

1.2 Le altre disposizioni normative

Tra gli altri provvedimenti interessanti l'attività dell'Ente va segnalata, anzitutto, la Legge 24 novembre 2003, n. 326 con cui è stato convertito in legge, con modifiche, il Decreto Legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e l'andamento dei conti pubblici. Si tratta di un provvedimento di urgenza che si affianca all'ordinario strumento della Legge Finanziaria.

Nel settore delle attività produttive va menzionata la Legge 7 marzo 2003 n. 38, recante disposizioni in materia di agricoltura con delega al Governo ad adottare decreti legislativi nei settori dell'agricoltura, della pesca, etc.

In attuazione della delega assume particolare rilievo il Decreto Legislativo 29 marzo 2004 n. 99 recante disposizioni in materia di soggetti e attività aziendali in agricoltura nel quale, tra l'altro, si introduce una nuova figura dell'imprenditore agricolo professionale che sostituisce quello di operatore agricolo a titolo principale.

Con il Decreto Legislativo 23 aprile 2004 n. 124 è stata ridefinita in modo organico la vigilanza in materia di lavoro con l'istituzione, in particolare, di un'apposita Direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive.

Per quanto riguarda, infine, l'impatto sulla gestione dell'Istituto delle misure introdotte dalla Legge Finanziaria per il 2003 (Legge 27 dicembre 2002, n. 298), si rinvia a quanto analiticamente esposto nel referto per l'esercizio 2002.

Circa la normativa sopraevidenziata, anche in relazione all'attuale mole del contenzioso INPS, di cui si fa ampio cenno nel prosieguo del referto, appare condivisibile l'opinione secondo cui la maggior parte del contenzioso INPS discenda da una legislazione non sempre coerente e praticamente compiuta, caratterizzata da contraddizioni e frammentarietà, che involge questioni che, essendo spesso arduo risolvere sul piano interpretativo, finiscono per innescare contenzioso, che, data la nota situazione degli uffici giudiziari, si trascina per anni attraverso i vari gradi di giurisdizione per sfociare alla fine in una sentenza della Cassazione che in concreto definisce in via definitiva la regolazione della materia.

Sotto questo profilo un'azione assai importante dovrebbe essere svolta dai ministeri vigilanti nella fase attuativa delle leggi, non appena si delineassero problemi interpretativi che dovrebbero essere celermente risolti con apposite direttive e circolari interpretative o, qualora se ne ravvisasse la necessità, promuovendo opportune modifiche o aggiustamenti normativi. Con ciò si potrebbe evitare che le questioni si trascininano nel tempo contro l'interesse di tutti i soggetti coinvolti.

A tal riguardo il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, al fine di assicurare il tradizionale apporto di consulenza tecnica, fornito dall'Istituto al Parlamento ed al governo in materia previdenziale, che ha evidenziato, negli ultimi tempi, elementi di disarticolazione, ha sottolineato la necessità di individuare soluzioni organizzative idonee a garantire l'efficace presidio di una funzione interna di

supporto agli organi dell'Ente avente come obiettivo, da un lato, il continuo ed aggiornato monitoraggio sullo sviluppo dei lavori parlamentari relativi a leggi di interesse per l'INPS, dall'altro la formale ed univoca canalizzazione dei contributi da fornire al Parlamento o ad altri organi istituzionalmente deputati ad atti di produzione normativa, per una più corretta elaborazione dei testi, specie sotto il profilo delle ricadute finanziarie, organizzative e di eventuale contenzioso per l'Istituto.

2 - L'ORGANIZZAZIONE DELL'ISTITUTO

2.1 Gli Organi

Nell'assetto organizzativo delineato dal combinato disposto del Decreto Leg.vo. 30 giugno 1994 n.479, modificato dall'art.3 della legge 8 agosto 1995, n°335 e della legge n.127 del 15 maggio 1997, sono Organi dell'INPS:

- Il Presidente che ha la rappresentanza legale dell'Istituto, convoca e presiede il Consiglio di Amministrazione, può assistere alle sedute del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

- Il Consiglio di Amministrazione che è formato dal Presidente dell'Istituto e da otto esperti, di cui due scelti tra i dirigenti della pubblica amministrazione e predispone i piani pluriennali, i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento, il bilancio preventivo ed il conto consuntivo; approva i piani annuali nell'ambito della programmazione; delibera i piani di impiego dei fondi disponibili e gli atti individuati nel regolamento interno di organizzazione e funzionamento; delibera il regolamento organico del personale, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale, nonché l'ordinamento dei servizi, la dotazione organica ed i regolamenti concernenti l'amministrazione e la contabilità; riferisce trimestralmente al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza sull'attività svolta con particolare riguardo al processo produttivo ed al profilo finanziario, il Consiglio esercita inoltre ogni altra funzione che non sia compresa nella sfera di competenza degli altri Organi dell'Ente.

- Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza è formato da 24 membri scelti in rappresentanza delle parti sociali; esso definisce i programmi ed individua le linee di indirizzo dell'Ente, nell'ambito della programmazione generale, determina gli obiettivi strategici pluriennali; definisce in sede di autoregolamentazione, la propria organizzazione interna, nonché le modalità e le strutture con cui esercitare le proprie funzioni, compresa quella di vigilanza, per la quale può avvalersi anche dell'Organo di controllo interno per acquisire i dati e gli elementi relativi alla realizzazione degli obiettivi e alla corretta ed economica gestione delle risorse; emana le direttive di carattere generale relative all'attività dell'Ente; approva in via definitiva il bilancio preventivo ed il conto

consuntivo, nonché i piani pluriennali e i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento.

Il Collegio dei sindaci che esercita le funzioni previste dal Codice Civile (art. 2403 e seguenti). A riguardo assume rilievo la norma inserita nella Legge finanziaria che, recependo l'auspicio della Corte, ha previsto che per gli Enti previdenziali pubblici le funzioni di revisione contabile, in deroga alla disciplina di cui alla recente riforma societaria, sono ricondotte ai Collegi dei sindaci e dei revisori con conseguenti notevoli risparmi per gli Enti interessati.

Il Direttore Generale che partecipa con voto consultivo alle sedute del Consiglio di Amministrazione ed ha facoltà di assistere a quelle del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, è responsabile dell'attività diretta al conseguimento dei risultati e degli obiettivi; sovrintende al personale e all'organizzazione dei servizi, assicurandone l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo; formula proposte in materia di ristrutturazione dell'Istituto, consistenza degli organici e promozione dei dirigenti.

Le competenze dei predetti Organi trovano ulteriore specificazione nel regolamento di organizzazione e di funzionamento dell'Istituto di cui al DPR 24 settembre 1997, n.366 e, nei limiti consentiti, dai regolamenti di organizzazione successivamente approvati dall'Istituto con delibere n.799 del 28 luglio 1998, n.380 del 5 luglio 2000, n.474 del 31 ottobre 2000 ed infine con la delibera Commissariale n. 305 del 25 febbraio 2003 che ha adeguato il Regolamento di Organizzazione ai principi della legge n. 145 del 15 luglio 2002.

Continuano, inoltre, ad operare in base alla precedente normativa, i seguenti organismi collegiali già previsti dagli artt. 42 e seguenti della legge n. 88 del 1989:

- 12 Comitati amministratori di cui 10 di Fondi pensionistici e 2 per erogazioni di altre prestazioni
- 5 Comitati amministratori di Fondi di solidarietà; l'ultimo dei quali e cioè il Comitato amministratore di solidarietà per il sostegno dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali di cui al comma 1, D.I. 24 novembre 2003, n. 375, si è insediato solo il 14 aprile 2004.
- 1 Commissione Centrale per l'accertamento e la Riscossione dei Contributi agricoli unificati
- 1 Comitato per le Pari Opportunità
- 1 Collegio arbitrale di disciplina
- 1 Commissione di Congruità
- 1 Comitato dei Garanti per il ruolo della Dirigenza dell'Istituto (previsto dall'art. 55 del D.Lgs.vo 165/2001 e costituito con deliberazione consiliare n. 85 del 19 marzo 2002).

A livello periferico operano i Comitati regionali e provinciali e le speciali commissioni dei Comitati provinciali, nonché le 3 Commissioni provinciali della Cassa integrazione guadagni che hanno compiti di coordinamento dei Comitati Provinciali, di collegamento con la Regione, di contatto periodico con le Organizzazioni sindacali dei lavoratori nonché con gli Enti di Patronato e simili. Essi riferiscono periodicamente al Consiglio di Amministrazione circa l'attività svolta e gli obiettivi da perseguire in ambito regionale e decidono in via definitiva i ricorsi relativi alla sussistenza del rapporto di lavoro, esaminati, in primo grado, dalle Commissioni (lavoratori dipendenti, commercianti, artigiani e coltivatori diretti), costituite nel loro ambito.

Presso le Sedi provinciali operano i locali Comitati e le speciali Commissioni- competenti, prevalentemente, a decidere i ricorsi – nonché le Commissioni per la Cassa integrazione guadagni (ordinaria, edilizia ed agricola).

Ad avviso della Corte, le riferite linee ordinamentali non sembrano idonee a risolvere tutti i problemi strutturali dell'Ente, la cui organizzazione, specie a livello periferico, appare particolarmente complessa e macchinosa.

Deve ribadirsi, altresì, che spesso i singoli Organi generano nel loro seno sottocomitati e sottocommissioni, temporanei e permanenti, onde l'evidente dimensione patologica del fenomeno di tale proliferazione che, oltre ad arrecare un inevitabile nocimento alla speditezza del lavoro degli uffici, determina, spesso, casi di sovrapposizione di competenze e di duplicazioni di procedure oltre che deviazioni ed interferenze nei rapporti con la dirigenza dell'Istituto che, talvolta si è vista espropriata dei poteri decisionali autonomi ad essa istituzionalmente riconosciuti.

La necessità di disporre di un apparato più snello (gli addetti sarebbero circa seimila), oltre che meno gravoso sotto il profilo finanziario per i singoli fondi previdenziali (l'onere complessivo della spesa per gli Organi nel 2003 è stato pari a circa 10.000.000 di euro) induce a ribadire la proposta di una significativa riduzione degli Organi sovrabbondanti ed un ridimensionamento della loro composizione, sia pure nel rispetto della rappresentatività delle forze sociali di cui sono, in genere, espressione.

A tal riguardo giova ricordare che l'art.41, comma 1, della legge 449 del 1997 impone all'Organo di direzione politica dell'Ente di individuare, entro sei mesi dall'inizio di ogni esercizio finanziario e con apposito provvedimento, quali siano " i Comitati, le Commissioni, i Consigli ed ogni altro Organo collegiale con funzioni amministrative ritenuti indispensabili", prevedendo altresì che quelli non ritenuti tali "sono soppressi a decorrere dal mese successivo all'emanazione del provvedimento" e le loro attribuzioni sono trasferite all'Ufficio che riveste preminente competenza nella materia già trattata dall'Organo soppresso.

Con deliberazione n.9 dell'11 giugno 2002, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha, per altro, ritenuto l'indispensabilità, per il raggiungimento delle finalità istituzionali dell'Ente, di tutti i Comitati, Commissioni e Organi Collegiali operanti nell'Istituto, con esclusione dei seguenti:

1. Comitato speciale per la gestione del Fondo di Previdenza per il personale del Consorzio

- Autonomo del Porto di Genova e dell'Ente autonomo del Porto di Trieste;
2. Comitato amministratore del Fondo di Previdenza per il personale addetto alle Gestione appaltate delle Imposte di consumo;
 3. Comitato speciale del Fondo di Previdenza per gli impiegati dipendenti dei concessionari del servizio di riscossione dei tributi e delle entrate dello Stato e degli Enti Pubblici (Fondo esattoriale);
 4. Comitato di vigilanza per la gestione speciale di previdenza integrativa dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, vecchiaia e superstiti ai dipendenti da imprese esercenti miniere cave e torbiere, con lavorazione ancorché parziale, in sotterraneo;
 5. Comitato di gestione degli interventi per la razionalizzazione della rete commerciale;
 6. Commissione centrale pescatori;
 7. Commissioni compartimentali per l'assicurazione dei pescatori marittimi;
 8. Commissioni provinciali per l'assicurazione dei pescatori delle acque interne.

L'attribuzione al CIV della titolarità del potere ricognitivo, ex art. 41, non esclude il coinvolgimento del Consiglio di Amministrazione per la formulazione, nella fase istruttoria, delle necessarie valutazioni ed analisi in ordine alla sussistenza dei motivi che possano legittimare la permanenza o meno dei diversi organismi operanti nell'ambito dell'Istituto.

L'attribuzione delle competenze dei Comitati soppressi, in una prima fase assegnati in via temporanea dal C.d.A., sono state successivamente trasferite come segue :

- Con delibera n. 202 del 17 novembre 2004, il Consiglio di Amministrazione ha trasferito al Comitato amministratore degli esercenti attività commerciali i compiti già svolti dal soppresso Comitato per la "Rete commerciale";
- Con delibera n. 51 del 23 febbraio 2005, il Consiglio di amministrazione ha trasferito al Comitato Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti le competenze dei restanti Comitati soppressi. Successivamente, per gli anni 2003 e 2004 il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza deliberò di ritenere indispensabili tutti gli Organi operanti nell'Istituto.

In particolare, nel 2004, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha esaminato le proposte formulate dal Commissario Straordinario, che riproponeva, sulla base dello studio di una Commissione Tecnica che, a suo tempo, aveva approfondito la problematica, la soppressione dei seguenti altri organismi :

- Commissione centrale per l'accertamento e la riscossione dei contributi agricoli unificati;
- Commissioni per la cassa integrazione ordinaria, edilizia e agricola;
- Comitato "Gas".

Il CIV, nel confermare l'indispensabilità di tutti gli Organi operanti nell'Istituto, con delibera n. 9 del 13 luglio 2004, ha condiviso le conclusioni della propria Commissione istituzionale che raccomandava un coinvolgimento delle parti sociali rappresentate negli Organi operanti nell'Istituto prima di procedere alla proposta della loro non indispensabilità.

Ciò in particolare, per quanto riguardava le commissioni provinciali che si occupano di CIG ordinaria di CIG edilizia di CIG agricola e per il Comitato "Gas" nonché della Commissione Centrale per l'accertamento e la riscossione dei contributi agricoli unificati, sottolineando la peculiarità del lavoro agricolo e la mole di lavoro affrontato e risolto dalla predetta Commissione.

2.2 Il problema del sistema duale

Circa la validità del sistema introdotto per i maggiori Enti di previdenza e assistenza (INPS, INAIL, INPDAP ed IPSEMA) con il Decreto Leg.vo. n.479 del 1994, (c.d. sistema duale) la Corte ha già avuto occasione di soffermarsi in occasione del precedente referto.

Peraltro, non può non ribadirsi, ancora una volta, la necessità che si pervenga ad una soluzione normativa che eviti, in modo chiaro e netto, la possibile confusione dei ruoli e delle azioni conseguenti che ciascuno dei due organi tende ad attribuirsi in forza di un'interpretazione estensiva delle proprie competenze.

2.3 Il funzionamento degli Organi

Nell'anno 2003 si assiste allo scadere del secondo quadriennio di validità del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (8 settembre 2003) e, non essendo intervenuto nessun decreto di ricostituzione del predetto Organo, lo stesso ha continuato la propria attività fino al 23 ottobre 2003 in regime di "prorogatio". Solo in data 24 ottobre 2003, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con proprio decreto, ha ricostituito il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

Circa il funzionamento del CIV appare incontestabile che non solo nel periodo considerato, ma anche fino a data corrente, esso abbia fornito un apprezzabile contributo, sia nell'evidenziare criticità normative e deficienze organizzative e gestionali, sia nel delineare strategie e obiettivi di ampio spettro come, in particolare, è dato rilevare nelle linee di indirizzo elaborate dal CIV per il piano pluriennale 2004- 2007 (con deliberazione n. 8 del 9 giugno 2004).

Circa lo stato di attuazione delle precedenti linee, delibera n. 5 del 18 aprile 2000, il CIV avvalendosi delle metodologie di indagine e delle osservazioni espresse dall'ufficio di valutazione e controllo strategico, ne ha ritenuto apprezzabile, sotto l'aspetto quantitativo, la percentuale di realizzazione, pur evidenziando talune dissonanze, specie in materia di riassetto degli strumenti contabili e di controllo di gestione, in relazione alle quali ha sollecitato un più organico piano di interventi da parte dei competenti organi di gestione.

Altra questione sollevata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e ripresa dal Collegio sindacale dell'Istituto è quella concernente la possibilità per i componenti del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'INPS di far parte - come attualmente si verifica - anche dei Comitati amministratori dei fondi e delle gestioni operanti nell'ambito dell'Istituto.

La problematica è collegata alla già evidenziata attuazione del principio, contenuto nel Decreto leg.vo n.29 del 1993 e successive modificazioni, circa la separazione tra gli Organi di indirizzo e gli Organi di amministrazione, nonché alle previsioni di cui all'art.1, comma 28 della legge n. 537 del 1993 che dispone l'esclusione di rappresentanti sindacali nei collegi deliberanti in materia di ricorsi.

La questione non appare di facile soluzione sul piano esclusivamente ermeneutico in quanto, allo stato della legislazione ferma al 1988, sussistono dubbi in ordine alla esatta natura giuridica dei Comitati le cui attribuzioni non sembra che possano ritenersi circoscritte nell'ambito di un'attività di mera gestione.

Tuttavia lo svolgimento di attività almeno in parte gestionale e comunque soggetta ad un possibile riesame in sede CIV, dovrebbe escludere la predetta partecipazione onde evitare possibili commistioni con compiti di controllo e comunque di coincidenza di posizioni fra controllore e controllato.

Si ritiene di ribadire, comunque, che anche a tal riguardo appare indispensabile un intervento chiarificatore del legislatore atto a ridefinire il ruolo degli organi predetti, anche alla luce del nuovo modello organizzativo introdotto dal richiamato Decreto Legislativo n. 479 del 1994.

Va, infine, fatto cenno alle problematiche interpretative insorte in ordine ai compiti ed alle funzioni dei Comitati periferici dell'Istituto.

Si è posto, in particolare, il problema se le competenze degli organi in questione, a suo tempo fissate dagli articoli 43 e 48 della Legge n. 88 del 1989, dovessero essere armonizzate con il principio di distinzione e separazione tra le funzioni di indirizzo e quelle amministrativo-gestionali che, come si è visto, è alla base del nuovo assetto di governo dell'INPS, a seguito dell'emanazione del Decreto Leg.vo n.479 del 1994.

A tale riguardo, un regolamento recante il riassetto degli organi territoriali dell'INPS, emanato con D.P.R. 10 marzo 1999, non fu registrato dalla Corte dei conti per non conformità a legge, né migliore esito ha avuto la cennata delega al Governo, di cui alla legge n. 144 del 1999, laddove l'art. 57 lettera i, stabiliva che il decentramento territoriale degli Enti dovesse essere in sintonia con l'evidenziato principio di separazione.

In tale vuoto normativo si è inserita la direttiva del Ministero del Lavoro, in data 13 dicembre 2000, che, sulla scorta di un'interpretazione logico sistematica della vigente normativa, ha riconosciuto al CIV, coerentemente con la sfera delle sue attribuzioni, il governo generale dei rapporti, con i comitati territoriali, ivi compresa la facoltà di assegnare agli stessi lo svolgimento di particolari compiti.

Va, peraltro, rilevato che i rapporti del CIV con gli organismi territoriali hanno trovato una più armonica ed equilibrata definizione in sede di modifica del precedente regolamento di organizzazione e funzionamento, di cui alla delibera CIV dell'11 maggio 2004, di cui si riferirà più ampiamente nel prossimo referto.

Circa il funzionamento del Consiglio di Amministrazione giova ricordare che a seguito del decesso del nuovo Presidente dell'Istituto che era subentrato al precedente dimissionario, e delle successive dimissioni dei componenti del Consiglio di Amministrazione, con decreto interministeriale 28.11.2002, è stato nominato un Commissario straordinario, coadiuvato da un Vice Commissario, con il compito di garantire fino alla nomina del nuovo Presidente e del Consiglio di Amministrazione la continuità di gestione dell'Istituto.

Gli incarichi di Commissario straordinario e di Vice Commissario sono stati confermati con successivi decreti interministeriali del 23.12.2002 fino al 28.02.2003, del 28.02.2003 fino al 30.06.2003 e del 30.06.2003 fino al 31.12.2003.

Con decreto del Presidente della Repubblica in data 10.12.2003 il Commissario straordinario è stato nominato, per la durata di un quadriennio, Presidente dell'Istituto. Con successivo decreto interministeriale del 30.12.2003, il Commissario straordinario e il suo Vice sono stati confermati nei rispettivi incarichi fino alla nomina del Consiglio di Amministrazione e fino alla data del 31.01.2004.

Con successivi decreti interministeriali gli stessi sono stati ulteriormente confermati nei rispettivi incarichi fino al 30 settembre 2004 .

Nel frattempo con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 giugno 2004, si è finalmente proceduto al rinnovo del Consiglio di Amministrazione dell'Istituto, il cui insediamento è avvenuto in data 28 luglio 2004.

A tal riguardo la Corte non può non rimarcare che il protrarsi del regime commissariale per quasi due anni appare censurabile in quanto per tale periodo di tempo l'INPS è stato privato dell'Organo collegiale istituzionalmente preposto alla gestione dello stesso, nel quale convergono esperienze e professionalità diverse, sottese ad un'equilibrata estrinsecazione delle complesse e articolate attribuzioni di competenza, al cui corretto esercizio concorre anche la possibilità di svolgimento dell'attività di controllo concomitante del Collegio sindacale e della Corte dei Conti, attraverso la presenza dei rispettivi componenti alle sedute del Consiglio di Amministrazione.

Va, peraltro, rilevato che l'attività svolta dal Commissario straordinario e dal Vice Commissario è stata proficua compendiandosi nel 2003 in 1505 determinazioni e nel 2004 in 385 sino all'insediamento del nuovo Consiglio.

Le determinazioni assunte hanno riguardato i bilanci e la gestione di cassa, la gestione del patrimonio, la cartolarizzazione dei crediti dell'Istituto, la previdenza complementare, la gestione del personale, il funzionamento degli Organi Collegiali dell'Istituto, nonché diverse altre attività quali i convegni, le sinergie con altri Enti previdenziali, il controllo di gestione e il contenzioso giudiziario.

Il Collegio sindacale ha svolto, nel periodo considerato dal presente referto, le sue funzioni di vigilanza con particolare impegno e professionalità, anche attraverso la costante partecipazione

dei suoi componenti alle riunioni dei numerosi Organi Collegiali dell'Istituto ove di frequente è intervenuto sia in funzione collaborativa che di prevenzione di ipotizzabili situazioni di contrasto con i canoni della legge o con quelli dell'economicità e dell'efficienza dell'azione amministrativa.

E' da segnalare, peraltro, che il Ministero del Lavoro, dopo un lungo periodo di vacanza, solo di recente ha provveduto, come previsto dalla legge, alla nomina del Presidente del Collegio.

Le riunioni, con frequenza settimanale, del Collegio hanno costituito occasioni di approfondimento e di analisi delle varie problematiche inserite negli ordini del giorno delle sessioni dei vari organi, oltre che dei flussi informativi costituiti dalle delibere e dalle determinazioni adottate dagli organi stessi.

Peculiare impegno è stato dispiegato dal Collegio Sindacale in sede di predisposizione delle prescritte relazioni ai bilanci di previsione ed ai conti consuntivi dell'Ente e delle singole gestioni amministrate; dette relazioni hanno costituito uno strumento essenziale di riferimento, sia ai fini dei relativi processi approvativi, sia ai fini delle determinazioni finali espresse dagli organi ministeriali.

I Sindaci hanno, inoltre, svolto, sia collegialmente che individualmente, verifiche e controlli sugli atti relativi alla gestione del bilancio e del patrimonio dell'Ente, anche mediante accessi presso gli Uffici delle Direzioni centrali, esaminando le determinazioni da queste assunte e procedendo alle verifiche di cassa relative al Fondo previsto dall'art.29 del regolamento di contabilità

Il Collegio, in più di un'occasione, ha compiuto altresì, anche assieme al Magistrato della Corte dei conti delegato al controllo, accessi presso alcune Sedi periferiche caratterizzate da particolari situazioni di criticità.

2.4 I compensi degli Organi

I compensi previsti per i componenti degli Organi dell'Istituto sono fissati in base al D.P.C.M. 9 maggio 2001, nelle seguenti misure (in euro):

- 23.881 annui lordi per i componenti il Consiglio di Amministrazione;
- 17.911 annui lordi per i componenti del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e 29.851 annui lordi per il Presidente di tale Organo;
- 14.926 annui lordi per i Sindaci effettivi (3.582 per i Sindaci supplenti) 17.911 per il Presidente del Collegio e 16.717 annui lordi per il Vice Presidente.

Al Presidente dell'Ente, in base al Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in data 9 maggio 2001, viene corrisposta un'indennità di carica di euro 128.360 annui lordi.

La stessa indennità di carica di € 128.360 è stata corrisposta al Commissario per l'anno 2003 mentre l'indennità del vice Commissario è stata fissata in €51.344.

Al Direttore Generale, in base al decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale del 7 agosto 1997, competeva un trattamento economico onnicomprensivo, articolato in una parte fissa pari a € 103.290 annui lordi e in una parte variabile, correlata alla produttività dell'Istituto di € 30.987 annui lordi.

Con successiva delibera del Consiglio di Amministrazione, n. 38 del 5 febbraio 2002, il suddetto trattamento, che, per l'adeguamento ai tassi d'inflazione programmati, era stato, nel frattempo, elevato a € 158.550, ha subito un'ulteriore lievitazione a complessivi € 244.280 annui lordi.

Circa la determinazione di tale trattamento va rilevato che nel passato esso era sganciato da quello del personale dell'Ente in quanto si riteneva che il Direttore Generale, quale organo dell'Ente stesso, dovesse essere, più propriamente, assoggettato alla comune disciplina in base alla quale il trattamento degli organi è fissato con apposito decreto dei ministeri vigilanti.

Successivamente, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ritenuto che la normativa previgente potesse essere superata, in via interpretativa, assimilando sostanzialmente, ai fini economici, il Direttore Generale degli Enti, ai Segretari Generali delle Pubbliche Amministrazioni, il cui trattamento economico discende, come è noto, dal contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale dirigente, sottoscritto in data 9 aprile 2001, con validità per il quadriennio 1998-2001.

Sulla scorta di tale indirizzo, con la richiamata delibera n. 38/2002, il trattamento del Direttore Generale è stato rideterminato nei sensi sopra richiamati.

Alle indennità sopraindicate si aggiunge il gettone di presenza, nella misura di € 83.67 per la partecipazione alle sedute degli Organi Collegiali, che viene corrisposto anche al magistrato della Corte dei conti.

Ai componenti il Collegio Sindacale e il Consiglio di Amministrazione collocati fuori ruolo dalle amministrazioni di appartenenza sono corrisposte dall'Istituto le competenze spettanti per la qualifica rivestita.

2.5 Spese di rappresentanza

Nel corso dell'esercizio in esame per spese di rappresentanza risultano erogati a consuntivo € 32.287,55.

Tali oneri si riferiscono alle attività di rappresentanza esplicate dal Presidente del Consiglio di Amministrazione e o Commissario e del CIV, dal Direttore Generale, dai Comitati Regionali e Provinciali e dai Direttori delle strutture centrali, soggetti questi autorizzati all'adozione di provvedimenti di spesa.

Come già segnalato nel precedente referto, a seguito di un'indagine esperita dal Collegio dei sindaci sulle spese di rappresentanza relative agli esercizi 1999, 2000 e 2001, sarebbero emerse diverse irregolarità riguardanti spese sostenute dagli Organi con motivazione generica, oppure corredate da documenti giustificativi incompleti.

A tal riguardo si osserva che solo in data 26 febbraio 2002 il Consiglio di Amministrazione dell'Istituto, con deliberazione n. 56, ha provveduto ad emanare l'apposito regolamento previsto dall'art. 55.3 del Regolamento opere e forniture approvato con deliberazione consiliare n. 628 del 13 giugno 1995.

E' appena il caso di ricordare che la definizione ed i presupposti giustificativi delle spese di rappresentanza sono rigorosamente ricostruiti dalla giurisprudenza della Corte dei Conti.

Secondo gli orientamenti ormai consolidati della giurisprudenza in questione, le spese di rappresentanza sono soltanto quelle dirette a favorire la valorizzazione verso l'esterno dell'immagine dell'Istituto, finalizzate a mantenere o ad accrescere il prestigio dell'Ente, del suo ruolo e della sua presenza nel contesto sociale interno ed internazionale in occasione di rapporti ufficiali tra personalità e organi rappresentativi di organismi sia pubblici che privati.

Le spese in questione competono esclusivamente agli organi rappresentativi dell'Ente e tutti gli atti di spesa devono essere adeguatamente motivati indicando in particolare le circostanze e le ragioni che hanno determinato la spesa, la qualificazione pubblica o la rilevanza sociale del destinatario dell'iniziativa da individuarsi nominativamente e con rispetto degli aspetti formali e sostanziali dei connessi adempimenti amministrativi mediante l'alligazione di idonea e puntuale documentazione (fatture, ricevute fiscali ecc.) comprovante la spesa.

3 - L'ASSETTO STRUTTURALE

3.1 Evoluzione e razionalizzazione dell'assetto organizzativo

Realizzato e consolidato il modello organizzativo, basato sulla logica del lavoro per processi, definito con la deliberazione n.799/1998 e successive modificazioni e integrazioni, l'Istituto anche nel corso del 2003 si è adoperato per assicurare maggiore accessibilità ai servizi da parte dei cittadini che dovrebbero assumere un ruolo sempre più determinante e centrale nella cosiddetta "rete dei valori".

Le azioni per il sostegno dell'innovazione sono state indirizzate dall'Istituto, in misura prevalente, alla creazione di strutture idonee ad aumentare e migliorare i servizi

L'Istituto, infatti, ha cercato di anticipare ed interpretare i diversi bisogni di "contatto" dell'utenza per progettare risposte tempestive ed efficaci, offrendo un servizio omogeneo indipendente dalle diverse tecnologie usate per accedervi.

Sono stati quindi sviluppati ed implementati canali e modalità di accesso diversificati rispondenti ai diversi bisogni manifestati cercando, sempre più, di colmare la c.d. "digital divide", ciò in particolare attraverso :

- unicità dei punti di accesso;
- multicanalità intesa come differenziazione delle modalità di accesso;
- valorizzazione della relazione con l'utenza come momento di ascolto;
- pari condizioni di accesso a tutti.

Sono state, altresì, potenziate le sinergie "telematiche" con i partner tradizionali (quali patronati, associazioni di categoria, pubbliche amministrazioni centrali e locali) ed avviati interventi finalizzati al miglioramento delle competenze professionali anche mediante la rimodulazione dei processi produttivi.

Nel corso del 2003, si è lavorato inoltre alla progettazione di un nuovo modello di front office, che è stato proposto in occasione dell'Operazione estratto contributivo, coerente con quanto già riferito nei precedenti referti sui Punti di Incontro e le Isole di Consulenza (Circolari nn. 2 e 188/2001).

Il modello definito individua tre precisi momenti che caratterizzano il contatto:

- ✓ il momento della prefruizione del servizio: per il quale si è ipotizzata una struttura orientata a garantire buoni standard nelle infrastrutture e capace di garantire i bisogni dei singoli;
- ✓ il momento della fruizione del servizio: per il quale si è inteso realizzare una struttura che combini modernizzazione/cambiamento e capacità di rispondere ai bisogni dei cittadini

utenti, dove la telematicità è sempre più presente, ma ben integrata con il bisogno di contatto personalizzato;

- ✓ il momento di post fruizione del servizio: per il quale si è prefigurata una struttura capace di accompagnare e cogliere i futuri bisogni del cittadino.

Sulla base del lavoro preparatorio svolto, nel corso del 2003, è stata predisposta e fornita a tutte le Direzioni Provinciali e Subprovinciali una griglia di rilevazione/questionario che ha consentito di monitorare gli assetti e lo stato dei servizi al cliente in INPS.

L'analisi delle risposte, opportunamente ponderate in base alla loro rilevanza rispetto al modello individuato, ha fornito una misura atta a posizionare le strutture dell'Istituto nei confronti del modello stesso, e a progettare gli interventi opportuni, sotto ogni profilo, per colmare il gap esistente con il modello individuato.

Nell'ottica di migliorare le interazioni tra Amministrazione e clienti si è posto inoltre l'obiettivo di "semplificare i processi", per ridurre i tempi di erogazione del servizio e per garantirne alti standard qualitativi.

I processi ridisegnati nel corso del 2003 in collaborazione con alcune Direzioni Regionali hanno riguardato le seguenti aree:

- Disoccupazione Ordinaria e Agricola
- Gestione del conto assicurativo e estratto conto certificativo
- Gestione Autonomi
- Certificazione di malattia

3.2 Decentramento funzionale e territoriale dell'Istituto

Mentre nel 2002 l'Istituto ha intensificato il monitoraggio costante di alcuni aspetti connessi al lavoro quotidiano delle Agenzie, innanzitutto quelli legati all'impatto e ad eventuali criticità delle procedure informatiche, ed agli aspetti organizzativi e di gestione del personale, come ampiamente illustrato nel precedente referto, nel corso del 2003 l'attività è stata incentrata in gran parte nel ridisegnare la presenza dell'Istituto nelle aree metropolitane.

Infatti, è noto come l'Istituto sia presente nelle più grandi aree metropolitane del Paese secondo un modello caratterizzato dalla presenza di grosse strutture che replicano, sostanzialmente, la sede provinciale di riferimento, spesso con gli stessi difetti di origine della struttura provinciale che dovevano contribuire a decongestionare.

Per ovviare a tale stato di cose si è reso necessario che le modifiche al modello base di decentramento presente nelle aree metropolitane, pur tenendo conto delle specifiche situazioni

locali, fossero in grado di fronteggiare le nuove esigenze e i cambiamenti del contesto esterno che proprio nelle grandi aree metropolitane trovano le prime e più visibili manifestazioni.

L'assetto più consono a fornire una risposta soddisfacente alle legittime richieste dell'utenza è stato individuato nella creazione di una rete costituita dalle Agenzie, finalizzate ad erogare i servizi propri dei tre processi primari, e dalla Direzione Provinciale Metropolitana (o Centro Direzionale) dove sono concentrati i processi di supporto e le strutture direzionali.

Questa soluzione tende a ridurre i costi di gestione grazie alle rilevanti economie di scala rese possibili dall'accorpamento dei processi di supporto ma, soprattutto, permette di finalizzare le strutture al servizio dei cittadini, ricercando il più possibile un forte rapporto con gli Enti Locali e le altre Pubbliche Amministrazioni nel tentativo di creare sinergie logistico-funzionali in grado di coprire meglio il territorio e di portare ad un'erogazione del servizio più rispondente alle esigenze dell'utenza.

Nel corso del 2003 sono state compiute tutte le azioni necessarie alla messa a regime del piano, attuando il massimo decentramento possibile, alla luce delle risorse logistiche disponibili.

In tal senso sulla base della Determinazione commissariale n. 1385 del 9/12/2003, a partire dall'anno 2004 è stata costituita la Direzione metropolitana di Torino, che assume altresì il compito di Direzione provinciale, nella quale sono confluite le preesistenti sedi di Torino.

In tal modo si è raggiunto l'obiettivo di garantire il rafforzamento della governance delle attività di servizio dell'INPS nell'area torinese, con la semplificazione dell'assetto manageriale e la gestione unificata delle linee di organizzazione e controllo.

Le altre aree metropolitane che, nel corso del 2003, sono state interessate da progetti di riconfigurazione della presenza dell'Istituto sono Genova, Roma, Napoli e Catania.

- Genova: la Direzione Regionale Liguria ha presentato (25/11/2003) alle Direzioni centrali interessate un progetto che prevede la creazione di un Centro Direzionale Provinciale e di 8 Agenzie (6 urbane) in luogo delle 2 DSP di Sestri Levante e Sestri Ponente. Acquisiti i pareri delle Direzioni centrali, l'iter sta proseguendo con la presentazione del progetto ai Comitati ed alle OO.SS..
- Roma: la Direzione Regionale Lazio ha presentato un progetto che prevede il passaggio da 12 a 4 Direzioni Subprovinciali e da 11 a 27 Agenzie di cui 14 urbane. Anche in questo caso l'iter sta proseguendo con la presentazione del progetto ai Comitati ed alle Organizzazioni sindacali.
- Napoli e Catania: i progetti di decentramento che interessano queste due province devono, allo stato attuale, ancora essere presentati alle strutture centrali interessate.

Sinergie

Nel corso del 2003, l'Istituto ha avviato molteplici accordi di collaborazione finalizzati a migliorare il rapporto della Pubblica Amministrazione con l'utenza, oltre a realizzare economie di gestione mediante l'ottimizzazione dell'utilizzo di risorse umane e strumentali.

Sulla strada dell'integrazione, a dicembre del 2003 l'Istituto ha realizzato, previa soluzione delle molteplici problematiche normative, organizzative-gestionali ed informatiche, lo Sportello Unico Previdenziale INPS e INAIL per la richiesta ed il rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva come previsto dall'art. 2 della legge 266/2002. Successivamente la collaborazione è stata aperta anche alle Casse Edili come previsto dall'art. 86 del decreto legislativo 276/2003.

Le attività, le procedure e l'organizzazione necessarie per il rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva potenzialmente sono strumenti utilizzabili anche per lo svolgimento di attività di vigilanza e per la creazione di apposita banca dati delle imprese.

In attuazione degli artt.25 e 28 della legge 19.01.55 n. 25 e art. 48, comma 9, della legge 449/97, è in via di definizione la convenzione tra INPS, INAIL e Regioni a statuto ordinario per la determinazione delle modalità di partecipazione delle stesse Regioni all'attuazione delle norme in materia di agevolazioni contributive agli apprendisti dipendenti dalle imprese artigiane.

Il 27 maggio 2003 è stata infine approvata la convenzione tra INPS e INPDAP per lo scambio di informazioni necessarie per la liquidazione degli assegni straordinari spettanti al personale delle Aziende di credito destinatarie dell'art. 5 del Decreto Ministro del Lavoro n. 158/2000.

Particolare importanza assumono le sinergie assunte con Enti locali.

Tra queste vanno annoverate quelle rivolte alla progettazione e alla realizzazione di:

- sportelli polifunzionali per l'assistenza e l'informazione diffusi sul territorio;
- condivisione di beni per il raggiungimento delle finalità istituzionali;
- corsi comuni per i funzionari delle diverse Amministrazioni per integrare maggiormente le conoscenze e le modalità operative.

In particolare sono realtà ormai consolidate le "strutture polifunzionali", dove alla condivisione degli immobili si aggiunge anche la disponibilità di servizi INPS presso le Agenzie per l'Impiego.

Con riferimento al Decreto leg.vo 297/2002 va evidenziato che le sedi territoriali dell'istituto, unitamente alle altre strutture di Enti locali competenti in materia di lavoro, hanno sviluppato le sinergie necessarie a realizzare un sistema di comunicazione che consenta di ottimizzare la gestione delle informazioni relative agli avviamenti al lavoro, con particolare riguardo alle assunzioni che danno titolo a specifiche agevolazioni contributive (per esempio assunzioni ex lege 223/91).

In tale settore sono stati già sottoscritti in alcune province appositi protocolli d'intesa (per esempio a Napoli e a Roma) che in altre località sono in via di sottoscrizione.

Sul territorio l'Istituto ha fatto ricorso infine a rapporti di collaborazione con le Agenzie delle Entrate mettendo in comune competenze, conoscenze, servizi e strumenti per potenziare la fruibilità dei servizi offerti ai cittadini oltre che per svolgere una più efficace attività di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva (protocollo sottoscritto dalla Direzione Regionale Abruzzo nell'aprile 2003).

3.3 L'attività di Vigilanza

L'attività di vigilanza, nell'anno 2003, incentrata, soprattutto, nella lotta al sommerso, si è concretizzata :

- nell'espletamento di n. 147.469 accertamenti ispettivi;
- nell'accertamento di una percentuale, pari al 61%, di aziende trovate irregolari (n. 90.005);
- nell'individuazione di 111.484 lavoratori in posizione irregolare;
- nell'individuazione di n. 27.431 aziende in nero e lavoratori autonomi non iscritti;
- nell'accertamento di 569 milioni di Euro di contributi evasi, riferiti per:
 - ✓ 309 milioni di Euro a lavoro nero, pari al 54% del totale;
 - ✓ 260 milioni di Euro ad altre omissioni contributive, pari al 46%
- i tempi medi delle ispezioni si sono attestati a 18 gg.

Nel prospetto che segue, i risultati dell'anno 2003 vengono confrontati con il budget dello stesso anno e con i risultati conseguiti nel 2002.

	Verifica 31.12.2003	Verifica 31.12.2002	Budget 2003	Scostamento 2003/2002	% di realizz.ne del budget
N. ispezioni	147.469	148.707	158.197	-0,83%	93%
N.aziende irregolari	90.005	81.763		+10%	
%Az. Irreg. Visitate	61%	55%	64%	+6	-3
Tempi medi in giorni	18	16	15	+2	+3
N. aziende in nero e lav. aut. non iscritti	27.431	22.347	23.769	+23%	115%
Lavoratori irregolari	111.484	126.152	126.939	- 12 %	88%