

1.2 L'analisi dei risultati finanziari ed economico-patrimoniali dell'Istituto nell'anno in esame - su cui ricade quasi la totalità della spesa previdenziale del Paese (ne resta esclusa quella a carico delle Casse previdenziali dei professionisti, regolate dai decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509 e 10 febbraio 1996, n. 103) con oneri nel 2015 pari quasi a 308 md - e dei suoi stessi equilibri di bilancio di breve e medio periodo non può non essere letta alla luce di un sistema ordinamentale che già a livello di principi costituzionali garantisce il diritto dei lavoratori alla pensione, quale prestazione economica differita.

Non è quindi priva di rilievo la notazione, in più occasioni ribadita dal presidente dell'Inps - da ultimo in occasione della presentazione del XV Rapporto annuale (luglio 2016) - secondo cui, in quanto l'Istituto è struttura dello Stato, la pensione dei lavoratori e le stesse prestazioni assistenziali sono, nei limiti previsti dalla legge, da questo garantite e la sostenibilità del sistema non può che fare rinvio al bilancio dello Stato e al consolidamento dei conti nazionali.

Considerazioni, queste, che nulla tolgono alla rilevanza dei saldi finanziari ed economico-patrimoniali dell'Inps e delle stesse previsioni attuariali da esso periodicamente formulate. L'analisi dei dati di bilancio consente di verificare l'andamento della gestione caratteristica con riguardo alle prestazioni erogate e ai contributi riscossi e di enucleare indicatori importanti quali i rapporti tra assicurati e pensionati, tra entrate contributive e prestazioni, nonché di disporre - pur nella perdurante indeterminatezza di una linea di confine netta tra previdenza e assistenza - di informazioni sulla spesa per la protezione sociale non coperta o solo parzialmente coperta dalle entrate contributive. Consente, quindi, di dare evidenza all'entità, di anno in anno, dei trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato e della stessa entità delle anticipazioni finalizzate al ripiano dei disavanzi di singole gestioni all'Inps riconducibili. Anticipazioni che, pur costituendo debito dell'Istituto nei confronti dello Stato, contribuiscono ad alimentare la spesa previdenziale.

Ma anche un altro profilo rileva. E' l'efficienza e l'efficacia dell'Inps nello svolgimento dei propri compiti istituzionali. Tempestività nel pagamento delle pensioni, capacità di riscuotere i propri crediti contributivi, adeguata gestione del patrimonio di cui l'Istituto è titolare. Aspetti, tutti, che impongono, sotto il profilo dell'organizzazione, di disporre di una "macchina" efficiente anche sotto il profilo della struttura organizzativa e di congrue risorse umane in possesso di specifica professionalità.

In questo senso l'Istituto misura in termini di contributo alla riduzione del debito pubblico i valori collegati all'accertamento dei contributi e al controllo della sussistenza e permanenza al diritto alle prestazioni previdenziali e assistenziali riconducibili a specifici capitoli del bilancio istituzionale. Contributo stimato per il 2015 pari a circa 13,9 ml, rispetto ai 14,7 ml attesi.

Se gli aspetti di cui appena sopra si è fatto cenno trovano svolgimento in questa relazione al Parlamento, basti qui anticipare alcune informazioni di sintesi relative ai dati finanziari ed economico-patrimoniali tratti dal bilancio consuntivo dell'Istituto.

Risultati che nel 2015 mostrano, sul versante economico-patrimoniale, un peggioramento sui dati del precedente esercizio. Il risultato economico di esercizio si attesta, infatti, su un valore negativo di 16,297 md (-12,485 md nel 2014), con un conseguente valore del patrimonio netto di 5,87 md (18,407 md nel 2014).

A questo riguardo deve essere anticipato come, per effetto di un peggioramento dei risultati previsionali assestati del 2016 (con una perdita economica che si attesta su 7,650 md) il patrimonio netto passi, per la prima volta dall'istituzione dell'ente, in territorio negativo per 1,734 md. Nella stessa direzione, il bilancio di previsione per il 2017 adottato dal presidente il 27 dicembre 2016 e in corso di approvazione da parte del Civ, mostra un risultato economico di esercizio negativo per 6,152 md e un patrimonio netto che si attesta -7,863 md.

Migliora, nel 2015, la gestione finanziaria di competenza, con un avanzo di 1,434 md (-7,007 md nel 2014), determinato dalla somma algebrica di un risultato di parte corrente negativo per 3,432 md e di parte capitale positivo per 4,865 md (gestione che nel bilancio assestato 2016 espone, invece, un disavanzo di competenza di 3,829 md e nelle previsioni per il 2017 di 6,551 md).

I differenti risultati della gestione economico-patrimoniale e di quella finanziaria, da imputare alla diversa natura delle rilevazioni contabili, sono in particolare da riferire alle poste economiche che non danno luogo a movimentazioni finanziarie e in particolare agli accantonamenti al fondo di svalutazione dei crediti contributivi.

Il risultato della gestione di cassa è di 12,824 md e consegue a un differenziale negativo per 4,745 md (18,29 md nel 2014), coperto con anticipazioni dello Stato per 17,569 md, importo che ai sensi dell'art. 35 della l. 23 dicembre 1998, n. 448 costituisce prestito ed è, quindi, iscritto nel bilancio dell'Inps come debito verso lo Stato.

La situazione amministrativa, infine, mostra un avanzo di 36,792 md, contro 35,743 md del 2014.

Con riguardo alla gestione caratteristica, la spesa per prestazioni istituzionali è stata pari nel 2015 a 307,831 md (di cui 273,075 md, per trattamenti di pensione), con un incremento sul precedente esercizio di 4,430 md, mentre le entrate contributive si sono assestate su 214,787 md, in aumento per 3,325 md.

I trasferimenti da parte dello Stato alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias) sono stati nel 2015 pari a 103,773 md, quando nel 2014 erano stati uguali a 98,441 md. Importo per 17,351 md destinato a copertura degli oneri per prestazioni agli invalidi

civili e per 86,422 md degli oneri pensionistici e altre prestazioni, in esecuzione di quanto disposto da specifiche disposizioni di legge, intese a porre a carico della fiscalità generale le spese di natura più propriamente assistenziale, in un contesto sistemico cui fa difetto nei suoi riflessi sulle scritture di bilancio dell'Istituto, come più volte sottolineato dalla Corte dei conti, una sufficiente chiarezza che valga a tenere distinte le due tipologie di spesa.

Il numero delle prestazioni previdenziali e assistenziali erogate nel 2015 dall'Inps si attesta su 21.021.877, in solo lieve aumento sul dato del 2014 pari a 20.920.255. In quest'ambito le pensioni vigenti al 31 dicembre 2015 - al netto delle prestazioni assistenziali - sono 17.184.075, numero che si mostra in lieve diminuzione rispetto al 2014 (17.188.629).

Permangono, infine, anche nel 2015 i profili di criticità relativi alla riscossione dei crediti contributivi, la cui gestione è in prevalenza affidata ad Equitalia s.p.a. I residui attivi di questa natura - e i correlati crediti - raggiungono, infatti nel 2015, l'importo di 92,399 md. A fronte di essi, i crediti iscritti nel fondo di svalutazione dello stato patrimoniale si attestano su 55,220 md, cui corrisponde nel 2015 una svalutazione iscritta a conto economico di 13,090 md.

Rimane, pertanto, centrale ai fini del rispetto degli stessi principi della attendibilità e veridicità dei dati iscritti in bilancio che l'Istituto prosegua e rafforzi gli interventi volti ad accertare la sussistenza dei presupposti sottesi all'iscrizione in bilancio dei residui attivi, la cui revisione - e la conseguente cancellazione di quelli non più riscuotibili - si pone a monte sia della eliminazione dalle poste dell'attivo dello stato patrimoniale dei correlati crediti, sia della correzione degli importi iscritti nel fondo svalutazione crediti che figura nel passivo dello stato patrimoniale.

Un altro aspetto, che presenta diretti riflessi sulla dinamica contributiva e contraddistingue la gestione caratteristica dell'Istituto nel 2015, è l'ulteriore, sensibile crescita del sistema di pagamento delle prestazioni occasionali di lavoro accessorio attraverso "buoni lavoro", con un aumento del valore dei *voucher* venduti del 66,31 per cento sul 2014, per un valore complessivo di 1,151 md. L'espandersi dell'utilizzo dello strumento in parola (per effetto delle disposizioni contenute nel d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81) impone, comunque, un'attenta opera di vigilanza, in primo luogo, da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro, a contrasto di abusi che celino fenomeni di lavoro nero e irregolare. In questo senso, d'altra parte, vanno le disposizioni contenute nel d.lgs. 24 settembre 2016, n. 185 che, per quanto qui rileva, prevedono specifiche sanzioni all'inottemperanza dell'obbligo della preventiva comunicazione del ricorso al lavoro accessorio.

1.3 In linea con quanto osservato nelle precedenti relazioni, permane l'esigenza di una riforma del contesto ordinamentale in cui opera l'Inps attraverso un intervento organico di riscrittura di un

assetto normativo risalente, contraddistinto da disposizioni stratificate e spesso prive di un adeguato coordinamento, per effetto anche della mancata abrogazione espressa di norme tra loro non compatibili.

In questo senso, appare non più procrastinabile un'opera di rivisitazione di compiti e funzioni degli organi di governo e del sistema dei controlli interni, insieme al ripensamento dei confini della vigilanza ministeriale e ad una razionalizzazione delle gestioni amministrate dall'Inps e delle competenze dei relativi Comitati amministratori.

Per quanto, in particolare, attiene all'assetto della *governance* dell'Istituto più volte - non solo dalla Corte dei conti - ne sono stati sottolineati i profili di inadeguatezza. Profili che, nella particolarità dell'assetto duale disegnato dal legislatore per tutti gli enti previdenziali pubblici, attengono alle difficoltà di conferire al sistema un governo non solo stabile, ma in grado anche di consentire l'equilibrato svolgersi dei compiti dalla legge affidati, da una parte, al Consiglio di indirizzo e vigilanza (d'ora innanzi Civ), quale organo di indirizzo strategico, e, dall'altra, al presidente cui compete la responsabilità degli indirizzi politici e amministrativi dell'ente e al direttore generale, qualificato anch'esso organo, cui sono affidati compiti di natura gestionale e di esecuzione degli indirizzi dati.

A tale riguardo, basti ricordare come l'art. 7, c. 8, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, nel disporre l'accentramento nel presidente dell'Inps delle funzioni precedentemente svolte dal Consiglio di amministrazione, abbia disegnato un sistema di governo ritenuto dal Governo e in varie sedi parlamentari non soddisfacente e che necessita di una incisiva opera di revisione².

Ancora, però, nel corso del 2015 e del 2016 non si registrano segnali tali da tradurre le rilevate inadeguatezze in un disegno coerente di riforma, inteso ad addivenire ad un miglior coordinamento delle attività degli organi anche attraverso mirati interventi legislativi al fine di limitare al massimo - se non eliminare - sovrapposizioni e conflitti di competenza.

Si è così, necessariamente, consolidata la situazione esistente che intesta al presidente sia i compiti legati alla rappresentanza legale dell'ente, sia quelli dell'indirizzo politico propri del Consiglio di amministrazione, mentre restano invariate le funzioni del Civ, la cui composizione è stata incrementata, a seguito dell'incorporazione dell'Inpdap, dai rappresentanti della gestione pubblica. A fronte di ciò, come già detto, permane la qualificazione di organo del direttore generale dell'Inps (posto a capo della complessa struttura organizzativa in cui è articolato l'Istituto), in un assetto che

² Il tema della riforma della *governance* dell'Inps è stato oggetto, anche di recente, di attenzione da parte del Ministro del lavoro che, in sede di audizione presso la Commissione parlamentare di controllo sugli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale (3 novembre 2016), ne ha sottolineato l'esigenza e l'impegno del governo in tal senso.

convive e va declinato con il principio recato dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, di separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e controllo, da un lato, e gestione amministrativa dall'altro.

Resta da osservare come i rapporti tra le due funzioni (entrambe monocratiche) e l'esercizio delle rispettive competenze siano resi ancor più complessi di quanto, si ritiene, potrebbe accadere in presenza di un organo collegiale composto da un ristretto numero di soggetti in possesso di elevata professionalità e specifica competenza, dove possono trovare naturale composizione l'attuazione degli indirizzi dell'organo di vertice, con il generale potere di proposta che l'Ordinamento intesta al direttore generale.

E' da aggiungere come, per ovviare all'assenza del Consiglio di amministrazione, è il presidente a convocare sulla base di specifiche norme regolamentari "riunioni di lavoro" con la partecipazione del direttore generale, dei componenti del Collegio dei sindaci e del magistrato della Corte dei conti, per il preliminare esame delle determinazioni presidenziali di particolare rilevanza.

Giova ricordare come, alla metà del 2016, il presidente dell'Istituto abbia adottato il nuovo Regolamento di organizzazione dell'ente che, oltre a dettare le linee fondamentali di funzionamento dell'Istituto, declina le competenze del presidente - anche in quanto titolare di quelle già affidate al Consiglio di amministrazione - e quelle del direttore generale.

All'adozione del Regolamento di organizzazione, ha fatto seguito l'emanazione di altri due importanti provvedimenti presidenziali. Si tratta delle determinazioni relative all'Ordinamento delle funzioni centrali e territoriali dell'Inps e a criteri e modalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali.

Provvedimenti, gli uni con gli altri, collegati da un disegno comune inteso alla razionalizzazione dell'organizzazione centrale dell'Istituto, attraverso un importante ridimensionamento del numero delle direzioni centrali di livello dirigenziale generale ed il contestuale rafforzamento delle strutture territoriali di pari livello. Un disegno volto, in definitiva, almeno nelle intenzioni, ad "avvicinare" l'Inps alle istituzioni locali e allo stesso cittadino, tenuto anche conto della peculiarità dei bacini di utenza di ciascuna realtà locale e della necessità di implementare le attività di vigilanza documentale. Si completa, così, a livello regolamentare, l'assetto strutturale entro il quale l'Istituto dovrà, nei prossimi anni, operare. Del contenuto degli atti di riordino, per alcuni versi apprezzabili soprattutto nelle finalità, si dirà nei pertinenti capitoli della relazione. Va però anticipato come all'adozione di questi provvedimenti, che presentano alcuni delicati profili interpretativi, si sia giunti attraverso un percorso procedimentale cui non sono estranei aspetti di criticità nei rapporti tra organo deliberante (presidente) e organo titolare di un potere di proposta espressamente previsto dalla legge (direttore

generale), che si sono sostanziati in un dissenso su procedura e contenuto delle relative determinazioni presidenziali, cui non è rimasto estraneo lo stesso Civ.

Circostanza, questa, che assume ancor più rilievo ove si consideri che l'attuale, profonda opera di riordino non trova fondamento in una normativa primaria — come, da ultimo, nel caso del riassetto straordinario disposto dal Commissario straordinario *pro tempore* dell'ente, ai sensi dell'art. 21, c. 7, del d.l. n. 201/2011 — bensì in un intervento non direttamente ed in modo evidente connesso con un ampliamento di compiti e funzioni dell'Istituto.

Intervento che, se può trovare ancoraggio nell'autonomia riconosciuta all'Istituto, avrebbe imposto per gli effetti che ne conseguono sull'assetto organizzativo — primo tra tutti la decadenza degli incarichi dirigenziali - una più attenta ponderazione del quadro normativo vigente, di carattere sia generale, sia settoriale e di pur risalenti profili interpretativi espressi tramite apposite direttive dal vigilante Ministero del lavoro.

Sarebbe stato, in ogni caso, auspicabile che un'opera di riforma di così significativo rilievo fosse stata preceduta da una maggiore e diretta interlocuzione con i Ministeri vigilanti e da una più puntuale considerazione delle valutazioni critiche espresse dai dicasteri medesimi e dagli stessi organi di controllo, al fine di giungere a scelte che, senza ledere gli ambiti di autonomia dell'Istituto e le prerogative del suo presidente, avrebbero scongiurato la formulazione di richieste di integrazione documentale, di osservazioni e rilievi (in parte disattesi), e ciò a tutto vantaggio della stessa tempestività delle iniziative poste in essere.

Se la riforma della *governance* è tema di indubbia rilevanza, non meno importante è il ripensamento della struttura dell'Istituto in termini di revisione di un sistema che vede, in atto, oltre quaranta gestioni e fondi amministrati dall'Inps o ad esso facenti capo che, in molti casi, meriterebbero essere oggetto di rivisitazione a livello normativo, nei profili contabili e in termini di funzionalità complessiva. Sistema sul quale - di recente - si sono innestate le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 148/2015, di disciplina, tra l'altro, dei fondi di solidarietà bilaterali e del fondo di integrazione salariale.

1.4 Nel periodo in riferimento, rilievo particolare assumono le iniziative poste in essere dall'Istituto nell'intento di fornire all'utenza un'informazione quanto più esauriente possibile sia sui costi di gestione sostenuti per corrispondere alla propria missione, sia per consentire agli assicurati di avere evidenza della propria posizione contributiva e di quella che potrà essere l'importo della propria pensione.

Un'operazione, dunque, di trasparenza ad ampio raggio che, con riguardo al profilo da ultimo segnalato, pone in rilievo il servizio *on line* “La mia pensione”, applicativo che consente di stimare l'importo della propria pensione futura, favorendo così una maggiore consapevolezza previdenziale. Il servizio ha inizialmente interessato una platea potenziale di oltre diciannove milioni di lavoratori dipendenti privati ed autonomi, con una disponibilità di accesso gradualmente ampliata per fasce di età, partendo dai più giovani. Secondo le stime dell'Inps il numero di simulazioni dei cittadini-utenti ha superato, nel maggio del 2016, i cinque milioni.

Nel medesimo solco, si pone l'iniziativa delle “buste arancioni” inviate dall'Inps e destinate a raggiungere anche gli utenti non digitalizzati (stimati in circa sette milioni). La busta arancione contiene la previsione - senza valore certificativo - dei dati di rilievo afferenti la futura pensione, l'estratto conto contributivo e l'invito all'utilizzo dei servizi *on line*.

Il costo stimato dall'Istituto per l'operazione, riferito al triennio 2016-2018, ammonta a 7,8 ml, di cui 2,5 ml a carico dall'Agenzia per l'Italia digitale (Agid), a seguito di accordo di *partnership* intervenuto tra i due enti. Ad oggi, secondo quanto riferito dall'amministrazione, si è provveduto ad inviare 1,4 ml di plichi, con spese di spedizione per complessivi di 1,12 ml di euro, interamente finanziati da Agid.

Per quanto, invece, attiene alle iniziative finalizzate a dare trasparenza ai costi di gestione, l'Istituto ha (come già accennato) sviluppato, nell'ambito del bilancio gestionale, un indicatore di sintesi, denominato “contributo alla riduzione del debito” (Crid), per misurare nel contempo la *performance* organizzativa ed il contributo economico e finanziario che viene fornito nel processo di riduzione del debito pubblico. In particolare, il contributo alla riduzione del debito comprende i valori collegati al bilancio, generati da una più efficiente gestione della attività dell'Istituto, riguardate sia dal lato delle entrate (accertamenti contributivi, accertamento benefici, determinazioni riscatti e ricongiunzioni, saldo tra sentenze favorevoli e sfavorevoli in materia contributiva), che delle uscite, attraverso una generale azione di miglioramento nell'erogazione delle prestazioni istituzionali.

2. Gli organi

2.1 La rivisitazione e il riordino del quadro normativo nell'ambito del quale opera l'Istituto è - come già detto - ormai da tempo auspicata anche dalla Corte dei conti nelle proprie relazioni al Parlamento.

E' stata, infatti, rilevata l'inadeguatezza, per una migliore e più efficiente azione dell'Inps, sia di interventi generali di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni, sia di provvedimenti specifici adottati al di fuori di un disegno organico di riforma, con l'effetto di porre a rischio un equilibrio istituzionale reso, come già detto, fragile da una normativa stratificata e inadeguata, a fronte della delicatezza e dell'ampiezza dei compiti cui l'Istituto deve assolvere.

La riforma del sistema di governo dell'Inps ad opera del d.l. n. 78/2010, che accentra nella figura del presidente i compiti prima spettanti al Consiglio di amministrazione, non sembra, alla prova dei fatti, averne risolto i profili di problematicità, anche nei rapporti tra gli organi dell'Istituto.

Dal canto suo, lo stesso disegno di creazione di un grande polo della previdenza pubblica, che ha trovato un passaggio importante nell'incorporazione nell'Inps dell'Inpdap e dell'Enpals, ha risentito di un fragile e risalente quadro normativo ed ha determinato, nonostante l'impegno profuso dalla struttura di governo e amministrativa, problemi di rilevanza non secondaria nell'assetto organizzativo e nelle funzioni.

E' in questo contesto che si colloca la necessità, anche questa più volte ribadita, di una riforma della *governance* che parta dalla revisione dei tre principali organi - di indirizzo e vigilanza, di rappresentanza legale dell'ente, di indirizzo politico-amministrativo - che, insieme al direttore generale compongono quel particolare assetto duale disegnato dal legislatore per gli enti previdenziali pubblici.

D'altro canto, neanche il contributo degli esperti nominati dal Ministro del lavoro per una riforma della *governance* dell'Istituto che, nella relazione finale - pur considerando la perdurante validità del sistema duale - ravvisarono la necessità di un ridisegno dell'assetto complessivo a partire dalle funzioni di indirizzo strategico, per riguardare la rappresentanza legale, l'indirizzo politico-amministrativo e la gestione, ha costituito impulso alla definizione di un percorso normativo di riforma³.

³ Il Ministro del lavoro con decreto del maggio 2012 costituì un gruppo di lavoro (c.d. Commissione Valotti) con lo scopo di definire linee di intervento per la riforma della *governance* degli enti previdenziali e assicurativi, specificatamente Inps e Inail, tradottasi in un documento tecnico del giugno dello stesso anno.

La XVII Legislatura vede presentate tre proposte di legge (Atti Camera n. 556 del 2013, n. 2210 del 2014 e n. 2919 del 2015) di riforma del governo dell'Istituto che contengono novità su molti aspetti, ad iniziare dalla reintroduzione di un Consiglio di amministrazione a ristretta composizione, come del resto suggerito – sia pure a livello di opzione – dalla commissione di esperti e, in differenti occasioni, auspicato dello stesso presidente in carica dell'Istituto.

2.2 Il presidente dell'Inps è nominato con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia, acquisita l'intesa del Civ e previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Delle vicende che precedono la nomina del presidente in carica dal febbraio del 2015 si è detto nella relazione relativa agli esercizi 2013-2014 ed alle informazioni ivi contenute si fa, pertanto, rinvio.

Ancora per tutto il 2015 la struttura dell'Istituto è rimasta disciplinata da atti adottati dalla precedente gestione commissariale su cui è ricaduto anche l'onere di governare la delicata fase conseguente all'incorporazione nell'Inps dell'Inpdap e dell'Enpals, dando attuazione al piano industriale per gli anni 2014-2016 e tenendo conto delle linee di indirizzo impartite dal Civ, relative al medesimo arco temporale. Nel corso del 2014 è stata, pertanto, adottata la nuova pianta organica, un nuovo assetto organizzativo e funzionale dell'Istituto a livello centrale e periferico, la ridefinizione degli uffici di livello dirigenziale generale e l'attribuzione delle relative funzioni.

E' questo il contesto - oggetto di precedenti osservazioni critiche da parte della Corte - in cui si collocano, nel periodo in riferimento, le attività svolte dall'Inps nella rinnovata composizione dell'organo di rappresentanza legale e di indirizzo politico-amministrativo.

Nel 2016, in esito ad un complesso iter procedimentale, il presidente ha adottato il nuovo Regolamento di organizzazione (determinazione n. 132 del 12 ottobre 2016), l'atto che determina l'Ordinamento delle funzioni centrali e territoriali dell'Istituto a dotazione organica vigente (determinazione n. 110, del 28 luglio 2016, modificata con determinazione n. 13, in data 24 gennaio 2017), la nuova dotazione organica delle aree professionali (determinazione n. 140 del 20 ottobre 2016) ed il provvedimento che stabilisce criteri e modalità per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali (determinazione n. 133 del 12 ottobre 2016)⁴.

⁴ E' opportuno precisare come il Regolamento di organizzazione, la nuova dotazione organica ed i criteri per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, rispetto ai testi inizialmente adottati nei mesi di giugno e luglio del 2016, siano stati oggetto di modifiche anche al fine di recepire le osservazioni dei ministeri vigilanti.

Ministeri vigilanti), che si sono discostati, per aspetti anche di non secondario rilievo, dagli schemi proposti dal direttore generale, ovvero sui quali venne espresso dallo stesso ampio dissenso.

E' da aggiungere, in particolare, come il nuovo Regolamento di organizzazione — che assurge a presupposto degli atti successivamente adottati — sia stato ripetutamente oggetto di rilievi da parte del Collegio dei sindaci e dello stesso Civ, che avverso tale atto ha proposto ricorso al giudice amministrativo (tuttora pendente innanzi al Tar del Lazio), ritenendo, dall'insieme delle disposizioni che regolano i rapporti tra gli organi, lese le proprie prerogative istituzionali, con riferimento, in particolare, alle funzioni del direttore generale laddove è previsto che debbano essere esercitate “nel rispetto dei criteri generali e delle direttive impartite dal Presidente” e non anche del Civ⁵.

Il presidente, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 53, c. 1, del d.p.r. 30 aprile 1970, n. 639 (come sostituito dall'art. 8, della l. 9 marzo 1989, n. 88), ha trasmesso i provvedimenti di cui si è fatto cenno ai ministeri vigilanti e al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei Ministri.

In proposito, va ricordato che le delibere di definizione o modifica della dotazione organica del personale divengono esecutive — contrariamente agli altri atti dotati di immediata esecutività — solo se approvate dai Ministeri vigilanti ed, in caso di rilievi, la acquistano se nuovamente confermate dal presidente, salvo che i rilievi stessi non afferiscano a motivi di legittimità.

Sugli atti trasmessi i predetti Ministeri hanno formulato una serie di osservazioni cui ha corrisposto un indirizzo dell'Istituto che se, per un verso, si è tradotto in diverse modifiche delle determinazioni inizialmente adottate, per altro verso, su questioni pur di non secondario rilievo, ha visto confermato un orientamento che non sembra del tutto conforme agli indirizzi espressi dal Ministero del lavoro, ovvero è con gli stessi in più evidente contrasto.

In particolare, quanto al Regolamento di organizzazione, viene in evidenza la disposizione che regola i rapporti tra presidente e direttore generale, ove disciplina le modalità attraverso le quali quest'ultimo formula proposte al fine dell'adozione da parte del presidente delle determinazioni di propria competenza.

Proposta che, ai sensi dell'art. 8, c. 2, del d.p.r. n. 639/1970, assume valenza obbligatoria al fine dell'adozione di determinazioni presidenziali di importanza particolare (ristrutturazione operativa dell'Istituto; consistenza degli organici, promozione dei dirigenti). Diversamente, nelle restanti

⁵ La rappresentanza e difesa dell'Istituto nel giudizio promosso dal Civ è stata affidata ad un legale esterno, in ragione, anche, di un potenziale conflitto di interessi determinato da un contenzioso “che vede in una posizione di contrapposizione gli organi dell'Istituto”.

ipotesi, il Regolamento stabilisce che la proposta del direttore generale è facoltativa. Il presidente, inoltre, può chiedere al direttore generale di formulare proposte su materie o argomenti specifici, assegnando un termine per la relativa presentazione ed avvalendosi, se del caso, della tecnostruttura in caso di discordanza o di proposta non pervenuta entro il termine assegnato.

A questo riguardo è da dire come l'interpretazione conferita dalla norma regolamentare al quadro normativo vigente non appaia del tutto convincente. Assai più conforme sarebbe stato, si ritiene, un espresso richiamo ai principi della leale collaborazione, in base ai quali sul direttore generale ricadrebbe il dovere, prima ancora del diritto o della facoltà, di assumere le iniziative riguardo ad atti che abbiano diretti riflessi sull'azione amministrativa e della cui corretta attuazione è direttamente responsabile.

Il Regolamento ha, invece, scelto di proceduralizzare il rapporto tra i due organi — e non sempre con sufficiente chiarezza come rimarcato dallo stesso Ministero vigilante — quasi a voler prevenire situazioni di conflittualità che dovrebbero, invece, restare estranee ad un assetto normativo fondato su un corretto ed equilibrato svolgersi delle due diverse funzioni.

Quanto osservato merita attenzione anche ai fini di una corretta correlazione del principio della separazione tra funzioni di indirizzo politico e gestione amministrativa con un quadro normativo settoriale che - pur nelle more di una auspicabile revisione - qualifica il direttore generale quale organo e ad esso intesta poteri di iniziativa verso l'organo di governo insieme alla responsabilità della gestione amministrativa in quanto vertice della tecnostruttura. Poteri di iniziativa, che pur diversamente graduati, devono sempre collocarsi in un contesto di leale collaborazione di talché anche gli eventuali dissensi trovino adeguata motivazione negli atti finali adottati dall'organo di vertice, cui il direttore generale avvalendosi della tecnostruttura è tenuto a dare esecuzione, nei limiti ovviamente della conformità alle leggi vigenti.

Quanto alla determinazione presidenziale che stabilisce criteri e modalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali, permangono - nonostante le modifiche apportate dall'amministrazione al testo inizialmente adottato - perplessità su alcune disposizioni in essa contenute.

Per l'attribuzione di detti incarichi, l'anzidetta determinazione presidenziale - nell'ipotesi di riorganizzazione e ristrutturazione che determina la decadenza degli incarichi dirigenziali - istituisce una commissione di tre esperti esterni (due nominati dal presidente e uno dal direttore generale) chiamata ad esaminare le candidature dei dirigenti di prima fascia ai posti di funzione, operando una sorta di preselezione (attraverso l'individuazione di una rosa di almeno tre candidati ovvero, limitatamente agli uffici territoriali, di un elenco di idonei) rispetto alle determinazioni del direttore

generale che si sostanziano, per legge, nel dovere/potere di proposta al presidente dei dirigenti da promuovere o cui attribuire le relative funzioni⁶.

Con riguardo, sempre, ai compiti della commissione chiamata a vagliare le candidature a posti di funzione dei dirigenti generali, viene espressamente stabilito che tale attività “ha valenza istruttoria e non vincola la valutazione comparativa rimessa ai predetti organi”. Se con questa previsione, si è inteso, ma solo in parte, corrispondere alle osservazioni formulate dal Ministero del lavoro, si delinea un procedimento non esente da incongruità, in cui al permanere del vincolo - per gli uffici dirigenziali generali centrali e della facoltà, per quelli territoriali - di individuare una rosa di almeno tre candidati, si affianca la facoltà del direttore generale e del presidente di effettuare valutazioni comparative di natura diversa.

In buona sostanza, la commissione viene ad assumere contorni non ben definiti, tenuto conto che essa, se da una parte è chiamata a valutare i candidati ritenuti maggiormente idonei, dall'altra consegna una risultanza istruttoria ad una diversa valutazione degli organi. La discrezionalità tecnica rischia di distribuirsi, pur nei diversi livelli di competenza, su tre soggetti diversi (commissione, direttore generale e presidente) con possibili effetti di crescita esponenziale del contenzioso nella materia.

Più coerente e maggiormente conforme al quadro normativo vigente (oltre che alla sostanza dei rilievi ministeriali) sarebbe stata la scelta di qualificare la commissione – ove ritenuta indispensabile al percorso di attribuzione delle funzioni dirigenziali - come organo tecnico di preliminare verifica dei requisiti posseduti dai singoli candidati, con finalità, quindi, esclusivamente istruttoria a supporto del direttore generale, titolare del relativo potere di proposta.

Anche la nuova dotazione organica dell'Istituto - unico, tra gli atti in esame, come già detto, soggetto per legge alla preventiva approvazione ministeriale - è stata oggetto di osservazioni, in esito alle quali il provvedimento è stato annullato e riproposto con riferimento al solo personale delle aree professionali, in conformità al disposto dell'art. 1, c. 219, l. 28 dicembre 2015, n. 208 (determinazione n. 133 del 12 ottobre 2016)⁷.

Di fatto, pur rimanendo invariata la dotazione dei dirigenti di 1^a fascia in quarantotto unità, due di essi sono stati resi indisponibili (mentre in precedenza erano ridotti di un corrispondente numero), con l'effetto del non utilizzo dei relativi risparmi di spesa ai fini del riassetto in incremento della

⁶ Analoga commissione è prevista per il conferimento degli incarichi dirigenziali di seconda fascia, i cui componenti sono nominati dal direttore generale, attraverso un procedimento oggetto di successiva revisione, in costanza delle osservazioni formulate dai Ministeri vigilanti.

⁷ Da ultimo, il Ministero del lavoro ha chiesto all'Istituto (nota del 13 gennaio 2017) di deliberare una dotazione organica complessiva riferita non solo al personale delle aree funzionali ma anche al personale di qualifica dirigenziale.

composizione numerica dell'area funzionale C (con corrispondente diminuzione dei posti nelle aree A e B). Incremento che, a fronte dell'invarianza della dotazione dei dirigenti di 2^a fascia e dei professionisti, si mantiene in limiti più contenuti, tali da assicurare l'invarianza della spesa complessiva.

Quanto, infine, al provvedimento che reca l'Ordinamento delle funzioni centrali e territoriali è condivisibile il rilievo in origine formulato dai ministeri vigilanti circa l'indeterminatezza tra la complessiva riduzione dei posti di funzione di livello dirigenziale generale (che si attesta su trentasei unità oltre a quella dell'Oiv) e la dotazione organica complessiva, con la conseguenza che nove posizioni avrebbero potuto rifluire, in via residuale, su incarichi di consulenza, studio e ricerca, senza che ne fosse precisato il contingente, di cui è, comunque, rilevata l'eccessiva sproporzione rispetto ai posti di funzione.

A tale riguardo è, tuttavia, da considerare come il presidente, con successiva determinazione (n. 154 in data 30 novembre 2016), abbia individuato cinque incarichi di livello generale di consulenza studio e ricerca relativi ad altrettante aree tematiche di interesse per l'Istituto (ma indefiniti nell'oggetto), a fronte degli otto previsti dalla citata modifica dell'ordinamento delle funzioni centrali e territoriali. È altresì considerata la possibilità di un riassorbimento dei posti residui rispetto alla dotazione organica, all'esito della verifica di funzionamento del nuovo assetto organizzativo, oltre che in considerazione degli intervenuti pensionamenti dei dirigenti di 1^a fascia.

In linea generale, occorre tuttavia rilevare come all'adozione di atti presidenziali di assoluto rilievo per la stessa funzionalità dell'Istituto, quali, appunto il Regolamento di organizzazione, l'Ordinamento delle funzioni e gli stessi criteri per il conferimento degli incarichi ai dirigenti dell'Istituto, si sia pervenuti in un contesto di conclamato dissenso sia rispetto alle proposte del direttore generale sia — limitatamente almeno al Regolamento di organizzazione — con lo stesso Civ. Si è, in definitiva, venuta a determinare una situazione di contrasto tra gli organi (nel cui ambito si collocano le dimissioni del direttore generale intervenute nel novembre del 2016) che, anche a prescindere da una verifica di merito sull'assetto organizzativo funzionale adottato, non ha recato giovamento all'efficacia ed efficienza dell'attività dell'Istituto.

2.3 Il Civ è in carica dal 1^o ottobre 2013. La sua attuale composizione di ventidue membri consegue al susseguirsi di interventi normativi che dapprima ne hanno ridotto il numero in una percentuale del 30 per cento (d.l. n. 78/2010) e, successivamente all'incorporazione di Inpdap ed Enpals, ne hanno disposto l'integrazione con ulteriori sei componenti. La Corte dei conti nelle relazioni concernenti i precedenti esercizi ne ha sempre evidenziato due principali profili di criticità che, seppur relativi ad

ambiti diversi, sono tra loro strettamente collegati, in quanto entrambi intesi alla ricerca di un più adeguato bilanciamento dei poteri coerente con il funzionamento del sistema duale.

Il primo profilo attiene all'eccessiva consistenza numerica dell'organo, nel senso di ritenere che una maggior compattezza dimensionale, unita ad una semplificazione delle procedure di nomina potrebbe giovare ad un rafforzamento del suo stesso ruolo.

Il secondo profilo ha riguardo alla necessità di un intervento normativo che meglio ne definisca responsabilità e compiti e che consenta – come più volte ribadito – maggiore esigibilità ai poteri di indirizzo strategico e vigilanza dell'organo in parola.

I confini entro i quali il legislatore potrebbe definire l'auspicata, maggiore incisività dei poteri del Civ sono stati oggetto dell'attenzione di autorevoli esperti⁸ che hanno individuato quali più penetranti poteri la possibilità di richiedere agli organi di amministrazione la modifica della proposta di bilancio, ai fini di rendere effettivo l'esercizio della vigilanza sull'attuazione degli indirizzi da esso fissati, ovvero la facoltà di promuovere l'azione di responsabilità e di revoca dei componenti dell'organo di amministrazione.

Questa esigenza, insieme alla necessità di un più generale riordino del sistema di governo dell'Inps, è tanto più avvertita alla luce di una ripetuta serie di contrasti intervenuti nel corso del 2016 che hanno visto il Civ contrapporsi all'organo di indirizzo politico su alcuni provvedimenti di rilievo non secondario, quali l'adozione del richiamato Regolamento di organizzazione e il procedimento di nomina dei componenti dell'Oiv, che non ha visto raggiunta la necessaria intesa con la proposta formulata dal presidente dell'Istituto.

Con riguardo, poi, alla politica di bilancio, il Civ ha adottato un atto di indirizzo relativo ai criteri di redazione dei programmi sottostanti le missioni, inteso, tra l'altro, ad evitare commistioni tra spese di tipo previdenziale e assistenziale, attraverso l'individuazione delle pensioni da inserire nella missione “politiche previdenziali” e quella “diritti sociali, politiche sociali e famiglia”.

Atto di indirizzo di cui lo stesso Civ ha lamentato, in occasione di provvedimenti di variazione di bilancio, non essere stato dato adeguato seguito da parte degli organi di gestione (questi ultimi, a loro volta, avendo operato in conformità alle indicazioni del Ministero dell'economia).

In data 19 aprile 2016 il Civ ha deliberato la Relazione programmatica 2017-2019, documento che contiene le linee di indirizzo strategico dell'Inps, riferite, come di consueto, a tutti i settori dell'attività istituzionale e all'assetto organizzativo dell'Istituto, secondo obiettivi di consolidamento e obiettivi di innovazione.

⁸ Il riferimento è al documento prodotto dalla già citata Commissione di studio nominata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali nel 2012, cui innanzi si è fatto cenno.

È, infine, da considerare come il Civ nella seduta del 29 dicembre 2016 abbia approvato il Bilancio Sociale per il 2015, strumento ormai consolidato con il quale si rendicontano le diverse attività dell'Istituto e il valore sociale generato.

2.4 Quanto alla vigilanza ministeriale ed ai controlli spettanti al Collegio dei sindaci, ancora una volta devono, essere ribadite le osservazioni formulate dalla Corte dei conti nelle relazioni afferenti ai precedenti esercizi. Non senza mancare di sottolineare come, in assenza di interventi riformatori, le criticità segnalate rischino inevitabilmente di tradursi in difficoltà gestionali con riflessi diretti sull'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

In particolare è da rilevare come la stratificazione di molteplici disposizioni anteriori e successive alla legge fondante n. 88/1989, l'istituzione del Civ con proprie attribuzioni di vigilanza e il rinvio al codice civile per quelle dei sindaci, hanno condotto ad una non agevole applicazione integrata di norme spesso ispirate a logiche differenti e, tra loro, non coordinate.

Appare, in primo luogo, necessaria la ridefinizione della latitudine dei poteri ministeriali di controllo, oggi fondata su un quadro normativo contraddittorio, in costanza anche della mancata espressa abrogazione di norme tra loro incompatibili, oltre che su una disciplina risalente per il commissariamento (d.p.r n. 639/1970), riguardante generiche patologie gestionali e comunque priva di gradualità sanzionatoria, da aggiornare ai più recenti orientamenti legislativi di rispetto delle autonomie e da delimitare alle verifiche di coerenza con i programmi e gli indirizzi governativi in materia di previdenza.

L'interpretazione sistematica del quadro normativo vigente conduce a ritenere che, in atto, le disposizioni attraverso cui si esplicano i poteri di vigilanza dei Ministeri del lavoro e dell'economia (in particolare gli artt. 8 e 9, della citata l. n. 88/1989, di modifica del d.p.r n. 639/1970), delineano un modello incentrato sulla trasmissione di tutti gli atti adottati dal presidente già di competenza del Consiglio di amministrazione, sulla preventiva approvazione degli atti di rideterminazione della pianta organica del personale e su un controllo generalizzato dei documenti di bilancio preventivi e consuntivi.

Al rispetto dell'autonomia e delle finalità dell'Istituto, si collega la riconosciuta esecutività di tutti gli atti adottati dall'organo di indirizzo politico (ivi compresi i regolamenti e le delibere contenenti criteri direttivi generali). Ambiti di autonomia, cui dovrebbe corrispondere una rigorosa e tempestiva attività di controllo delle autorità vigilanti, finalizzata allo scrutinio di legittimità e regolarità, anche tecnica, dei provvedimenti adottati.

A tale riguardo è da sottolineare come il percorso di riforma organizzativa e funzionale dell'Istituto, oggetto delle determinazioni presidenziali del 2016, avrebbe potuto giovare di rapporti più lineari tra “vigilante” e “vigilato” di quanto non sia in effetti accaduto. Basti pensare come le osservazioni rese dal Ministero del lavoro, d'intesa con quello dell'economia, siano state precedute dall'autonoma formulazione al primo dicastero e allo stesso Inps di rilievi e richieste di integrazione documentale da parte del Ministero dell'economia e, per quanto di competenza, del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei Ministri, che soltanto in un momento successivo hanno trovato unitario coordinamento nell'azione del Ministero del lavoro.⁹

In ogni caso e nelle linee generali, si ritiene ormai del tutto inadeguato – ai fini dello stesso effettivo riconoscimento dell'autonomia dell'Inps – un modello di vigilanza incentrato esclusivamente sul controllo di singoli atti, pur se “assistiti” da immediata esecutività. Quando, invece, andrebbero definiti e raffinati strumenti ulteriori in grado anche di verificare la conformità dell'azione dell'Istituto ai programmi e indirizzi governativi in materia di previdenza, tenendo anche conto degli indirizzi strategici dettati dal Civ, l'efficacia dei sistemi di controllo interno, la trasparenza dell'azione amministrativa e, più in generale, il livello e la qualità dei risultati ottenuti.

Un'ultima osservazione è da riferire al controllo sui bilanci disciplinato dall'art. 9, della l. n. 88/1989. Controllo che si sostanzia nella facoltà riconosciuta ai Ministeri vigilanti di formulare rilievi su bilanci preventivi, su quelli consuntivi e sulle note di variazione rinviandoli a nuovo esame “da parte del consiglio di amministrazione”. Disposizione, questa, in alcun modo coordinata con le competenze attribuite in materia al Civ, tenuto – ai sensi dell'art. 3, c. 4, del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479 – ad approvare in via definitiva il bilancio preventivo e il conto consuntivo, limitandosi la norma da ultimo ricordata a prevedere che “in caso di non concordanza tra i due organi, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale provvede all'approvazione definitiva”.

Quanto, poi, al collegio dei sindaci va ancora una volta sottolineata l'opportunità di una revisione normativa che ne riduca la consistenza numerica – attualmente stabilita in nove componenti di designazione da parte del Ministero del lavoro e del Ministero dell'economia, tutti collocati in

⁹ Non ci si può, poi, esimere dal porre in evidenza come il Ministero del lavoro, con lettera del dicembre 2016 indirizzata al presidente dell'Istituto (e, per conoscenza, anche al Collegio dei sindaci), abbia posto l'accento su una serie di criticità gestionali afferenti non solo al percorso di riforma dell'assetto organizzativo e funzionale dell'Inps (rimarcando il mancato adeguamento ad alcune osservazioni), ma anche all'andamento finanziario ed economico-patrimoniale della gestione, all'attività negoziale e al conferimento di incarichi dirigenziali. Aspetti, questi, di cui vi è riferimento nei diversi capitoli del presente referto. E' lo stesso dicastero ad invitare l'Istituto ad attivare “virtuose dinamiche interne, peraltro condizione fondamentale di qualsivoglia modello di *governance* ed adotti altresì procedure che garantiscano continuità e correttezza degli adempimenti cui è tenuto l'assetto di vertice dell'Ente”. A questo intervento ministeriale ha fatto seguito una lettera del presidente che rimarca la correttezza dell'operato dell'amministrazione, la regolarità delle procedure adottate e gli interventi posti in essere per fare fronte ai profili gestionali evidenziati dal Ministero vigilante.