

del 1999, ha comportato una maggiore spesa di 748 mld., cui si aggiungono le spese dei centri rivisitati e quelle dei numerosi “punti cliente” che sono stati attivati nel corso dell’anno.

Va peraltro considerato che il Consiglio di Amministrazione, con delibera n. 47 del 19.1.2000, in relazione alle criticità su esposte, ha definito per l’anno 2000, nella materia di che trattasi, le seguenti linee di azione:

- Il decentramento come strumento necessario per realizzare il modello previsto dalla 799/98 orientato alla logica di gestione per processi e incentrato sulla costituzione di team di processo per assicurare la flessibilità delle strutture operative;
- La realizzazione delle iniziative necessarie per rendere operative le 56 agenzie di produzione già istituite per il decongestionamento delle grandi sedi;
- L’esigenza che alla suddetta specifica finalità debbano rispondere le nuove agenzie eventualmente da istituire, fermo restando che le stesse dovranno operare nella logica delle sinergie, logistiche e organizzative, con gli altri enti previdenziali ed eventualmente con altri settori della Pubblica amministrazione, consentendo all’Istituto di operare nella rete della P.A. in una prospettiva di integrazione sinergica con le altre strutture pubbliche e private;
- La necessità di rendere operativo, fin dalla costituzione delle strutture, il processo assicurato-pensionato e almeno la gestione posizione anagrafica del conto aziende e gestione autonomi;

- Il perseguimento della produttività con un rapporto ottimale tra carico di lavoro e personale impiegato assicurando inoltre le professionalità occorrenti anche attraverso l'utilizzo degli istituti della mobilità alle condizioni previste dal CCNL;

- La momentanea sospensione delle iniziative per l'apertura di n. 15 agenzie già istituite, ma non finalizzate al decongestionamento, e per l'istituzione di n. 4 agenzie fino a quando non sia stata completata l'istruttoria volta a verificare l'esistenza dei criteri prefissati o la sussistenza di condizioni particolari tali da considerare talune agenzie "eccezioni" ammissibili.

Sull'attuazione di tale programma la Corte si riserva di pronunciarsi in occasione del prossimo referto.

3.3 L'attività di vigilanza

Nel corso del 1998, l'Istituto, con più delibere, ha ridisegnato gli indirizzi funzionali dell'attività di vigilanza, con particolare attenzione alla lotta al lavoro nero ed alle iniziative necessarie per far emergere il sommerso.

In particolare, è stato elaborato un programma globale di controllo ispettivo, con l'identificazione di centri di responsabilità ai quali assegnare l'individuazione di aree e settori a rischio e la programmazione degli interventi, per tener conto dei periodi nei quali l'azione può risultare più efficace.

Per contrastare il fenomeno del cosiddetto lavoro nero è stato previsto anche il coinvolgimento delle forze sociali presenti sul territorio.

In particolare, il piano di attività è stato fondato su:

Un numero di indagini pari a 80 ispezioni pro-capite per ogni ispettore presente;

Un tempo medio per indagine non superiore a 15 giorni;

L'individuazione di un numero determinato di aziende e di lavoratori sconosciuti all'Istituto;

Una più accentuata valenza agli addebiti relativi al lavoro totalmente nero o a inadempienze che sottraggono al prelievo parte delle retribuzioni.

E' stata, altresì, approntata una metodologia per la verifica dei risultati attraverso un "indice sintetico" in grado di esprimere il livello di realizzazione dei diversi obiettivi.

Tali obiettivi risultano conseguiti solo in parte, specie in relazione ad una linea strategica finalizzata principalmente alla lotta al lavoro nero, piuttosto che alla quantificazione di addebiti relativi ad altre tipologie di inadempienze, con la conseguenza che l'attività ispettiva è stata rivolta principalmente nei confronti di aziende medie e piccole, ove è più frequente il predetto fenomeno, con la conseguente riduzione del numero degli addebiti riconducibili a fenomeni diversi.

Nel corso del 1999 sono state effettuate complessivamente n. 68.674 ispezioni, con un incremento del 16,5% rispetto al 1998.

Sono risultati irregolari n. 52.024 soggetti contribuenti pari al 75,8% di quelli ispezionati, a fronte dei 44.655 soggetti irregolari individuati nel 1998.

Un miglioramento si registra nei tempi medi delle ispezioni, passati dai 45 giorni del 1998 ai 33 giorni al 31.12.1999.

Sono state individuate n. 3.596 aziende in nero con un aumento, rispetto al 1998, di n. 226 aziende. I lavoratori irregolari sono risultati n° 98.610 a fronte dei 99.675 del 1998.

In aumento risulta l'importo complessivo dei contributi accertati rispetto al 1998 (1.552 Mld nel 1998 e 1.628 nel 1999), mentre una contrazione si registra sull'importo medio accertato per aziende irregolari passato da 34,7 milioni a 31,3 milioni.

Anche se i risultati del 1999 risultano migliorativi rispetto all'anno precedente, sono peraltro, sempre largamente al di sotto degli obiettivi di piano. Gli indici di realizzazione si attestano, infatti, tutti al di sotto del 100%, ad eccezione del numero dei lavoratori trovati in posizione irregolare che è risultato al di sopra di tale massima percentuale.

Per sopperire alle cennate inadempienze, correlate anche ad asserite deficienze di organico e all'impegno contestuale della forza ispettiva nelle attività propedeutiche alla cartolarizzazione dei crediti, il Consiglio di amministrazione, con la delibera n.246 del 21 luglio 1999, ha istituito il Progetto Vigilanza sulle Entrate ed Economia Sommersa ed alla luce degli indirizzi espressi dal CIV, sono state definite una serie di iniziative da realizzarsi nel corso del 2000 finalizzate allo studio del sommerso ed al perfezionamento di aspetti organizzativi e procedurali dell'attività ispettiva.

Particolare rilievo hanno inoltre assunto gli interventi nell'area agricola, finalizzati ad individuare indici di rischio e metodologie di intervento, e nell'area dei lavoratori extracomunitari.

Riguardo al fenomeno del lavoro nero il Consiglio di amministrazione, in coerenza con la costituzione dei Comitati previsti dall'art. 78 della legge 148/1988, ha autorizzato con delibera n.258 del 5 aprile 2000, la stipula di appositi protocolli di intesa con istituzioni ed organismi territoriali per la costituzione di Osservatori Regionali sul lavoro nero, l'economia sommersa, l'evasione e l'elusione contributiva.

L'istituzione di tali osservatori, oltre a porsi come mezzo di prevenzione e controllo del fenomeno, costituisce anche uno strumento di ausilio per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Ente, contribuendo alla realizzazione, non solo di un'azione di vigilanza maggiormente mirata, ma anche a costituire nel territorio concreti strumenti in grado di prevenire e contrastare i cennati fenomeni.

Relativamente, infine, ai lavoratori extracomunitari, area questa ritenuta ad alto rischio di evasione, nel corso del 2000 sono state avviate una serie di iniziative a breve e medio termine.

E' stata, anzitutto predisposta un'attività di verifica sia amministrativa che ispettiva nei confronti di circa 15.000 lavoratori extracomunitari che non risultavano iscritti all'INPS e per i quali si era a conoscenza del datore di lavoro.

E' stato inoltre interessato il Ministero degli Interni per attivare un rapporto di collaborazione con le Questure, finalizzata alla individuazione degli estremi anagrafici del soggetto e del datore di lavoro da sottoporre ad ispezione.

Riguardo, poi, alla semplificazione delle procedure di rilascio dei permessi di soggiorno che in mancanza di collegamento telematico tra le diverse amministrazioni interessate non consentono un aggiornamento simultaneo dei singoli archivi, si sono ipotizzate e portate a conoscenza dei Ministeri interessati soluzioni improntate essenzialmente sull'esigenza di un archivio unico che costituisca un punto di aggregazione delle informazioni cui le singole amministrazioni possano attingere in tempo reale.

3.4 Il Servizio di controllo interno

Il Servizio di controllo interno è stato istituito e regolamentato nel 1997 con una struttura a direzione collegiale costituita da due dirigenti generali ed un membro esterno, professore universitario esperto in problematiche gestionali, con funzione di Presidente.

I compiti demandati al Servizio sono quelli previsti dal D. Leg.vo n.29/93 e successive integrazioni normative. Di rilievo, nel caso di specie, è l'indicazione contenuta nella Legge n.127/97 che prevede che di detto

Servizio possa avvalersi il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza per l'esercizio dei suoi fini istituzionali.

La prima preoccupazione del Servizio, tenuto conto che nell'ambito dell'Istituto erano già da tempo in atto strumenti di pianificazione delle risorse e di controllo della produzione, è stata quella di definire un modello di controllo che, evitando inutili duplicazioni, consentisse, attraverso l'integrazione dei diversi flussi informativi, l'elaborazione di un quadro di sintesi dell'economicità e qualità dell'azione amministrativa dell'Ente.

Il piano triennale di attività elaborato dal Servizio nel 1998, articolato in scansioni annuali, è sostanzialmente incentrato nella valutazione dei centri di costo, sulla base dei servizi resi, sulle risorse impiegate nel processo produttivo e sulla domanda di servizi.

L'attività del Servizio è stata resa tangibile dai reports messi a disposizione degli Organi, che hanno interessato gli aspetti metodologici ed i parametri valutativi dei fenomeni osservati, nonché le loro applicazioni al contesto aziendale, in particolare ai servizi a più elevata valenza sociale e/o costituenti punti di particolare criticità.

I settori su cui si è focalizzata, inizialmente, l'attenzione del Servizio sono stati quelli della liquidazione e ricostituzione delle pensioni e del recupero crediti.

Per quanto riguarda la prima area di intervento, lo studio ha messo in luce alcune anomalie di sistema accompagnate da diseconomie gestionali, valutate per ciascun centro di costo con la formulazione di indicazioni per il superamento delle rilevate criticità.

La seconda area d'intervento ha interessato il monitoraggio del recupero crediti, nelle tre componenti organizzative: ispettiva, amministrativa e legale. L'indagine ha preso in esame, inoltre, i tempi di realizzo del credito e l'andamento nel tempo del rapporto tra accertato e riscosso, in funzione della politica di bilancio.

Le valutazioni del Servizio sono state tradotte nel 1998 in particolare nelle delibere di indirizzo del CIV in materia di estratto conto certificativo e di tempi di liquidazione delle pensioni.

Lo stesso Consiglio di Amministrazione, in sede di ristrutturazione organizzativa dell'Ente, ha tenuto conto del modello concettuale avanzato dal Servizio laddove nel definire parametri innovativi in tema di qualità dei servizi ha individuato il nuovo modulo organizzativo per processi.

Gli stessi contratti decentrati di Ente per gli anni 1998 e 1999, pur rimanendo incentrati sullo "standard di produttività" inteso come produzione globale realizzata e risorse umane impegnate, hanno previsto, in base all'indicazione del Servizio, nuove misure volte a far emergere e premiare le realtà lavorative più efficaci in termini di correttezza e buon andamento complessivo dei servizi.

Una linea, che avrebbe trovato, poi una continua espansione applicativa come dimostra il "piano delle attività per l'anno 2000" approvato dal Consiglio di Amministrazione che prevede la misurazione della produttività in ottica di risultato (deliberazione n. 820 del 1° dicembre 1999).

L'attività del Servizio, nel corso del 1999, è stata inoltre caratterizzata dall'esigenza espressa dal CIV in vista della cartolarizzazione dei crediti,

dell'acquisizione di elementi valutativi in merito alla problematica oggetto di studio.

In particolare, sono stati commissionati al Servizio i seguenti lavori miranti a porre in evidenza gli aspetti più pregnanti dell'area crediti:

- Analisi del quadro di attuazione della procedura di reingegnerizzazione dell'area crediti;
- Esame dello stato di realizzazione dell'operazione di riclassificazione dei crediti;
- Verifica, con tecnica campionaria, dei crediti dell'Istituto in essere al 31.12.1998, con riferimento alla loro sussistenza, al loro valore nominale, alle procedure seguite per la loro valutazione.

I conseguenti studi elaborati dal Servizio, nel confermare criticità già conosciute, hanno, peraltro messo in luce aspetti nuovi, differenze comportamentali dei soggetti debitori in relazione alla tipologia ed ammontare del credito, al settore di attività economica, al territorio e la non omogenea situazione operativa delle Sedi, dimensionando specifici profili di rischio che, pur nei limiti di affidabilità propri di una rilevazione parziale, hanno consentito di costruire un quadro di riferimento utile per valutare gli interventi organizzativi già adottati e per suggerirne di altri.

Anche gli studi in questione, sono stati tenuti presenti dal CIV ed espressamente richiamati nella delibera di approvazione del bilancio consuntivo per l'esercizio 1998 e ispirato specifici provvedimenti da parte

della tecnostruttura che, con la circolare n. 31 dell'11 febbraio 1999 ha riprogettato un intervento organizzativo finalizzato a far fronte ai nuovi adempimenti derivanti dalle modifiche normative introdotte in tema di riscossione dei crediti tramite i concessionari e di cessione e cartolarizzazione degli stessi.

Su iniziativa del Presidente dell'Istituto, il Servizio di Controllo Interno ha svolto nel 2000, inoltre, un'indagine sul fenomeno del contenzioso giudiziario riguardante le prestazioni pensionistiche, gli ammortizzatori sociali e l'invalidità civile.

Lo studio ha messo in evidenza la configurazione del contenzioso ed i motivi che sono alla base del fenomeno, attraverso la ricostruzione del quadro entro cui sono nati e si sono sviluppati i più significativi filoni delle controversie e le conseguenze prodotte, nonché le aree territoriali su cui si concentra la maggiore entità dei ricorsi per l'azione congiunta di fattori socio-economici e gestionali.

In relazione alle problematiche emerse l'Istituto ha promosso un piano di intervento per normalizzare le situazioni di criticità. La realizzazione di tale obiettivo è stata affidata ad un apposito gruppo di Progetto.

Nel campo dei controlli, un particolare rilievo assume l'emanazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.286 avente per oggetto il "riordino ed il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche".

Tale decreto impone alle amministrazioni pubbliche una rivisitazione del ruolo dei servizi di controllo interno e per questa via rappresenta un momento di riflessione e di approfondimento delle problematiche che interessano il settore.

Sull'argomento il Servizio ha elaborato un documento che illustra l'evoluzione dei contenuti normativi: dall'istituzione dei servizi di controllo interno o nuclei di valutazione con il decreto n. 29/93 all'attuale legislazione, analizza i controlli operanti nell'Istituto e traccia le linee di applicazione dei nuovi principi nel contesto organizzativo aziendale.

L'innovazione più significativa introdotta con il decreto n. 286/99 sta fondamentalmente nel sistematizzare i controlli individuando specifiche funzioni, ciascuna con i propri compiti, relativo spazio di azione e livelli di responsabilità aziendale cui i controlli stessi rispondono.

Al riguardo, con il Regolamento di organizzazione approvato nel luglio 2000 dal Consiglio di Amministrazione anche in linea con le statuizioni di cui al citato decreto legislativo n.286/99, è stato ridefinito il sistema dei controlli dell'Ente ed istituito, in particolare, l'Ufficio di valutazione e controllo strategico, confermando la direzione collegiale, ritenuta più rispondente alle esigenze di imparzialità e trasparenza.

In tale occasione è stata prevista una diversa composizione del nuovo collegio di direzione che prevede due esperti esterni, il cui apporto di studio e di esperienza professionale rappresenta un valore aggiunto, e un dirigente di prima fascia dell'Istituto, con funzione di presidente, per assicurare un punto di cerniera più forte con gli Organi dell'Istituto.

I compiti assegnati al nuovo Ufficio sono centrati sulla valutazione degli aspetti strategici e attengono alla rispondenza tra gli atti di gestione e gli atti di indirizzo e alla valutazione dei dirigenti generali per il conseguimento degli obiettivi ad essi assegnati.

Appare peraltro censurabile che a tutt'oggi, nonostante le ripetute sollecitazioni del Collegio Sindacale, la richiamata nuova struttura di controllo interno sia ancora inoperante.

Lo stesso Collegio ha inoltre rimarcato, in mancanza di un qualsiasi riscontro della compatibilità della precedente disciplina, esplicitamente abrogata, con la sopravvenienza della nuova disciplina legislativa in materia di controlli interni, l'oggettiva parzialità della soluzione adottata e quindi la mancata prefigurazione di una soluzione integrata e complessiva in grado di ricondurre all'interno di un quadro coordinato le diverse forme e tipologie dei controlli previsti.

3.5 L'informatizzazione dei servizi

Durante il 1999 il sistema informativo dell'Istituto è stato profondamente interessato ad un percorso d'innovazione la cui azione fa parte di una programmazione di più ampio respiro, che dovrebbe produrre risultati ancora più visibili nel corso del biennio 2000-2001.

In particolare, nel periodo interessato dalla presente relazione, si è determinato il passaggio ad una sistematica per processi che ha richiesto una riprogettazione del software ed un ripensamento dell'architettura informatica

che ha anche consentito un ampliamento degli strumenti conoscitivi verso gli utenti, le altre pubbliche amministrazioni ed i fornitori di servizi.

Nell'attuale fase di rinnovamento l'utilizzo delle tecnologie avanzate è stato indirizzato a promuovere la trasparenza e la qualità dei dati nonché l'accesso telematico (via internet) ai servizi ed ai dati, sia sul fronte dei processi interni sia riguardo ai servizi resi all'utenza.

In tale chiave, Internet ha consentito all'Istituto di rendere trasparente e conosciuto l'enorme patrimonio d'informazioni contenute nelle proprie banche dati statistiche che dal 1999 sono disponibili sul sito web e consentono la visualizzazione di tabelle, report e grafici personalizzabili consentendo l'integrazione con i più diffusi strumenti di office automation.

Oltre alla funzione "informativa" di internet, l'Istituto ha puntato allo sviluppo di nuove modalità di comunicazione e di interazione con i clienti, mediante il rilascio di servizi on-line, realizzando così un vero e proprio "sportello virtuale".

E' stato anche attivato un nuovo modo di colloquiare con gli utenti attraverso i servizi self-service rendendo operativi oltre 800 sportelli telematici, cioè apparecchiature dalle quali un cittadino può ottenere informazioni di carattere generale sui servizi dell'INPS e anche – utilizzando il tesserino del codice fiscale – l'estratto conto, il CUD e la certificazione da presentare ai centri di assistenza fiscale.

Dal punto di vista degli specifici impegni il 1999 è stato caratterizzato dall'adeguamento dei sistemi alla problematica del cambio secolo (millennium bug) per il quale le misure intraprese avrebbero evitato i temuti disservizi che si sarebbero potuti verificare in tale occasione .

Sul fronte delle realizzazioni è da segnalare l'introduzione di nuove

procedure interessanti :

- La cessione dei crediti dell'Istituto secondo quanto stabilito dalla legge finanziaria 1999 ;
- La predisposizione del sistema di riscossione a mezzo ruoli esattoriali;
- La definizione delle domande di condono in agricoltura ricorrendo in buona parte all'utilizzo della via internet per la determinazione degli importi da corrispondere da parte delle aziende agricole e delle associazioni dei datori.
- Il pagamento delle prestazioni sociali dei Comuni (assegni di maternità per il terzo figlio e per i nuclei familiari disagiati) anche tramite il ricorso alla rete internet.
- La cooperazione con i CAF e gli intermediari autorizzati dal Ministero delle Finanze, al fine di raccogliere e trasmettere, a mezzo internet, le dichiarazioni reddituali dei pensionati (modelli RED), che sono pervenute in numero di circa 8 milioni.
- La sistemazione di tutte le partite da condono per quanto riguarda i lavoratori autonomi (artigiani e commercianti).

Peraltro, a fronte di alcune criticità rilevate da più parti in ordine all'efficienza dell'attuale sistema informativo dell'INPS la Corte ribadisce che nel processo di riorganizzazione dell'Istituto deve potenziarsi il ruolo strategico dell'informatica, in termini tecnici ed organizzativi, conservando al sistema stesso caratteristiche di autonomia e riaffermandone la funzione di risorsa primaria ed insostituibile.

In tale ambito, come sottolineato dal CIV nella sua relazione di accompagnamento alla propria delibera approvativa del consuntivo 1999, debbono essere realizzate le condizioni necessarie alla trasparenza del sistema

ed alla migliore fruibilità delle informazioni contenute nelle banche dati dell'INPS, tramite interventi periodicamente indirizzati alla verifica della qualità dei dati distinguendo gli aspetti relativi alla funzionalità ed affidabilità del sistema da quelli dell'aggiornamento e della completezza delle informazioni stesse.

Sotto tale ultimo aspetto non può non rilevarsi che l'Istituto disponeva di un collaudato sistema di trasferimento telematico dei dati che affluivano nei propri archivi automatizzati in tempo reale, mentre attualmente il flusso finanziario, che era stato previsto inizialmente con una periodicità settimanale, viene trasmesso con ritardi che superano il mese.

La causa di tale disservizio che si ripercuote pesantemente anche sulla tempistica dell'aggiornamento dei flussi informativi è addebitabile al processo di esternalizzazione attuato nei confronti del Ministero delle Finanze e della SOGEI, che ne cura l'organizzazione informatica, nonché delle Poste attuato a seguito dell'emanazione del decreto legislativo n.241/1997 che ha tra l'altro previsto l'unificazione dei versamenti e delle dichiarazioni fiscali e previdenziali.

La concreta attuazione di tale disposizione ha comportato per l'INPS un sostanziale arretramento nella tempestività della ricezione dei flussi predetti che rischia di incidere sulla stessa possibilità per l'Istituto di svolgere i propri compiti con correttezza ed efficacia.

Ciò senza considerare le inevitabili ricadute sul sistema produttivo e sui lavoratori nei cui confronti l'Istituto è costretto a richiedere una dichiarazione sostitutiva dei periodi di lavoro e delle retribuzioni percepite, per poter procedere alla liquidazione della prestazione e per poterne gestire le fasi

successive di archiviazione e di controllo.

Si è rilevato, infatti, che le difficoltà del Ministero delle Finanze e della Sogei nell'aggiornamento dei conti assicurativi dei lavoratori ha di fatto bloccato l'aggiornamento degli archivi al 1997.

In tale quadro, nel mentre la Corte sottolinea la necessità che si provveda nel più breve tempo possibile ad ovviare ai cennati disservizi assicurando una tempestiva e ordinata ricezione dei flussi finanziari ed informativi, raccomanda che gli investimenti futuri nel settore dell'informatica, anche mediante l'adozione delle più aggiornate tecnologie, conservino al sistema informativo dell'INPS il suo ruolo strategico, sia in termini tecnici che organizzativi, di strumento insopprimibile di conoscenza e di esperienza non solo nell'interno dell'istituto ma anche verso l'esterno, nell'interesse del Paese.

Dall'accluso prospetto può evincersi l'entità della spesa per l'area informatica relativamente agli esercizi considerati.