689	-49,11%
Commissioni Centrali	0	2.883	5.884	8.767	0,2%	0	1.016	619	1.635	0,0%	-7.132	-81,35%
<b>Totale Comitati e Comm.ni Centrali Sub. Tot. B</b>	<b>0</b>	<b>72.665</b>	<b>111.693</b>	<b>184.358</b>	<b>5,0%</b>	<b>0</b>	<b>82.835</b>	<b>101.980</b>	<b>184.815</b>	<b>4,4%</b>	<b>457</b>	<b>0,25%</b>
<b>Comitati Fondi di Solidarietà</b>												
Credito	0	2.185	901	3.086	0,1%	0	4.881	764	5.645	0,1%	2.559	82,92%
Credito Cooperativo	0	2.067	1.310	3.377	0,1%	0	2.232	1.032	3.264	0,1%	-113	-3,35%
Assicurativi	0	0	0	0	0,0%	0	1.973	1.575	3.548	0,1%	3.548	
Monopoli	0	2.592	4.371	6.963	0,2%	0	3.150	1.962	5.112	0,1%	-1.851	-26,58%
Tributi	0	3.584	6.927	10.511	0,3%	0	2.660	2.636	5.296	0,1%	-5.215	-49,61%
Poste	0	2.242	1.441	3.683	0,1%	0	5.000	9.000	14.000	0,3%	10.317	280,12%
Trasporto Aereo	0	6.762	0	6.762	0,2%	0	6.000	5.000	11.000	0,3%	4.238	62,67%
<b>Totale Comitati Fondi di solidarietà Sub. Tot. C</b>	<b>0</b>	<b>19.432</b>	<b>14.950</b>	<b>34.382</b>	<b>0,9%</b>	<b>0</b>	<b>25.896</b>	<b>21.969</b>	<b>47.865</b>	<b>1,1%</b>	<b>13.483</b>	<b>39,22%</b>
<b>Totale Comitati e Comm. Centrali (Sub. Tot. B + Sub.C) Tot. D</b>	<b>0</b>	<b>92.097</b>	<b>126.643</b>	<b>218.740</b>	<b>6,%</b>	<b>0</b>	<b>108.731</b>	<b>123.949</b>	<b>232.680</b>	<b>5,5%</b>	<b>13.940</b>	<b>6,37%</b>
<b>Comitati e Comm.ni a livello periferico</b>												
Comitati regionali:	0	170.421	167.829	338.251	9,2%	0	156.602	165.759	322.361	7,6%	-15.890	-4,70%
1) Commissioni CIG	0	255.702	51.661	307.363	8,4%	0	232.436	47.320	279.756	6,6%	-27.607	-8,98%
2) Commissioni di congruità	0	7.757	0	7.757	0,2%	0	3.200	0	3.200	0,1%	-4.557	-58,75%
3) altri	0	2.883	5.884	8.767	0,2%	0	1.016	619	1.635	0,0%	-7.132	-81,35%
Comitati provinciali	0	0	0	0	0,0%	0	0	0	0	0,0%	0	0
<b>Comitati e Comm. a livello periferico Sub. Tot. E</b>	<b>0</b>	<b>436.763</b>	<b>225.374</b>	<b>662.137</b>	<b>18%</b>	<b>0</b>	<b>393.254</b>	<b>213.698</b>	<b>606.952</b>	<b>14,4%</b>	<b>-55.185</b>	<b>-8,33</b>
<b>OIV Sub. Tot. F</b>	<b>87.443</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>87.443</b>	<b>2,4%</b>	<b>72.979</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>72.979</b>	<b>1,7%</b>	<b>-14.464</b>	<b>-16,54%</b>
<b>TOTALE GENERALE Tot. A + Tot. D + Tot. E + Tot. F</b>	<b>2.528.164</b>	<b>668.646</b>	<b>479.027</b>	<b>3.675.837</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.926.398</b>	<b>657.872</b>	<b>632.049</b>	<b>4.216.319</b>	<b>100,0%</b>	<b>540.482</b>	<b>14,70%</b>

\* i dati definitivi del 2009 sono quelli acquisiti prima dell'allineamento con la procedura contabile informatizzata (SAP)

I dati esposti evidenziano un aumento della spesa generale per gli organi di circa il 15%, che vede, soprattutto, in dilatazione l'onere per le missioni.

L'aumento della spesa - ascrivibile al Collegio dei sindaci (+312.279 euro, pari a +16,3%), al CIV (+282.923 euro, pari al 50% circa), al Comitato Poste (+10.317 euro pari al 280%), e alla Commissione CAU (+9.808 euro, pari all'84%) - è solo parzialmente compensata dalla diminuzione di impegni registrata dalle Commissioni CIG (-27.607 euro pari a -8,98%), dai Comitati regionali (-15.890 euro, pari a -4,7%) e dal Comitato centrale commercianti (-10.223 euro, pari a -34%).

Va tuttavia precisato che in base agli indirizzi della Ragioneria Generale dello Stato, gli organi di direzione, amministrazione e controllo restano esclusi dalle decurtazioni di legge che risultano operate soprattutto attraverso la contrazione delle riunioni collegiali e la trattazione di un maggior numero di argomenti per ciascuna seduta.

L'incidenza di tali ultime misure sulla funzionalità dei collegi e la dinamica della spesa globale - che verrà comunque assoggettata ad un ulteriore taglio lineare nel 2011 - confermano l'indicato privilegio per una specifica riforma, nel solco dei più volte menzionati atti parlamentari.



### 3 – L'assetto strutturale

**3.1** Dopo la drastica riduzione da 28 a 12 degli uffici dirigenziali di prima fascia nella Direzione generale - attuata nel 2008 attraverso abolizioni di progetti temporanei, accorpamenti di funzioni omogenee, riconduzione alla seconda fascia delle segreterie di supporto agli organi - è tuttora in corso l'azione di ristrutturazione organizzativa, condotta peraltro in assenza di un compiuto piano unitario e di una previa analisi di costi e benefici, in modo settoriale e per successive approssimazioni, facendo ampio ricorso a consulenze esterne, onerose e pervasive.

Allo stato attuale permangono tuttavia disarmonie nella puntuale e uniforme applicazione degli indirizzi legislativi sulla concentrazione nell'esercizio delle funzioni istituzionali e nell'unificazione e riduzione delle strutture adibite a compiti logistici e strumentali.

In particolare, conserva attualità la riflessione sulla conferma di alcune Direzioni centrali svolgenti attività strumentali - 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, soprattutto a fronte della già segnalata coesistenza 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 inapplicate).

Sotto tale specifico aspetto richiedono rinnovata 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 indispensabile ripristinare un quadro di certezze, soprattutto sui criteri generali per l'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 relative competenze affidate alle corrispondenti Direzioni centrali, anche di consistenti dimensioni, quali quelle per le aree dell'informatica, dell'organizzazione e del controllo di gestione.

Quali effetti del primo riordino, i precedenti referti hanno evidenziato la confluenza delle attività di alcune strutture soppresse 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 nella 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 quantificava in 142 gli uffici dirigenziali di seconda fascia, con una media di oltre 14 unità dipendenti in forza, restando invariata la consistenza dei "team" (338), con una media di circa 6 unità in forza.

Con successivi atti il Direttore generale ha provveduto a rideterminare il numero e la distribuzione sia delle posizioni dirigenziali di seconda fascia - attualmente 131 - sia dei team all'interno delle singole Direzioni centrali o Uffici di supporto; dai 338 team originariamente previsti si è passati prima a 315 e poi agli attuali 332.

Le iniziative di riordino hanno riguardato anche le quattro aree dei professionisti, e le corrispondenti funzioni di Coordinamento generale, riferite rispettivamente al settore legale, medico/legale, statistico/attuariale e tecnico/edilizio.

I provvedimenti adottati hanno comportato ulteriori modifiche, soprattutto nelle aree legale e medico/legale, interessate da specifiche nuove attribuzioni e riforme, di cui si tratterà di seguito in dettaglio.

In particolare per l'area legale va sottolineata la prosecuzione del contenzioso - attivato da oltre i due terzi dell'avvocatura interna, sia a tutela dell'indipendenza nello svolgimento della funzione, sia avverso il ricorso a prestazioni esterne per la difesa e rappresentanza in giudizio - che ha visto una prima decisione del TAR Lazio, favorevole all'Istituto, peraltro di contenuto innovativo rispetto ai pregressi specifici orientamenti giurisprudenziali.

Con riguardo all'area medico legale, restano aperti e anzi si aggravano i problemi connessi alle sempre più ampie attribuzioni sull'invalidità civile e al pressoché necessitato apporto esterno - soprattutto per l'attuazione dei piani annuali straordinari di verifica - che assume aspetti di rilevanza crescente, nei profili della selezione delle

professionalità e dell'esercizio di delicate funzioni pubbliche, anche nell'ottica di assicurare l'indispensabile uniformità di orientamenti e di giudizi sul territorio.

Nella generale azione di riordino appaiono comunque in progressiva emersione elementi sintomatici di una linea tendenziale uniformata alla esternalizzazione delle attività dell'Istituto, in parte connessa anche al blocco delle assunzioni, che risulta tuttavia attuata – come già più volte sottolineato - in assenza di un piano complessivo e di una compiuta analisi di costi e benefici, con possibili rischi di incidenze negative sulla stessa motivazione del personale dipendente.

A conferma deve ancora sottolinearsi che, nell'ambito della Direzione generale, risultano preposti dirigenti di prima fascia, scelti all'esterno, a due delle dodici Direzioni centrali (per le aree della comunicazione e dell'*audit*), nella dichiarata - ma non comprovata - carenza di adeguate professionalità interne e in assenza quantomeno di procedure di previo interpello e comparazione.

Tra le misure di riorganizzazione relative alle attività di supporto, ha acquisito rilievo centrale la concentrazione degli acquisti nella Direzione centrale per le risorse strumentali, operata alla fine del 2008 allo scopo di unificare 150 centri di approvvigionamento, superare il precedente complesso sistema di deleghe e realizzare risparmi stimati in circa 130 mln di euro nel 2009 e di 150 mln di euro nel 2010 e 2011, liberando inoltre risorse umane da dedicare alle attività produttive.

Di tale iniziativa – in sé valida, anche quale potenziale fattore di sviluppo per le sinergie con altri enti previdenziali, al momento peraltro, come già detto, ancora nella fase di primo avvio – rimangono tuttavia da verificare i concreti risparmi, tenuto conto della dinamica della spesa degli acquisti di beni di consumo e servizi, che è salita nel primo biennio di sperimentazione di circa 200 mln di euro, anche se mostra una leggera decelerazione nel 2010.

Effetti rilevanti e parimenti da verificare, appaiono altresì connessi agli interventi, peraltro sempre privi di un compiuto piano complessivo, riguardanti la revisione logistica delle sedi - in connessione anche al crescente esodo del personale e al valore strategico che potrebbero assumere, sia come ulteriori fattori di sinergia, sia come elementi essenziali per la costituzione dei poli integrati con altri organismi previdenziali pubblici, previsti dal D.L. n.78/2010 - dalla quale si attendono notevoli risparmi collegati anche alla liberazione di immobili strumentali e dalla cessazione degli oneri per canoni locativi.

Le decisioni sugli specifici piani operativi hanno visto una forte accelerazione nella seconda metà del 2010 e nel primo semestre 2011, con apposite determinazioni

presidenziali riguardanti quasi tutte le regioni, dalle quali sono tuttavia derivati iniziali maggiori oneri, connessi anche ad alcune nuove locazioni passive.

Sempre nell'ambito dei profili organizzativi, conviene segnalare che non risulta giunta a conclusione l'incorporazione dell'IPOST, stabilita dal D.L. n.78/2010, ma derivante dalla mancata adozione – dopo oltre un anno dalla scadenza - dei previsti decreti ministeriali sul definitivo trasferimento delle risorse e sul bilancio di chiusura dell'Ente soppresso.

Resta inoltre aperta la formalizzazione della soluzione riguardante la problematica sulle prestazioni previdenziali e assistenziali erogate dall'IPSEMA fino alla sua soppressione, per la quale il citato D.L. n.78/2010 si è limitato a stabilire la mera incorporazione in altro ente (INAIL).

Nuove scelte sono altresì attese in esito all'acquisizione, da parte dell'INPS, dell'intero pacchetto azionario della società SISPI, per successione nella precedente quota minoritaria intestata al soppresso IPOST e quale effetto della incorporazione di quest'ultimo nell'Istituto.

**3.2** Tra le misure di riordino delle aree professionali, va nuovamente sottolineata l'opera di riassetto complessivo del settore medico-legale, connessa soprattutto al ruolo centrale acquisito dal medico INPS nel sistema di accertamento sanitario, sul quale si basa in larga parte l'erogazione delle prestazioni ai cittadini e ai lavoratori, nell'ambito del più generale sistema di sicurezza sociale.

Il cambiamento deriva principalmente dalle innovazioni normative in materia di invalidità civile – in progressiva evoluzione - dirette ad accrescere efficienza, trasparenza e qualità delle prestazioni e ad aggredire il massiccio incremento del contenzioso, ad elevato livello di soccombenza.

Il più recente disegno di riorganizzazione prevede, oltre ad un Coordinatore generale, una articolazione ripartita in 10 Coordinamenti centrali, 20 centri medico-legali ad elevata complessità, 89 centri medico-legali provinciali (di cui 20 con funzioni di coordinamento regionale).

Quali obiettivi importanti da perseguire risultano indicati la riduzione del 25% del ruolo dei primari e la definizione dei tempi di lavorazione delle pratiche mediche, con una maggiore frequenza delle visite e tendendo a massimizzare la presenza di un medico INPS, a partire dalla prima visita nella apposita commissione ASL e, comunque, ad assicurare la tracciabilità di ciascun fascicolo di invalidità.

A fronte delle diverse funzioni da svolgere - implicanti tecniche direzionali di coordinamento, gestione e controllo - la dotazione delle unità impegnate prevede,