

avvalersi delle strutture centrali dell'ente per la pianificazione strategica e la formazione del bilancio, con palese riferimento alle "strutture" di supporto menzionate nel citato art. 17.

Nell'ambito delle funzioni previste dall'art. 3 comma 6 del decreto legislativo n. 479 del 1994, il regolamento demanda (art. 7 lett C) al direttore generale l'adozione - in base ai criteri deliberati dal consiglio di amministrazione - dei provvedimenti relativi all'assegnazione delle funzioni ed al trasferimento dei dirigenti ed all'attribuzione ad essi dell'indennità di funzione, che venivano, in precedenza, impropriamente disposti con delibera consiliare.

Prevede, inoltre, all'art. 8 comma 1, che continuano ad operare i comitati amministratori delle Gestioni, Fondi e Casse contemplati dall'art. 2 comma 1 n. 4 della legge n. 88 del 1989 (1) e che, nella prima seduta ciascun comitato sceglie, tra i propri membri, il presidente.

Con decreti ministeriali in data 16 dicembre 1997, sono stati ricostituiti i comitati amministratori dei Fondi di previdenza del personale delle imposte di consumo; dei servizi di Telefonia in concessione; dell'ENEL e delle aziende elettriche private; esattoriali; e delle aziende del gas, nonchè dei

(1) In proposito, è da notare che l'art. 2 del decreto legislativo n. 479 del 1994 non annovera più detti comitati tra gli organi dell'Ente, a differenza dell'art. 2 della legge n. 88 del 1989.

comitati di vigilanza delle gestioni previdenziali integrative del clero, del personale di volo e dei minatori, nella nuova composizione (parti sociali e rappresentanti ministeriali del Tesoro e del Lavoro), che esclude la partecipazione del presidente dell'INPS, generalmente prevista dalla precedente normativa (1).

In conseguenza, infine, delle modifiche introdotte nell'ordinamento dell'INPS dal decreto legislativo n. 479 del 1994, viene adeguata (art. 8 commi 2, 3) la composizione dei comitati amministratori del Fondo pensioni lavoratori dipendenti e della Gestione delle prestazioni temporanee (art. 22 e 25 della legge n. 88 del 1989), tenendo conto della soppressione della funzione di vice presidente dell'Istituto e demandando alle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, non più presenti in seno al Consiglio di amministrazione, la designazione dei rispettivi rappresentanti.

Si ribadisce (art. 8 comma 4), infine la composizione del comitato amministratore della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno, prevista dall'art. 3 comma 10 del decreto legislativo n. 479 del 1994.

- (1) - Comitato Clero (Legge 22/12/73 n.903 art.5 co.1 n.1);
- Comitato volo (Legge 13/7/65 n.859 art.6 lett.a);
- Comitato Minatori (Legge 3/1/60 n. 5 art.11 lett. a);
- Comitato Esattoriali (Legge 2/4/58 n.377 art.4 n.1);
- Comit. Elettrici (Legge 31/3/56 n. 293 art. 5 co.2);
- Comit.Telefonici (Legge 4/12/56 n. 1450 art. 4);

2. Nel corso dell'anno in esame, la composizione degli organi dell'ente non ha subito modifiche rispetto a quanto esposto nella precedente relazione (1), eccezion fatta per la nomina del presidente del collegio sindacale disposta, con decreto del ministro del Lavoro di concerto con il ministro del Tesoro del 6 aprile 1996, in sostituzione del precedente titolare deceduto all'inizio dell'anno.

Dei tre comitati amministratori ancora da ricostituire, rispettivamente, per la gestione del Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti (art. 22 della legge n. 88 del 1989); delle prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (art. 25); e degli interventi assistenziali e di sostegno (art. 38), soltanto quest'ultimo è operante dal febbraio 1997, a seguito della designazione da parte dei ministeri del Lavoro e del Tesoro dei due funzionari che li rappresentano, mentre, per gli altri due, non si è ancora provveduto a tale adempimento, nonostante l'emanazione del già ricordato regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Istituto, che ne disciplina la composizione.

Anche il trattamento economico previsto per i componenti degli organi dell'ente (2) è rimasto

(1) pag. 5 e seguenti.

(2) Si vedano le pagg. 14 e seguenti della precedente relazione.

invariato, salvo quello spettante al direttore generale che è stato determinato, a norma dell'art. 12 comma 4 della legge n. 88 del 1989, con decreto del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro del tesoro in data 4 agosto 1997, in esito alla proposta formulata dal Consiglio di amministrazione dell'ente sin dal 4 luglio 1995 (delibera n. 790).

Detto trattamento onnicomprensivo - che decorre dal 1° gennaio 1996 e comporta il conguaglio di quanto in precedenza percepito anche per la partecipazione alle riunioni degli organi dell'ente - si compone di una parte fissa di 200 milioni annui lordi e di una parte variabile dal 10 al 30 per cento di tale importo, determinata annualmente dal ministro del lavoro su proposta del presidente dell'INPS in base alla produttività dell'Istituto (1).

3. Gli obiettivi previsti dal programma di decentramento territoriale del 1991 (2) sono stati riconsiderati dal consiglio di indirizzo e vigilanza, che ha confermato l'esigenza di estendere la presenza dell'Istituto sul territorio, limitando, tuttavia, il processo di riorganizzazione, da completare entro il 1998, all'istituzione di non oltre 600 strutture operative, rispetto alle 951 in precedenza previste (3).

(1) Il nuovo trattamento sostituisce quello, non onnicomprensivo, stabilito in 170 milioni nel 1993.

(2) Delibere del Consiglio di amministrazione n. 2 del 25 gennaio 1991 e n. 29 del 19 aprile 1991.

(3) Delibera del CIV n. 9 del 17 luglio 1996.

In particolare, il Consiglio ha ritenuto che, ai fini della revisione organizzativa e funzionale dell'Istituto, si debba procedere:

- ad una riduzione dei livelli decisionali onde evitare sovrapposizioni di ruolo e diseconomie gestionali;
- ad un decentramento decisionale che valorizzi la direzione generale quale centro direzionale con funzione di coordinamento, onde assicurare l'omogeneità dell'azione dell'ente sul territorio nazionale, attribuendo effettiva responsabilità gestionale e di risultato a livello regionale e provinciale ed assegnando alle strutture produttive la responsabilità dei processi operativi;
- ad una riorganizzazione dell'assetto produttivo sia presso le sedi che nel territorio, secondo un modello operativo di "punto di produzione", organizzato nella logica di processo, in funzione delle attese dei destinatari dei servizi;
- ad un decentramento inteso a realizzare una efficace e razionale presenza dell'Istituto sul territorio, onde conseguire il miglior rapporto con i diversi bacini di utenza, individuabili in ciascuna realtà provinciale ed il decongestionamento delle strutture urbane di rilevanti dimensioni.

Il consiglio di indirizzo e vigilanza ha ritenuto, inoltre, che l'istituzione dei "punti di produzione" nel territorio può essere disposta soltanto in bacini di utenza con almeno 25 mila abitanti ed una popolazione attiva di 10 mila e che le strutture decentrate devono essere in condizione di svolgere tutte le attività istituzionali, salvo, per quel che riguarda le riscossioni, il verificarsi delle necessarie condizioni tecnologiche.

Infine, sulla base dell'esperienza acquisita con la costituzione in via sperimentale, tra il 1994 ed il 1996, di 19 "Punti cliente", che forniscono all'utenza servizi previdenziali a basso costo (1), presso Comuni di sei Province, il consiglio di indirizzo e vigilanza ha ritenuto (delibera n. 20 del 12 novembre 1997) che può essere disposta l'apertura di "Punti cliente" in località prive dei requisiti minimi previsti per l'apertura delle Agenzie (2) e, inoltre, che i "Punti

(1) i locali ed i materiali di consumo sono forniti dall'amministrazione locale che sostiene anche i costi dei due dipendenti comunali addetti al Punto e quelli energetici, mentre restano a carico dell'Istituto la fornitura dell'attrezzatura e dei programmi informatici, i relativi canoni per il collegamento con la struttura INPS più vicina e la formazione dei dipendenti comunali posti a disposizione.

(2) In particolare, presso Comuni, con un bacino di utenza "abbastanza consistente", ove siano presenti altri servizi pubblici condivisi da Comuni vicini, ma che siano mal collegati con le strutture dell'ente ubicate altrove.

cliente" possono essere integrati con la presenza periodica di personale qualificato dell'Istituto, onde sostituire Agenzie che operano in bacini di utenza la cui consistenza non ne giustifica i costi.

4. In concreto, la revisione dell'assetto organizzativo dell'ente è stato avviato dal consiglio di amministrazione soltanto alla fine del 1996, con delibera n. 1851 del 3 dicembre concernente l'ordinamento delle funzioni centrali dell'Istituto, che contiene la riserva di verificarne l'assetto entro il termine, ampiamente decorso, dell'aprile 1997 e rinvia la revisione organizzativa e funzionale "delle direzioni regionali, che dovranno riconnotarsi come centri di responsabilità di gestione, nonché delle strutture operative, i cui modelli organizzativi sono in corso di sperimentazione presso sedi pilota".

Le funzioni centrali sono state individuate, a livello di dirigente generale, in 14 direzioni centrali, con servizio di controllo interno, una segreteria degli organi dell'ente, 3 "unità organiche con incarico speciale" e 4 coordinamenti generali (avvocatura, medico legale; tecnico-edilizio; statistico-attuariale); e a livello di dirigente, in un centro servizi e 2 "unità organiche semplici" per i rapporti con gli enti di patronato e la normativa in materia di sicurezza sociale.

Alla disciplina, provvisoria, delle funzioni centrali ha fatto seguito quella concernente il decentramento territoriale relativo alle "Agenzie di produzione" (1).

La priorità nella istituzione delle Agenzie è stata condizionata a più restrittive caratteristiche del bacino di utenza (2) rispetto ai parametri individuati dal consiglio di indirizzo e vigilanza, nonché all'esigenza di decongestionare le aree metropolitane.

In relazione, infine, a quanto disposto in materia di controllo interno dal più volte citato art. 17 comma 23 della legge n. 127 del 1997 (3), il consiglio di amministrazione ha approvato il regolamento istitutivo del servizio (4), cui è preposto un collegio costituito da due dirigenti generali dell'Istituto, presieduto - di preferenza - da un docente universitario ordinario in discipline economiche, contabili ed organizzative.

(1) Delibera del Consiglio di amministrazione n. 1252 del 23 luglio 1996.

(2) Saranno istituite prioritariamente in base ad almeno tre dei seguenti parametri:

- popolazione residente tra 60.000 e 130.000 unità;
- popolazione attiva tra 15.000 e 50.000 unità;
- pensioni in essere tra 13.000 e 28.000 unità;
- aziende attive tra 1.500 e 3.000 unità.

(3) in particolare, alla facoltà del consiglio di indirizzo e vigilanza di avvalersi di tale organismo per l'esercizio della funzione di vigilanza; alla sua natura collegiale, desumibile dal riferimento ai "componenti..... nominati"; ed al potere di nomina, riservato al presidente dell'INPS d'intesa con il consiglio di indirizzo e vigilanza.

(4) Delibera C.A. n. 1133 del 29 luglio 1997.

Con la medesima delibera sono stati abrogati l'art. 112 del regolamento di contabilità dell'INPS, che disciplinava il servizio come struttura monocratica facente capo al consiglio di amministrazione, e la delibera n. 1851 del 3 dicembre 1996, nella parte concernente l'istituzione di detto servizio secondo i criteri allora vigenti.

Come riferito nella precedente relazione, il consiglio di indirizzo e vigilanza aveva impugnato in sede giurisdizionale tale provvedimento e la relativa disciplina regolamentare, con ricorso ormai definito per cessazione della materia del contendere, a seguito della sopravvenuta nuova disciplina della materia (1).

La costituzione del collegio preposto al servizio è stata disposta, d'intesa con il consiglio di indirizzo e vigilanza, con determinazione del presidente dell'INPS n. 5646 del 15 ottobre 1997.

Al docente universitario chiamato a presiedere il collegio è stato attribuito sempre d'intesa con il consiglio di indirizzo e vigilanza, un compenso annuo lordo di 85 milioni, con determinazione presidenziale n. 5647 del 26 novembre 1997.

(1) Per lo stesso motivo non ha avuto seguito la procedura instaurata, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 259 del 1958, innanzi la Sezione controllo enti della Corte dei conti su relazione del magistrato delegato al controllo.

5. La struttura organizzativa dell'INPS è attualmente costituita, oltre che dalla direzione generale con sede in Roma, da 19 sedi regionali, 102 sedi provinciali, 150 sedi di produzione, 295 agenzie e 19 "punti cliente" dislocati presso Comuni di sei province.

Inoltre, con delibera n.1196 del 9 settembre 1997, il consiglio di amministrazione ha approvato l'istituzione di altre 31 agenzie, nel quadro di un programma che prevede di realizzarne complessivamente 438 a seguito della ridefinizione degli obiettivi del decentramento effettuata dal consiglio di indirizzo e vigilanza con la già menzionata delibera n. 9 del 1996, che limita il totale delle strutture operative dell'ente a non oltre 600. .

Giunti a questa fase di attuazione del programma di decentramento, il consiglio di indirizzo e vigilanza ha opportunamente affermato l'esigenza che sia avviata una capillare verifica dei risultati sinora conseguiti e della rispondenza delle strutture già operanti agli obiettivi programmati, sotto il profilo della produttività in relazione alle reali esigenze dell'utenza.

6. Conclusivamente, è da ribadire, in tema di organizzazione, quanto sottolineato dalla Corte nella precedente relazione circa la necessità che l'Ente provveda, come più volte raccomandato anche dal collegio sindacale, ad una completa regolamentazione del proprio ordinamento.

In tale contesto, tenendo conto dell'avvenuta costituzione dell'organo collegiale di controllo interno, si dovrà procedere - in attuazione dei criteri indicati dal consiglio di indirizzo e vigilanza in materia di ristrutturazione organizzativa e --- decentramento - al già previsto accorpamento di funzioni a livello centrale, con particolare riguardo ai settori della pianificazione e controllo del processo produttivo e dell'ispettorato, nonché ad una disciplina dell'assetto organizzativo delle strutture periferiche non limitata al decentramento delle Agenzie.

7. L'attività del consiglio di amministrazione, nonostante la frequenza quasi settimanale delle sedute, si caratterizza per la scarsa produttività, fatta palese dalla difficoltà di assumere tempestive decisioni sugli argomenti iscritti all'ordine del giorno, molti dei quali vengono ripetutamente rinviati, con negativi riflessi sull'attività gestionale.

Inoltre, le delibere sono spesso assunte con l'astensione - non sempre motivata - di alcuni consiglieri. A tal proposito, è da sottolineare che l'astensione in sede di voto - doverosa nel caso di conflitto d'interessi - costituisce, quando sia immotivata, inadempienza alla funzione primaria dei componenti dell'organo collegiale di concorrere alle decisioni relative al funzionamento dell'ente ed allo svolgimento dei suoi compiti istituzionali.

Particolare menzione merita, infine, la non tempestiva predisposizione degli schemi del bilancio di previsione e del consuntivo che vanno trasmessi al consiglio di indirizzo e vigilanza sessanta giorni prima dei termini fissati dalla legge per la rispettiva approvazione.

Con riferimento all'attività svolta dal consiglio di indirizzo e vigilanza - che si riunisce anch'esso settimanalmente - va raccomandato che, nell'applicare il regolamento di funzionamento deliberato nell'ottobre 1997 a seguito della modifica dell'art. 3 comma 4 del decreto legislativo n. 479 del 1994, sia evitata ogni possibile confusione di funzioni con il consiglio di amministrazione. E' da auspicare, inoltre, una più tempestiva e puntuale formulazione degli indirizzi in materia di bilancio, ai quali deve far seguito, in sede consuntiva, un analitico riscontro della loro attuazione e dei risultati che ne sono derivati.

8. L'articolazione dell'Istituto in tutto il territorio nazionale, unitamente all'ampia autonomia riconosciuta dal regolamento di contabilità dell'ente (1) ai dirigenti delle sedi periferiche, richiede una capillare azione di verifica intesa a valutare sia la regolarità della gestione che il suo andamento in relazione agli

(1) approvato con delibera C.A. n.627 del 13 giugno 1995, che prevede, all'art.15, l'approvazione da parte del consiglio d'amministrazione dei piani analitici annuali per ciascuna area di intervento e la relativa assegnazione di bilancio (budgets), la cui gestione è affidata ai dirigenti delle varie sedi dell'Istituto.

obiettivi programmati secondo le indicazioni del consiglio di indirizzo e vigilanza, nel quadro dei compiti istituzionali che la legge demanda all'Istituto.

In concreto, anche nell'esercizio in esame, il collegio sindacale - cui è mancato il supporto del servizio di controllo interno, istituito soltanto nell'ottobre 1997 - non ha svolto alcun accertamento diretto presso strutture diverse da quelle centrali dell'ente.

Circostanza questa che lo stesso collegio ha segnalato sia ai ministeri vigilanti che alla Corte dei conti, con nota del 19 giugno 1997, auspicando un approfondimento della situazione conseguente all'evoluzione dell'ordinamento amministrativo-contabile dell'ente che "rende di fatto estremamente difficoltoso lo svolgimento dei compiti istituzionali di controllo".

A tal riguardo è da auspicare che - pur tenendo conto dell'impegno richiesto al collegio presso la sede centrale dell'ente, anche per la quotidiana partecipazione alle sedute degli organi collegiali - l'organo di controllo interno, composto da sette dirigenti generali designati dai ministeri vigilanti, che dispone di una pur modesta struttura amministrativo-contabile di supporto, attui (come, del resto, avviene presso gli altri enti previdenziali) un selettivo programma annuale di verifiche in loco presso le sedi e strutture periferiche dell'ente, onde evitare, tra l'altro, che dei risultati

della gestione di rispettiva competenza si abbia indiretta contezza soltanto in occasione delle relazioni trimestrali della direzione generale sull'andamento del processo produttivo o annualmente in sede di esame del consuntivo dell'ente.

9. Soltanto nel gennaio 1998 (1) il consiglio di amministrazione ha dato avvio alle procedure intese ad attuare il conferimento a società per azioni - appositamente costituite con la partecipazione delle Regioni e dei Comuni territorialmente interessati - dei cinque stabilimenti termali di sua proprietà, in applicazione di quanto disposto dall'art. 15 della legge 31 dicembre 1991 n. 412.

In particolare, il consiglio - prevedendo di concludere l'operazione nell'arco temporale di undici mesi - ha approvato gli schemi degli atti costitutivi e degli statuti delle istituende società di gestione - da inviare, per l'approvazione ai ministeri del Lavoro, del Tesoro e della Sanità - autorizzando i conseguenti adempimenti relativi alla valutazione peritale degli stabilimenti termali, alla stipula degli atti costitutivi ed alla relativa omologazione ed iscrizione

(1) con delibera n.44 del 13 gennaio 1998

nel registro delle imprese, nonchè alla eventuale cessione a terzi di quote azionarie.

Tali iniziative dovrebbero auspicabilmente definire una vicenda che, per il suo protrarsi negli anni, è stata oggetto di reiterate osservazioni da parte del collegio sindacale - che ha più volte sollecitato l'attuazione del nuovo modello di gestione previsto dalla legge sin dal 1991 - oltre che di un'istruttoria da parte della Procura regionale della Corte dei conti.

III. Personale

1. Nel corso del 1996 la consistenza del personale dell'Istituto - la cui dotazione è rimasta invariata in 39.015 unità (1) - è ulteriormente diminuita.

Al termine dell'esercizio, infatti, risultavano in servizio 34.894 dipendenti rispetto ai 36.104 di fine 1995, con una consistenza media nel corso dell'anno di 35.589 unità.

La progressiva diminuzione del personale, secondo una linea di tendenza in atto dal 1992 (2), si è andata accentuando nel 1997 sino a giungere ad un minimo (rilevato alla data del 30 settembre) di 33.417 unità.

Tale andamento è dovuto, soprattutto, al fenomeno delle dimissioni anticipate di numerosi dipendenti oltre che alle cessazioni dal servizio per raggiunti limiti di età, in concomitanza al perdurante blocco delle assunzioni.

A fine 1996, la percentuale delle vacanze rispetto all'organico è, conseguentemente, aumentata al 12 per cento (8 per cento a fine 1995) ed anche l'età media del personale rimasto in servizio si è ulteriormente accresciuta.

(1) In tal misura stabilita con deliberazione del consiglio di amministrazione n. 1523 del 12 dicembre 1995, approvata dai ministeri vigilanti in data 1° aprile 1996.

(2) Nel 1992, rispetto ad un organico di 40.789 unità, erano in servizio 40.267 dipendenti.