

La nuova normativa stabilisce, dal 2008, quattro "finestre" per il pensionamento di vecchiaia e nuovi requisiti per quello di anzianità.

I nuovi requisiti per le pensioni di anzianità dal 1° gennaio 2008 al 30 giugno 2009 sono di 35 anni di contributi e 58 anni di età per i lavoratori dipendenti (59 per gli autonomi), mentre dal 1° luglio 2009 si applicherà il sistema delle quote, costituite dalla somma del requisito anagrafico e di quello contributivo.

Nel 2013 si andrà in pensione con 61 e 62 anni di età (rispettivamente per i dipendenti e per gli autonomi) e con 36 anni di contributi.

Altri importanti interventi riguardano la totalizzazione: dal 1° gennaio 2008 è consentito cumulare i periodi contributivi di almeno tre anni (non più di sei).

Favorevole ai giovani è, inoltre, la nuova formulazione del riscatto di laurea, che è ammesso anche per chi non ha ancora iniziato l'attività lavorativa.

Sempre dal 2008 anche la contribuzione derivante dal riscatto dei periodi di studio è utile per il raggiungimento sia dei 35 che dei 40 anni.

Quale innovazione più recente nella materia della previdenza deve ancora segnalarsi che, dal 1° gennaio 2009, l'art. 19 della legge n.133/2008 modifica la disciplina del "cumulo". Le pensioni di anzianità e i trattamenti di prepensionamento a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima sono cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente, a prescindere dalle rispettive decorrenze.

Sono cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente le pensioni di vecchiaia anticipate liquidate con il sistema contributivo in favore di soggetti con un'anzianità contributiva pari o superiore a 40 anni ovvero in favore di soggetti con età pari o superiore a 65 anni per gli uomini e 60 anni per le donne.

1.4 In un quadro di contesto più ampio e aggiornato, va ricordata la presentazione del Libro bianco, intitolato "Insieme per la salute: un approccio strategico per l'UE 2008-2013" e adottato il 23 ottobre 2007 dalla Commissione europea, il quale contiene gli obiettivi e le proposte volti a proteggere i cittadini dell'Unione europea dalle minacce per la salute, soprattutto in un'Europa che invecchia.

Il 2008 vede, poi, nel mese di luglio, la presentazione del "Libro Verde" – da parte del Ministro del lavoro – che prefigura un nuovo sistema di protezione sociale volto a incoraggiare la natalità, allungare la vita lavorativa e recuperare gli "over 60" nel ruolo di "tutor", garantire il massimo raccordo tra il lavoro, la scuola e gli ammortizzatori sociali.

Il Libro Verde dedica particolare attenzione alle politiche sociali, con indicazione degli interventi per le famiglie, i poveri e gli anziani non autosufficienti.

Il documento preannuncia appositi interventi, da attuare nel 2009, su lavoro, sanità e pensioni e il possibile ricorso a un diverso sistema flessibile di uscite per agevolare l'innalzamento della soglia di vecchiaia, a partire dal 2014, oltre alla maggiore diffusione della previdenza complementare.

E' imminente la presentazione del "Libro bianco" – da parte del Ministro del lavoro – nel quale viene ribadita l'importanza del nuovo sistema di protezione, di tipo attivo, più funzionale alle esigenze di crescita e competitività, volto a riorientare la spesa sociale e a rafforzare la sua sostenibilità finanziaria, equità ed efficienza.

Nell'ambito della spesa sociale complessiva, una quota prevalente (pari al 60%) resta peraltro ancora assorbita dalla previdenza, che il Dpef 2009-2013 (pubblicato nel giugno 2008) considera comunque in equilibrio, con una sostanziale stabilità in rapporto al Pil, fra il 2010 ed il 2023, una punta del 15,3% attorno al 2038 e un rientro finale al 13,9% nel 2050.

Il nodo della sostenibilità della spesa previdenziale resta tuttavia strettamente condizionato alle ipotesi demografiche e macroeconomiche.

Sul piano demografico, in ragione del sensibile invecchiamento della popolazione, che secondo le stime Eurostat (agosto 2008) segna il più alto tasso degli ultrasessantacinquenni in Europa, sia nell'attuale valore del 20,1%, sia in quello del 32,7% previsto al 2060.

Sul versante dell'economia, in ragione delle compatibilità della spesa con la disponibilità di risorse e soprattutto dopo l'ingresso di una profonda e diffusa fase di recessione, che sposta il Pil in terreno negativo (a fronte delle originarie previsioni in aumento dell'1% annuo, rapportate alle tendenze degli ultimi 15-20 anni). Il tutto, poi, in un mercato del lavoro anch'esso coinvolto nel processo di globalizzazione dell'economia e della produzione.

Assumono quindi sempre maggiore rilevanza la tempestiva e automatica revisione dei coefficienti di trasformazione e il rispetto delle coperture indicate nell'ultima riforma (a partire dalle platee dei lavori usuranti) e non è da escludere una ulteriore riflessione sull'età pensionabile, con un suo maggiore innalzamento graduale.

Sul piano dei risparmi da sinergie – previsti dalla legge n.247/2007 nell'importo di 3,5 mld di euro in un decennio – va sottolineato l'inutile decorso del 2008. Andrà pertanto verificato l'esito delle iniziative preannunciate nel febbraio 2009 dai Commissari straordinari dei tre enti "previdenziali" maggiori (INPS, INAIL

e INPDAP). E' stato infatti previsto un percorso in due fasi preordinato, in un primo tempo, alla razionalizzazione delle risorse professionali (medici e avvocati) e, in un secondo, a un più ampio accordo, per la realizzazione delle c.d. "case del welfare", standardizzando processi e sistemi e consolidando attività e risorse in una unica sede fissa.

1.5 In ambito INPS – che è il più grande ente previdenziale pubblico e gestisce un bilancio secondo, per dimensioni, solo a quello dello Stato – assume rilevanza centrale la riconsiderazione del vigente ordinamento "piuttosto datato", che comporta una non agevole integrazione delle norme della legge principale di ristrutturazione n. 88 del 1989 e di quelle di riordino del d.lgs. n.479 del 1994, in parte modificate da numerosi innesti successivi.

E' avvertita, in ogni caso, l'esigenza di nuovi interventi sul numero e sulla composizione degli organi centrali e periferici, oltre che in tema di vigilanza e di controlli interni e sulle procedure di nomina. A queste ultime si riconnettono ripetuti e non brevi periodi di commissariamento – disposti nelle more del rinnovo delle cariche - incidenti sull'autonomia dell'Istituto.

Richiede altresì un riadeguamento – elettivamente spettante agli organi naturali – il complesso dell'architettura organizzativa, da conformare soprattutto alle sinergie con gli altri organismi pubblici legislativamente prescritte e ribadite nelle recenti direttive del Ministro del lavoro (in data 14 novembre 2008), unitamente alla coordinata rivisitazione dell'intero impianto dei principali regolamenti che disciplinano il funzionamento dell'Ente, ancora nella fase di rielaborazione.

1.6 I saldi del bilancio generale 2007 dell'Istituto appaiono ampiamente positivi, con un attivo di esercizio che passa da 1,3 a 6,9 mld di euro, un netto patrimoniale che supera i 32 mld e un avanzo finanziario di competenza che sfiora i 9,3 mld, in aumento di 6,5 mld rispetto al 2006.

I risultati esposti vanno tuttavia letti alla luce sia dell'andamento dei principali fondi e gestioni, che continuano a presentare notevoli e prevalenti avanzi nei settori dei c.d. "lavoratori parasubordinati" e delle "prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti" a fronte di pesanti squilibri strutturali in altri (principalmente nel settore agricolo), sia dei trasferimenti e delle anticipazioni dal bilancio dello Stato, che assolvono una parallela funzione compensativa delle gestioni deficitarie e del fabbisogno annuale.

Essi si sono altresì giovati di particolari fattori favorevoli, connessi principalmente agli aumenti delle aliquote contributive dei lavoratori (dipendenti, autonomi e parasubordinati) e degli apporti statali, oltre che alla crescita dell'occupazione e al gettito del TFR per le aziende con almeno 50 dipendenti.

Risultati parimente favorevoli sono previsti nel 2008, mentre su quelli del 2009 dovranno essere verificati gli effetti della grave recessione subentrata e del taglio dei trasferimenti operato dalla nuova legge finanziaria, a compensazione delle aumentate contribuzioni.

2 – Gli Organi

2.1 L'assetto normativo degli organi è ancora lontano da una accettabile soluzione, nonostante la ponderosa massa di documentazione di studio accumulata nel tempo e i ripetuti tentativi di riforma, peraltro mai realizzati.

Esso presenta per l'INPS connotati del tutto peculiari, tenuto conto che ai cinque organi comuni a tutti gli enti previdenziali interessati - introdotti dal d.lgs. n.479 del 1994 - si aggiunge una serie numerosa di Comitati amministratori (centrali, regionali, provinciali) e di speciali Commissioni, transitoriamente confermati in attesa di una delega non esercitata.

Il mantenimento del sistema duale a livello centrale e sul territorio - volto a valorizzare la rappresentanza delle parti sociali, quali portatrici degli interessi di imprese e lavoratori - non esclude tuttavia interventi di modifica e di razionalizzazione, che attengono al numero, alla composizione e alle procedure di nomina degli organi.

I principali organi centrali comuni (Presidente, Consiglio di Amministrazione, Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, Direttore generale e Collegio dei Sindaci) - frutto di un innesto del citato d.lgs. n.479/1994 nel corpo della legge di ristrutturazione dell'INPS n.88/1989 - richiedono, infatti, soluzioni coerenti con il modello prescelto, attraverso una differente ripartizione dei compiti e dei ruoli degli organismi preposti alle attività di indirizzo, di gestione e di controllo, che guardino anche alla recente riforma del diritto societario.

In tale prospettiva, potrebbe prendersi in esame la concentrazione dei poteri di indirizzo e di controllo in un organo rappresentativo dotato di precisi ambiti di competenza e di incisive misure di intervento e di quelli gestionali in un organismo unico, snello ed efficiente, che porti al superamento dell'attuale esercizio sostanzialmente tripartito (Presidente, Consiglio di Amministrazione e Direttore Generale) e della conseguente dilatazione dei tempi di passaggio dalla fase decisionale a quella esecutiva.

Non minore importanza rivestono - in vista di una auspicabile riforma - gli aspetti della composizione e della nomina degli organi, le cui caratteristiche di pletoricità (24 membri per il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, 9 per il Consiglio di Amministrazione. e 7 per il Collegio dei sindaci) e complessità (soprattutto nelle fasi della concertazione delle proposte ministeriali e delle designazioni), oltre ad incidere sulla funzionalità e sui costi, influiscono sulla tempestiva ricostituzione degli organi naturali, concorrendo a porre i presupposti per il ricorso a

provvedimenti di commissariamento, che possono tradursi in pesanti interferenze soprattutto sull'autonomia degli enti.

2.2 Il Presidente, rappresentante legale dell'Istituto, dopo la scadenza dell'incarico in data 28 luglio 2008, ha continuato a svolgere le proprie funzioni nel successivo periodo di prorogatio del Consiglio di Amministrazione.

Il nuovo Presidente è stato nominato con decreto del 30 luglio 2008, registrato dalla Corte dei conti il 3 settembre 2008.

A quest'ultimo sono stati affidati, in via straordinaria, i poteri di sostituzione del Consiglio di amministrazione e, per un breve periodo, anche quelli di sostituzione del Consiglio di indirizzo e vigilanza, come verrà di seguito specificato.

2.3 Il Consiglio di amministrazione è composto dal Presidente e da otto esperti, dei quali due scelti tra dirigenti della Pubblica Amministrazione da porre in posizione di fuori ruolo.

Conviene sottolineare che la completa ricostituzione del Collegio, transitoriamente ridotto a sette componenti nel 2007, si è perfezionata nel mese di maggio dello stesso anno, a seguito della nomina di due rappresentanti, individuati nella figura di 1 esperto ed 1 dirigente della Pubblica Amministrazione in sostituzione di 2 consiglieri dimissionari.

Il Consiglio di amministrazione ha adottato 181 deliberazioni durante le 42 sedute tenute nel 2007 - in materia di bilanci, pianificazione, gestione patrimoniale, organizzazione e personale, contenzioso e attività sinergiche con altri enti - rispetto alle 348 assunte nello stesso numero di riunioni dell'anno precedente.

Nonostante la riduzione degli atti emessi - connessa peraltro anche alla prossimità della scadenza quadriennale del mandato - la loro consistenza numerica resta rilevante.

La stessa natura delle materie trattate costituisce un indizio sintomatico confermativo dell'ampiezza dell'area decisionale - di fatto estesa a provvedimenti di modesta rilevanza, come quelli relativi a talune fasi dei procedimenti di reclutamento per le qualifiche meno elevate e al rimborso di piccole somme per spese legali - che richiama l'esigenza di una più precisa e dettagliata ripartizione delle funzioni, volta ad evitare una eccessiva dilatazione delle competenze residuali rimesse all'organo primario di amministrazione.

Alla nomina del nuovo Presidente, in data 30 luglio 2008, è seguito il decreto dei Ministri vigilanti dell'11 settembre 2008, con il quale, "considerato

ancora in corso di definizione il procedimento di ricostituzione del Consiglio di amministrazione" e tenuto conto dei provvedimenti di riorganizzazione amministrativa stabiliti dalla legge n.133/2008 e di riordino degli enti disposti dalla legge finanziaria per il 2008, si è ritenuto di affidarne l'attuazione al Presidente, nella veste di commissario straordinario e con i compiti sostitutivi dei poteri dell'organo ordinario di amministrazione. La scadenza del provvedimento è stata fissata entro e non oltre il 31 marzo 2009, quale termine stabilito per il secondo adempimento.

La scelta adottata – che può trovare parziale giustificazione solo in eventuali modifiche sul sistema di *governance* – ha profondamente inciso sull'autonomia dell'Ente, privandolo, nelle delicate e importanti decisioni di riorganizzazione e riordino, del precipuo approfondimento collegiale demandato ai componenti naturali e agli esperti chiamati a comporre il Consiglio e ha affievolito il controllo, spostandolo dalla fase deliberante e di formazione delle volontà a quella susseguente alla definizione degli atti.

Le osservazioni formulate assumono maggiore rilievo con riguardo alla recente proroga del commissariamento sino al 31 dicembre 2009, disposta in data 27 marzo 2009.

Sul piano attuativo si segnala che, nell'esercizio dei poteri sostitutivi del Consiglio di amministrazione, il Presidente-commissario ha adottato, nell'ultimo trimestre del 2008, 141 provvedimenti – procedendo pressoché totalmente a completare il mandato della prima fase di riorganizzazione di cui si tratterà successivamente – che spaziano dalla gestione del personale a quella del bilancio, dalle principali attività istituzionali alle convenzioni di servizi.

Tra le misure di riorganizzazione meritano menzione quelle volte ad accrescere funzionalità e risparmi e in particolare quelle in materia di centralizzazione degli acquisti e di funzionamento degli organi, attraverso la diffusione generalizzata dello strumento innovativo della video-audio conferenza.

Dal complesso delle iniziative poste in essere si stima di raggiungere a regime un risparmio di oltre 410 milioni di euro.

Per gran parte degli atti emessi il predetto organo monocratico straordinario ha inoltre previamente tenuto apposite riunioni informali - a cadenza di due mensili, con l'intervento dei sindaci e l'assistenza del magistrato della Corte dei conti - al fine di ridurre l'impatto negativo sui controlli indotto dalla gestione commissariale.

2.4 Nel corso dell'anno 2007 il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha tenuto 35 sedute rispetto alle 37 del precedente anno, assumendo 20 deliberazioni a fronte delle 27 del 2006. Tra le più importanti vengono richiamate quelle relative alla formulazione delle linee di indirizzo per la pianificazione pluriennale e i relativi aggiornamenti e 8 ordini del giorno sulle tematiche principali, anche sul piano delle proposte di modifiche normative e per quelle di riforma degli organismi di rappresentanza sul territorio.

In particolare va segnalata la deliberazione n.18, assunta dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza il 4 dicembre 2007 e relativa al primo bilancio sociale dell'ente, che non rappresenta un mero compendio di informazioni, ma piuttosto uno strumento di rendicontazione, in grado di trasmettere i contenuti e il senso dell'attività svolta dall'Istituto e del suo ruolo centrale nel sistema di welfare italiano. Già presentato nella sede CNEL, il documento – secondo le indicazioni dell'Istituto – ha ricevuto una generale adesione e condivisione da parte del personale, con ricadute positive in termini di motivazione e conoscenza delle tecniche di rendicontazione sociale.

Nato non da una imposizione normativa primaria, ma frutto di una autonoma decisione dell'Ente, il predetto documento rappresenta una scelta "obbligata" di assunzione di responsabilità verso la collettività.

Esso costituisce comunque adempimento ineludibile – con cadenza annuale – a seguito della specifica prescrizione inserita nel regolamento contabile.

Sul piano funzionale e nel profilo del rispetto dei termini stabiliti per le procedure di bilancio, non appaiono superate le criticità individuate nel precedente referto della Corte, anche se va considerato che sulla tardiva approvazione del consuntivo 2007 ha influito il mancato tempestivo rinnovo del collegio.

Conviene infatti ricordare che la composizione del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, definita con D.P.C.M. 24 ottobre 2003, è stata prorogata ex lege (art.6, comma 1, del D.L. 31 dicembre 2007, convertito nella L. 28 febbraio 2008, n.31) per adeguarla a quella del Consiglio di amministrazione (insediatosi il 28 luglio 2004), al fine di procedere alla contestuale ricostituzione quadriennale di entrambi gli organi e sottolineare che vicende in parte analoghe a quelle del Consiglio di amministrazione si sono verificate anche per il principale organo collegiale di rappresentanza.

I Ministri vigilanti, solo con decreto in data 20 novembre 2008 e in vista dei prescritti adempimenti di bilancio, hanno ritenuto di affidare anche i poteri sostitutivi del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza allo stesso Presidente dell'Ente,

sempre in veste di commissario straordinario e sino alla conclusione della istruttoria supplementare sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali e comunque non oltre il 31 dicembre 2008.

Nella fattispecie, l'anomalia della scelta resta aggravata sia dall'inutile decorso del prolungato periodo di proroga del precedente collegio, sia dalla disposta attribuzione congiunta di compiti gestori e di verifica, normativamente e ontologicamente separati, che ha comportato – tra l'altro – la concentrazione nella stessa persona delle funzioni di predisposizione e di approvazione del preventivo 2009. Essa è solo in parte mitigata dalla considerazione che il predetto documento previsionale risulta basato sulle linee di indirizzo precedentemente elaborate dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza sino al 2009 e trasmesso per le prescritte valutazioni finali alle autorità ministeriali di vigilanza.

Nell'esercizio dei poteri sostitutivi del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, il Presidente-commissario ha approvato i soli documenti di bilancio, prima della conclusione del 2008 e quindi nel rispetto dei limiti e della scadenza del mandato ricevuto.

Il 2 gennaio 2009 – anche a seguito di istruttoria della Corte – è stata disposta la ricostituzione del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, con conseguente insediamento in data 10 febbraio 2009.

L'intento di recuperare continuità e celere operatività, si rileva sia nella confermata composizione del nuovo Collegio che, in linea di massima, rispecchia l'archetipo precedente, salvo lievi modifiche nelle rappresentanze delle parti sociali, sia nella immediata nomina del presidente e del vice-presidente, nel corso della medesima riunione di insediamento.

Uno dei primi atti del nuovo Organo di indirizzo ha riguardato la revisione del proprio regolamento di organizzazione (con deliberazione n° 4 del 17 marzo 2009) che ha peraltro lasciato invariato il livello di prima fascia della struttura dirigenziale di supporto, in vista di una univoca e concorde decisione con gli altri maggiori enti previdenziali, ma in temporaneo disallineamento con la dotazione organica e l'ordinamento dei servizi adottati dal Commissario straordinario – nell'esercizio dei compiti sostitutivi del Consiglio di amministrazione e in attuazione delle legge n. 133 del 2008 – che ha ricondotto alla seconda fascia tutte le strutture dirigenziali di supporto agli organi.

Si è così immediatamente innescata una prima questione generale connessa al sistema duale, che pone l'esigenza di specifiche direttive ministeriali, concernendo l'applicazione comune di norme di rango primario relative ai poteri di

autorganizzazione del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e a quelli, attribuiti al Consiglio di amministrazione, per la definizione dell'organizzazione complessiva dell'Ente, tra l'altro, sottoposti ad apposite procedure di controllo e approvazione da parte delle autorità di vigilanza e, nella specie, assoggettati a termini di scadenza, muniti di sanzione.

2.5 Sempre nella prospettiva di una auspicabile riforma, meritano una attenta riflessione le materie della vigilanza ministeriale e dei controlli interni, tuttora regolate in base a una non agevole applicazione integrata della legge n. 88 del 1989, ispirata al controllo su singoli atti e del d.lgs. n.479 del 1994, che introduce il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e rinvia alle norme del codice civile per le funzioni del Collegio dei sindaci. L'indicata esigenza risulta corroborata dal contesto normativo generale profondamente rinnovato, nel quale i controlli sulle stesse amministrazioni statali restano circoscritti a talune categorie di atti, tassativamente individuate.

Sotto il primo profilo, appare opportuno un riesame sui poteri di vigilanza ministeriale, che prenda in considerazione un ambito delimitato alla verifica di coerenza con i programmi e le direttive governative nel settore previdenziale, evitando rischi di interferenze nella sfera di competenza propria dell'Ente – titolare e responsabile della pianificazione di secondo livello e delle relative scelte strategiche di indirizzo e impiego delle risorse - e quindi interventi lesivi della sua autonomia istituzionale. Ciò soprattutto vale in un quadro ordinamentale che non risulta aggiornato sulla base dei differenti ruoli successivamente attribuiti ai controlli interni ed esterni e che ha innescato problematiche connesse agli aspetti relativi alla parziale sovrapposizione dei compiti di vigilanza attribuiti sia alle autorità ministeriali che al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

Nel secondo profilo e con riguardo al Collegio sindacale, richiede un approfondimento la vigente disciplina sui controlli. Questi ultimi, in particolare, risultano di fatto estesi a tutte le categorie di atti, e quindi, oltre quelli "relativi alla gestione del patrimonio" - espressamente indicati dall'art.10, comma 1, della legge n.88/1989 - e implicano una attenta riflessione nel profilo della loro perdurante coerenza con le "funzioni di cui all'art. 2403 e seguenti del codice civile", successivamente assegnate al predetto collegio di controllo interno dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n.479/1994.

Il Collegio dei sindaci ha peraltro costantemente assolto i propri compiti verificando l'osservanza della normativa generale e dei regolamenti dell'INPS, con

estensione alla generalità degli atti di gestione, partecipando alle sedute settimanali degli organi di governo dell'Istituto e formulando rilievi mirati, specialmente rivolti alla trattazione di aree tematiche significative.

Altro aspetto da riconsiderare riguarda l'ampia composizione numerica del Collegio in esame - costituita da 7 dirigenti generali, in posizione di fuori ruolo - che ha comportato nel 2007 una spesa di oltre 1,6 mln di euro (per compensi fissi, gettoni e rimborsi spese), incidente in misura superiore al 20% sul totale dei corrispondenti oneri sostenuti per gli organi.

In proposito va comunque ribadito l'intenso e proficuo impegno profuso dal predetto organo di controllo interno, che si è - fra l'altro - tradotto in 45 riunioni collegiali nel 2007, nell'esame di tutti gli atti degli organi e delle strutture centrali, nella tempestiva redazione di approfondite e significative relazioni sui documenti di bilancio e nella formulazione non solo di osservazioni sulle maggiori criticità gestionali, ma altresì di utili suggerimenti espressi anche in funzione collaborativa, per il migliore andamento generale.

In particolare meritano segnalazione gli interventi sull'attività contrattuale, sulla gestione del personale e sui fondi amministrati, che saranno richiamati nelle specifiche partizioni del presente referto e che peraltro non sempre - o comunque non con la necessaria tempestività - hanno trovato e vedono riscontro da parte dell'Ente, quale possibile indizio sintomatico di carenze anche nella piena funzionalità delle altre strutture di controllo interno.

2.6 Il Direttore generale, annoverato dalle norme primarie fra gli organi, è preposto alla complessa gestione della tecnostruttura, con connesso livello di responsabilità relativo al conseguimento dei risultati e degli obiettivi indicati dai vertici di governo dell'Istituto. E' chiamato pertanto a svolgere un importante ruolo di snodo e di cerniera tra gli organi di vertice e gli uffici, oltre che di coordinamento di questi ultimi, nella loro diffusa articolazione sul territorio.

2.7 Profondi interventi di riordino e razionalizzazione appaiono altresì indispensabili - pur nella salvaguardia del principio della rappresentatività - nei confronti dei 20 Comitati centrali e degli oltre 900 organismi (Comitati e Commissioni) complessivamente operanti sul territorio.

Al riguardo merita riconsiderazione l'organico progetto di riforma, predisposto all'Istituto nel 2007, che ha ricevuto generali apprezzamenti, ma non attuazione normativa. Esso risulta basato sulla sensibile riduzione numerica degli

organismi e delle relative composizioni e sul recupero, sia degli originari compiti di indirizzo, sia del ruolo di terzietà per il contenzioso amministrativo.

In particolare il progetto prevede l'accorpamento in sei aree omogenee (assistenza, lavoro dipendente, lavoro autonomo, parasubordinati, clero e solidarietà) dei Comitati centrali, la soppressione di quasi 2.000 Commissioni e la incisiva contrazione, tanto dei componenti (da circa 6.000 a 4.000), quanto della spesa (di circa 3 mln di euro annui).

Gli interventi sinora adottati – esclusivamente in applicazione delle generali misure legislative di contenimento degli oneri delle pubbliche amministrazioni – hanno invece riguardato essenzialmente il versante dei costi, mentre appaiono preferibili modifiche mirate e strutturali, che risultino armonizzate al sistema.

Appare comunque indifferibile l'esigenza di una riforma, richiamata dalla legge n.133/2008 (art.26, prorogato dall'art.4 della legge n.14 del 2009), dalla quale è stata altresì disposta una ulteriore riduzione della spesa complessiva per gli organi, nella misura del 30% rispetto a quella sostenuta nel 2007 (art.61).

La materia del riordino degli organismi di rappresentanza ha formato oggetto di una ulteriore iniziativa del Consiglio di indirizzo e vigilanza di nuova nomina, nella seduta del 31 marzo 2009.

2.8 I compensi unitari annui da attribuire agli organi centrali sono ancora regolati - in via generale - dal DM 9/5/2001 e sono stati rideterminati, negli importi specificati nel precedente referto, in attuazione della legge finanziaria 2006.

La spesa complessiva si è ulteriormente ridotta a seguito dell'ultimo taglio, disposto dalla legge n.248 del 4 agosto 2006, che è entrata a regime nel 2007.

Le misure unitarie annue lorde spettanti nel 2007 sono quelle di seguito specificate:

115.524,20 euro al Presidente;

21.492,87 euro per ciascuno dei componenti il Consiglio di amministrazione;

16.119,65 euro per ciascuno dei componenti del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza;

14.925,60 euro per ciascuno dei sindaci effettivi (3.223,93 per i supplenti),

17.910,73 per il Presidente e 16.716,68 per il Vice Presidente;

245.805 euro per il Direttore generale.

Viene inoltre conferito un gettone di presenza, nella misura lorda di euro 75,30, per le sedute degli organi collegiali, che è riconosciuto anche al Magistrato della Corte dei conti o al suo sostituto.

Ai componenti del Consiglio di Amministrazione e del Collegio sindacale, collocati fuori ruolo dalle Amministrazioni di appartenenza, sono corrisposte dall'Istituto e rimborsate alle predette Amministrazioni le competenze dovute per la qualifica rivestita.

In base all'art. 58 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 – Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato - l'Amministrazione ricevente è tenuta al rimborso del trattamento mensile all'Amministrazione concedente, che può concretizzarsi anche nel pagamento diretto (escluso per il personale del Ministero Economia e Finanze) al singolo componente, oltre che nella corresponsione dell'indennità di carica.

Al Direttore generale spetta un trattamento economico determinato secondo i criteri indicati nella deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 38 del 5 febbraio 2002. Quest'ultima stabilisce una differenziazione fra retribuzione attribuita alla dirigenza di prima fascia e quella prevista per il direttore generale. Il trattamento economico complessivo riconosciuto è comunque articolato in una parte fondamentale e in una ulteriore di natura accessoria e ammonta complessivamente a 350.070 euro nel 2007, in base ai dati del relativo conto annuale del personale (comprensivi di stipendio tabellare, tredicesima e R.I.A.).

La seguente tabella pone a confronto la spesa sostenuta per gli organi nel 2006 e 2007, con l'avvertenza che essa non comprende il Direttore generale, il cui onere viene rilevato tra quelli del personale.

(Compensi fissi, gettoni e rimborsi spese)

ORGANI	Anno 2006	Incidenza su totale euro 8.881.486	Anno 2007	Incidenza su totale euro 7.421.411	Differenza 2007 su 2006	% riduzione
Presidente	180.939	2,04	210.071	2,83	29.132	16,10
Consiglio di Amm.ne	707.919	7,97	691.756	9,32	-16.163	-2,28
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	787.387	8,87	840.073	11,32	52.686	6,69
Collegio Sindacale	1.854.444	20,88	1.614.900	21,76	-239.544	-12,92
Magistrato Corte dei conti	9.136	0,10	7.379	0,10	-1.757	-19,23
Totale Tot. A)	3.539.825	39,86	3.364.179	45,33	-175.646	-4,96
Comitati e Commissioni Centrali						
FPLD	29.292	0,33	20.137	0,27	-9.155	-31,25
Prestazioni Temporanee	59.645	0,67	60.572	0,82	927	1,55
GIAS	1.270	0,01	409	0,01	-861	-67,80
Coltivatori Diretti -Coloni e Mezzadri	109.553	1,23	56.505	0,76	-53.048	-48,42
Artigiani	33.444	0,38	17.239	0,23	-16.205	-48,45
Commercianti	55.369	0,62	30.152	0,41	-25.217	-45,54
Parasubordinati	21.658	0,24	12.326	0,17	-9.332	-43,09
FF.SS.	4.929	0,06	3.748	0,05	-1.181	-23,96
VOLO	9.350	0,11	9.226	0,12	-124	-1,33
CLERO	6.880	0,08	4.573	0,06	-2.307	-33,53
Casalinghe	24.757	0,28	16.234	0,22	-8.523	-34,43
Commissione CAU	107.994	1,22	57.574	0,78	-50.420	-46,69
GAS	11.089	0,12	18.595	0,25	7.506	67,69
Comm. a liv.Centr.(Pari Opp., Coll.Arbitr. Discipl., Garanti, Congruità Centr.)	15.025	0,17	18.343	0,25	3.318	22,08
Tot.Comit. e Comm.ni.Centr. Sub.Tot B)	490.255	5,52	325.633	4,39	-164.622	-33,58
Comitati Fondi di Solidarietà						
Credito	6.608	0,07	6.241	0,08	-367	-5,55
Credito Cooperativo	7.785	0,09	6.799	0,09	-986	-12,67
Assicurativi	9.831	0,11	5.466	0,07	-4.365	-44,40
Monopoli	20.101	0,23	7.077	0,10	-13.024	-64,79
Tributi	14.416	0,16	12.113	0,16	-2.303	-15,98
Poste	6.468	0,07	10.879	0,15	4.411	68,20
Trasporto Aereo	0	0,00	0	0,00		
Sub. Tot. C)	65.209	0,73	48.575	0,65	-16.634	-25,51
Tot.altri Commiss. Centrali (sub.tot.B+sub.tot. C)	555.464	6,25	374.208	5,04	-181.256	-32,63
Uff.Valut.Contr.Strat.Tot.E)	79.017	0,89	79.018	1,06		
Comitati e Comm.ni a livello periferico						
Comitati regionali	887.625	9,99	653.716	8,81	-233.909	-26,35
Comitati provinciali	3.337.847	37,58	2.568.295	34,61	-769.552	-23,06
Commissioni CIG	455.222	5,13	366.941	4,94	-88.281	-19,39
Commissioni di congruità	26.486	0,30	15.054	0,20	-11.432	-43,16
Tot.Comitati e Comm.ni periferici tot.F)	4.707.180	53,00	3.604.006	48,56	-1.103.174	-23,44
T O T A L E GENERALE						
Tot.A + Tot.D + Tot.E + Tot. F	8.881.486	100,00	7.421.411	100,00	-1.460.075	-16,44

I dati esposti evidenziano la riduzione di quasi il 33% nel 2007 dell'onere dei Comitati e delle Commissioni centrali (da 555.000 a 374.000 euro) e, soprattutto di oltre il 23% per quello, ben più elevato, dei corrispondenti organi periferici (da 4,7 a 3,6 mln di euro)

La spesa complessiva degli organi ha successivamente subito una ulteriore decurtazione per effetto della legge n. 133/2008 (art. 61, comma 1°) con esclusione degli organi collegiali e monocratici di direzione, amministrazione e di controllo, in base agli indirizzi della Ragioneria generale dello Stato. Per conseguire il risparmio si prevede in termini operativi, una contrazione del numero di riunioni dei Comitati Centrali e territoriali e la trattazione di ordini del giorno più corposi e articolati.

Ulteriore decurtazione dei costi, ai sensi della Legge n.133/2008 (art. 20, comma 11), è stata disposta nei confronti dei Comitati provinciali mediante l'esclusione del pagamento degli emolumenti per l'esercizio delle funzioni da parte dei rispettivi componenti, a decorrere dal 2009.

Per effetto dei compiti straordinari attribuiti al nuovo Presidente, al compenso per la carica ricoperta va aggiunto quello stabilito per l'esercizio dei poteri sostitutivi del Consiglio di Amministrazione, indicato nella misura del 50% dell'indennità già percepita. Nessun compenso, invece, è stato previsto per i compiti sostitutivi del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

3 – L'assetto strutturale

3.1 L'architettura strutturale dell'INPS mantiene l'articolazione su due livelli, uno centrale e l'altro periferico.

Al centro - anche in connessione all'incorporazione di enti pubblici previdenziali e al trasferimento di funzioni ministeriali disposti per legge - si è progressivamente determinato un sovradimensionamento dei servizi e delle strutture della Direzione generale, sino a raggiungere 28 uffici di livello generale: 15 direzioni centrali, 3 uffici di supporto agli organi e 10 strutture temporanee, per la realizzazione di specifici obiettivi di progetto, con compiti in parte sovrapponibili alle direzioni centrali.

Sempre al centro, si aggiungono 4 uffici di livello generale, per il coordinamento delle attività professionali, rispettivamente nei settori legale, medico/legale, statistico/attuariale e tecnico/edilizio.

Nell'esercizio del mandato ministeriale ricevuto, per l'applicazione della legge n. 133/2008, il Commissario straordinario ha disposto un drastico ridimensionamento delle unità dirigenziali di prima fascia della Direzione generale (determinazione n.36 del 23 ottobre 2008) - motivato essenzialmente con la intervenuta "metabolizzazione organizzativa" delle strutture provvisorie e con le esigenze di snellimento dell'assetto operativo/funzionale normativamente imposte - in misura peraltro superiore al prescritto limite minimo del 20%.

Il numero complessivo delle predette unità è stato ridotto da 28 a 12, attraverso l'abolizione dei progetti temporanei, l'accorpamento per aree omogenee di talune direzioni centrali e la riconduzione al secondo livello di tutti gli uffici dirigenziali di supporto agli organi.

L'intervento, sia pure di notevole incisività, non appare peraltro immune da incertezze in ordine all'applicazione del disposto legislativo sulla più generale concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali e sulla unificazione e riduzione delle strutture adibite a compiti logistici e strumentali, per i quali è rimasta avvertita l'esigenza di apposite direttive ministeriali generali, da adattare alle specificità dei singoli enti.

In particolare e in via esemplificativa, richiede una riflessione la scelta di confermare una direzione centrale di livello generale per la comunicazione e di istituire contestualmente un ufficio stampa, pur se di livello subordinato, con compiti in parte sovrapponibili, in quanto ambedue espressamente chiamati allo svolgimento di attività in forme di collaborazione e di condivisione. La consistenza numerica del personale