

quanto si è ritenuto che venissero ad incidere sui principi che stanno a base delle distinzioni tra le funzioni dell'Organo di Indirizzo e Vigilanza e di quello responsabile dell'amministrazione, potendo influire, senza limiti predeterminati ex lege sulla gestione del bilancio e sull'organico dell'Ente.

Tale problematica si è riproposta in sede di approvazione di un successivo regolamento di organizzazione, deliberato, dopo il suo insediamento, dal nuovo Consiglio con delibera n.20 in data 12 ottobre 1999.

Su tale regolamento il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, pur non essendo il regolamento stesso soggetto ad approvazione, con nota del 15 febbraio 2000 ha formulato numerosi rilievi condivisi anche dal Collegio Sindacale dell'Ente.

Il CIV in data 29 febbraio 2000, con nota rivolta al Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale ha giustificato il suo operato richiamando la vigente normativa ed in particolare l'art.17, comma 23 della legge n.127/1997 con cui è stato esplicitamente previsto un potere di autoregolamentazione che riguarda non solo l'organizzazione interna ma anche le modalità e le strutture con cui i Consigli di Indirizzo e Vigilanza esercitano le loro funzioni.

Poiché a tutt'oggi, nonostante le sollecitazioni del Collegio Sindacale, nessuna ulteriore puntualizzazione è pervenuta dai Ministeri vigilanti, e considerato altresì che con riferimento ai regolamenti di analogo contenuto deliberati dai CIV dell'INAIL e dell'INPDAP, i Ministeri stessi non hanno mosso rilievi o, comunque, hanno dimostrato di superare i dubbi interpretativi precedentemente formulati (vedi nota del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale al Presidente del CIV dell'INPDAP in data 10 luglio 2000), è da presumere che la questione debba ritenersi conclusa con

l'implicito riconoscimento della sostanziale compatibilità delle citate disposizioni regolamentari con il quadro normativo vigente.

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 in relazione alle linee di indirizzo elaborate dal CIV per il piano triennale 2001- 2003 (delibera n. 5 del 18 aprile 2000) su cui si riferirà più ampiamente nel corso del prossimo referto.

Altra questione sollevata dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale 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 D.leg.vo n.29/1993 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. 537/1993 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 vigente, 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.

Si ritiene, pertanto, che anche a tal riguardo sia urgente 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. 479/1994.

Il Consiglio di Amministrazione in carica è stato nominato con D.P.C.M. del 19 febbraio 1999 ed insediato in data 23 febbraio 1999.

Nel periodo considerato e fino a data corrente l'attività del Consiglio è stata caratterizzata dalla frequenza almeno settimanale delle riunioni nel corso delle quali si è provveduto all'assunzione di delibere di particolare rilievo tra cui vanno segnalate quelle relative all'approvazione dei piani analitici e relativi budget di spesa, alla predisposizione dei bilanci di previsione e di consuntivo, alla approvazione del programma straordinario di dismissione del patrimonio immobiliare, alla approvazione del regolamento di organizzazione e di ordinamento dei Servizi, all'approvazione degli atti connessi all'operazione di cessione e cartolarizzazione dei crediti contributivi e al conferimento ad apposita società per azioni del possesso degli stabilimenti termali di proprietà dell'INPS perché ne conduca la gestione diretta. In materia di personale si segnalano le delibere concernenti l'approvazione del progetto dei lavori socialmente utili, la programmazione triennale del fabbisogno di personale, l'approvazione del contratto integrativo del personale dell'Ente, le iniziative in tema di reclutamento del personale stesso nell'area legale ed informatica.

Di molte delle cennate delibere si esporrà più diffusamente nella sedes materiae.

Fino alla ricostituzione dei Comitati amministratori del Fondo di previdenza dei lavoratori dipendenti (D.M.24 febbraio 1998) e delle Prestazioni temporanee (D.M.24 febbraio 1998), il Consiglio ha svolto anche le funzioni dei predetti Comitati, non operanti da circa tre anni, limitatamente alle sospensive disposte dai Direttori delle Sedi provinciali avverso alle decisioni dei Comitati provinciali ritenute illegittime.

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.

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, oltrechè 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 accessi presso alcune Sedi periferiche caratterizzate da particolari situazioni di criticità.

2.4 I compensi degli organi

Circa i compensi previsti per i componenti degli Organi dell'Istituto, gli stessi, in base al D.P.C.M. 20 novembre 1995, sono fissati nelle seguenti misure:

- 40.000.000 annui lordi per i componenti il Consiglio di Amministrazione;
- 30.000.000 annui lordi per i componenti del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e 50 per il Presidente di tale Organo
- 25.000.000 annui lordi per i Sindaci effettivi (6.000.000 per i Sindaci supplenti) 30 per il Presidente del Collegio e 28 per il Vice Presidente.

Al Presidente dell'Ente, in base al Decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale in data 16 marzo 1995, viene corrisposta un'indennità di carica di 215.000.000 annui lordi.

Al Direttore Generale, in base al decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale del 7 agosto 1997, compete un trattamento economico onnicomprensivo, articolato in una parte fissa di 200.000.000 annui lordi e in

una parte variabile, correlata alla produttività dell'Istituto di 60.000.000 annui lordi.

Alle indennità sopraindicate si aggiunge il gettone di presenza, nella misura di lire 140.000 per la partecipazione alle sedute degli Organi Collegiali.

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.

Con riferimento a questi ultimi ed, in particolare ai dirigenti della pubblica amministrazione posti fuori ruolo dalle amministrazioni di appartenenza, con atto deliberativo del Consiglio di Amministrazione in data 20 luglio 1999 è stata prevista la corresponsione a favore degli stessi, del trattamento di missione "in modo da consentire il rispetto delle prerogative e delle condizioni di espletamento della carica alla stregua degli altri Consiglieri, nel rispetto dei principi della economicità dell'azione amministrativa".

A tal riguardo va, peraltro rappresentato, che il Ministero del Tesoro in data 24 maggio 2000 ed il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale in data 19 giugno 2000, nel supposto che agli interessati siano rimborsate le sole spese effettivamente sostenute e documentate, hanno ritenuto assecondate la predetta delibera a condizione che tali rimborsi siano limitati agli spostamenti necessari per l'espletamento dell'attività direttamente connessa ai compiti istituzionali dell'organismo di appartenenza ed alla partecipazione alle riunioni del medesimo.

3 - L'ASSETTO STRUTTURALE

3.1 L'evoluzione dell'assetto organizzativo

Nel triennio 1998-2000 l'INPS ha effettuato un complesso e articolato processo di riorganizzazione delle proprie strutture funzionali sia sotto il profilo della ridefinizione dei ruoli dei livelli decisionali sia per quanto attiene alle modalità di sviluppo operativo.

L'operazione, a conclusione di un lungo periodo di approfondimenti progettuali, ha preso le mosse con l'approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione della delibera n.799 del 28 luglio 1998 che ha definito il nuovo Regolamento di organizzazione dell'Ente ed il conseguente ordinamento dei servizi centrali e periferici.

La deliberazione del Consiglio complessivamente prevede l'articolazione dell'assetto organizzativo dell'Ente su tre livelli:

la Direzione generale, quale centro direzionale con esclusive funzioni di indirizzo e coordinamento;

la Sede regionale, elemento centrale dello sviluppo produttivo, quale responsabile della gestione complessiva delle risorse e del conseguimento degli obiettivi;

le Agenzie di produzione, strumenti dell'attività produttiva, organizzate in logica di unità di processo.

Le caratteristiche della azione di rinnovamento si concretizzano, pertanto, in un forte ridimensionamento del numero delle Direzioni centrali che da 15 passano a 7 con accorpamenti di funzioni, quali ad esempio la unificazione

nella Direzione centrale gestione risorse umane, della attività ispettiva interna e del Segretariato degli Organi, e l'unificazione nella Direzione Centrale Organizzazione della attività di pianificazione controllo di gestione e della Comunicazione esterna.

Competenze e responsabilità delle attività di gestione e produzione vengono decentrate a livello di sede regionale; quest'ultima da una precedente funzione di sostanziale intermediazione tra la Direzione generale e le Sedi, assume la responsabilità complessiva e diretta di tutte le strutture produttive sul territorio di competenza. A tutte le Sedi regionali viene assegnato un incarico di livello dirigenziale generale e, le stesse al loro interno, vengono articolate in funzioni che possono realizzare compiutamente l'attività di gestione delle risorse, di sviluppo dell'attività produttiva e di conseguimento dei risultati.

Contestualmente è stato avviato un processo di radicale revisione organizzativa delle strutture produttive che, in aderenza con lo sviluppo tecnologico e con le potenzialità di collegamento e di integrazione fornite da forme avanzate di telematizzazione, sono state disegnate secondo linee operative di integrazione orizzontale delle funzioni, superando le segmentazioni verticali del precedente assetto.

L'operazione ha comportato un forte aumento delle competenze dei singoli operatori costretti ad acquisire la conoscenza delle nuove linee operative del "processo" in cui sono venuti ad integrarsi.

L'innovazione era stata preceduta da una lunga sperimentazione in sedi "prototipo" che aveva evidenziato al fine di evitare che il cambiamento potesse risultare soltanto formale e non sostanziale, l'esigenza di una ampia

ed incisiva azione di investimento formativo che consentisse alle diverse unità di ampliare le proprie conoscenze tecnico-operative.

Il piano della deliberazione n.799 è stato articolato in 4 anni ed è completato da due delibere, la n.1127 e la n.1128 del 17 novembre 1998, che hanno disegnato il nuovo assetto della struttura nella fase transitoria di durata di due anni e nella situazione a regime.

Nel biennio 1999-2000 l'azione di cambiamento è stata sottoposta a continue verifiche al fine di realizzare, in relazione alla complessità e molteplicità delle iniziative assunte, una puntuale coerenza delle nuove linee organizzative alle concrete realtà funzionali e operative.

Ciò ha determinato nuovi interventi del Consiglio di Amministrazione che ha modificato ed integrato il regolamento di organizzazione con la delibera n.197 dell'8.7.99 e da ultimo con la delibera n.474 del 31.10.2000 .

In tal modo è stata data completezza al processo di adeguamento ai principi del decreto legislativo 29/93 a norma dell'art.27 bis dello stesso decreto e sono stati effettuati alcuni assestamenti alla struttura organizzativa complessiva.

In particolare la Direzione generale, che resta sempre centro direzionale con compiti di indirizzo e coordinamento e, quindi, senza alcuna responsabilità di gestione diretta, è stata riarticolata in un maggior numero di funzioni centrali in considerazione del fatto che snellezza e rapidità di intervento sono realizzabili con un maggior numero di strutture agili piuttosto che con Direzioni complesse e appesantite da molteplicità di competenze. La

nuova struttura richiederà, ovviamente, una maggiore responsabilità di coordinamento del Direttore generale.

A livello periferico, ferma restando la responsabilità complessiva di gestione e di risultato della Direzione regionale, è stata data maggiore visibilità alle Direzioni provinciali, quali interfacce funzionali del Direttore regionale.

A tale ultimo riguardo le Direzioni regionali hanno definito la loro nuova articolazione funzionale operativa, elemento centrale del decentramento funzionale, attraverso una migliore e più completa definizione delle competenze e delle funzioni.

A livello delle strutture produttive il processo di riorganizzazione in logica di processo si sta realizzando con tempi prevedibilmente più lunghi, in quanto l'azione formativa per essere efficace e conclusiva chiede fasi di approfondimenti e fasi di applicazione che non possono esaurirsi in tempi brevi.

E' stata, inoltre, prevista un'azione di monitoraggio che seguendo costantemente il processo di cambiamento ne possa verificare l'attuazione delle varie fasi e stimolarne gli sviluppi.

L'operazione che è strettamente collegata con il nuovo assetto ordinamentale del personale dell'Ente, definito attraverso il CCNL 1998/2001 e i contratti integrativi dell'Ente, in aderenza con il nuovo sviluppo organizzativo, dovrebbe concludersi entro il 2001, quando tutte le strutture produttive avranno rinnovato funzioni e competenze delle rispettive unità e

ne avranno definito l'assetto organizzativo interno in unità di processo integrate in relazione agli obiettivi di produzione definiti nei piani di attività.

3.2 Il decentramento funzionale e territoriale

Gli Organi di amministrazione dell'Istituto, secondo quanto indicato dalla legge 88/89, hanno individuato nel decentramento territoriale, uno dei momenti salienti attraverso cui realizzare la trasformazione dell'Ente in una moderna azienda di servizi. Il decentramento, quindi, è stato considerato come lo strumento indispensabile per migliorare la funzionalità delle sedi e per assicurare modalità di offerta del servizio flessibili ed adeguate alle specificità socio-economiche delle varie realtà territoriali, sempre nel rispetto di un corretto rapporto tra costi e benefici.

Sulla base di tali presupposti e dopo una complessa attività istruttoria, il Consiglio di Amministrazione ha approvato un programma nazionale che ha coinvolto Comitati Regionali, Provinciali, Organizzazioni sindacali e le sedi periferiche.

A seguito di un ampio approfondimento sulle nuove linee organizzative e funzionali dell'Istituto, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha riconfermato, con specifici atti deliberativi, la scelta strategica del decentramento e ha posto l'esigenza, che il decentramento stesso, sia orientato a realizzare un'efficace e razionale presenza sul territorio con l'obiettivo di ottenere il miglior rapporto dell'INPS con l'utenza e, soprattutto, il decongestionamento delle sedi di più

rilevanti dimensioni che presentano complessi problemi gestionali e di governabilità.

In tali logiche, con deliberazione n. 1252 del 23.7.1996 il Consiglio di Amministrazione ha approvato il nuovo Regolamento di attuazione del decentramento territoriale, con il quale sono stati fissati parametri di dimensionamento minimi e massimi per la realizzazione di nuove Agenzie.

I parametri che configurano il bacino di utenza delle Agenzie sono i seguenti:

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

Al 31/12/1999 è stato peraltro rilevato che 108, delle 330 Agenzie di produzione all'epoca funzionanti, risultavano al di sotto dei citati parametri.

Successivamente il nuovo Regolamento di Organizzazione e di ordinamento dei servizi, approvato dal Consiglio di Amministrazione con deliberazione n. 799 del 28.7.1998, ha reimpostato i principi generali di natura organizzativa e la configurazione dell'offerta di servizio sul territorio definendo il quadro normativo generale di riferimento.

Anche il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza è successivamente intervenuto di nuovo nella materia con la delibera n.6 del 17.6.1998 per verificare il rapporto costi/benefici delle agenzie di produzione già realizzate

e valutare se l'apertura di nuove strutture servisse ad attuare il decongestionamento delle grandi sedi e delle aree metropolitane.

Inoltre sempre il C.I.V. con delibera n. 7 del 31.3.1999, a verifica conclusa, ha ravvisato la necessità che l'Istituto mediante un'implimentazione dei parametri di riferimento per l'individuazione dei bacini di utenza, desse il dovuto seguito ad una razionalizzazione dell'assetto decentrato dell'Istituto rispondente alla richiamata nuova organizzazione funzionale di cui alla delibera consiliare n. 799 del 1998.

In tale quadro di riferimento, i dati al 31/12/1999 relativi ai processi mostrano, l'incidenza percentuale dei processi primari Gestione Conto Assicurato Pensionato e Gestione Conto Aziende sul carico di lavoro di ogni singola Agenzia.

Attualmente, in gran parte delle agenzie (soprattutto in quelle di più piccole dimensioni), il decentramento del carico di lavoro è stato calibrato sulle risorse di cui dispone la stessa agenzia, nonché sui compiti che questa può fronteggiare. La conseguenza è stata che molti segmenti del processo Gestione Conto Assicurato Pensionato continuano ad essere trattati nella sede di derivazione, stante l'asserita carenza di personale in agenzia.

Per ovviare alle rilevate carenze di personale, in parte attenuata dall'utilizzo dei lavoratori socialmente utili, appare auspicabile l'apporto di ulteriore tecnologia e di mezzi informatici. Al riguardo, una maggiore estensione del sistema banca dati operativo (AS/400) sarebbe idonea a completare il trasferimento in agenzia di tutto il processo produttivo, con conseguente diminuzione dei carichi presso la sede principale la quale, in tal modo, non necessiterebbe di ulteriori apporti di personale.

Per quanto attiene ai risultati di produzione riferiti al 1999, essi riguardano:

- a) i tempi medi di liquidazione delle pensioni e i tempi medi di attesa;
- b) gli indici di deflusso dei prodotti pensioni, ricostituzioni, indennità di disoccupazione ordinaria ed agricola;
- c) il pervenuto omogeneizzato complessivo e il definito omogeneizzato complessivo;
- d) lo standard conseguito dall'Agenzia, dalla SAP di emanazione, dalle Agenzie della stessa SAP nonché lo standard nazionale Agenzie.

Allo scopo di fornire alcune indicazioni sulla situazione complessiva delle Agenzie, relativamente alla loro efficacia ed efficienza, sono stati operati alcuni raffronti ed i risultati sono espressi nelle tabelle 1, 2 e 3.

- per quanto riguarda i tempi medi di liquidazione delle pensioni, le Agenzie di produzione sono state divise in classi, a seconda delle performances ottenute, espresse in mesi e giorni;

- per gli indici di deflusso delle pensioni sono state evidenziate le Agenzie di produzione con valore superiore o pari ad 1, quelle con un valore superiore o pari a 0,97 e quelle con valori inferiori;

- infine, si è operato un confronto con lo standard nazionale Agenzie, che è uguale a 42,52, (dato 1999) e con un'ulteriore soglia pari a 38; quest'ultimo valore permette di quantificare le Agenzie che presentano uno scostamento negativo dallo standard nazionale non superiore al 12%.

Risulta, quindi, che oscillano tra il 20% e il 30 % le agenzie che presentano indici di efficacia ed efficienza con notevoli scostamenti negativi rispetto alla media.

Tabella n. 1 – Agenzie e tempi medi di liquidazione delle pensioni

Tempo medio di liquidazione delle pensioni espresso in mesi e giorni (media nazionale: 1,19)	Valore Assoluto	Valore Assoluto Cumulato	Valore Percentuale	Valore Percentuale Cumulato
Inferiore od uguale a 1,15	159	159	48,5	48,5
Compreso fra 1,16 e 2	84	243	25,6	74,1
Compreso fra 2,01 e 2,15	52	295	15,8	89,9
Superiore a 2,15	33	328	10,1	100
Totale dati disponibili	328		100	
Dati non disponibili	2			
Totale	330			

Tabella n. 2 – Agenzie ed indici di deflusso delle pensioni

Indice di deflusso delle pensioni	Valore Assoluto	Valore Assoluto Cumulato	Valore Percentuale	Valore Percentuale Cumulato
Superiore od uguale a 1	169	169	51,5	51,5
Compreso fra 0,99 e 0,97	79	248	24,1	75,6
Inferiore a 0,97	80	328	24,4	100
Totale dati disponibili	328		100	
Dati non disponibili	2			
Totale	330			

Tabella n. 3 – Agenzie e standard conseguiti

Standard di produzione	Valore	Valore	Valore	Valore
------------------------	--------	--------	--------	--------

	Assoluto	Assoluto Cumulato	Percentuale	Percentuale Cumulato
Superiore od uguale a 42,52 (standard nazionale)	127	127	38,7	38,8
Compreso fra 42,51 e 38 (scostamento del 12%)	95	222	29	67,8
Inferiore a 38	106	328	32,3	100
Totale dati disponibili	328		100	
Dati non disponibili	2			
Totale	330			

La Corte auspica, quindi, l'adozione dei necessari interventi organizzativi atti a ridurre i suesposti valori negativi ed a tal riguardo non può mancare di evidenziare, che anche il Collegio dei Sindaci e lo stesso CIV (con la delibera n. 27 del 14.12.1999), hanno rilevato che a tutt'oggi l'Istituto non ha emanato alcun provvedimento di ridimensionamento o chiusura delle sedi non rispondenti ai parametri richiesti.

A tale ultimo aspetto è collegata l'esigenza, richiamata anche dal CIV con la citata delibera, di realizzare ove necessario, soprattutto in campo immobiliare, le sinergie ottimizzando le integrazioni operative tra enti ed evitando l'apertura di nuove agenzie senza adeguati riferimenti e garanzie parametriche.

Tale suddetta situazione provoca, tra l'altro, un appesantimento degli oneri di gestione, come risulta dai dati di bilancio 1999, in termini di maggiori spese generali e per i canoni di affitto che, per le sei agenzie aperte nel corso