

proseguire un attento monitoraggio - nel breve e medio periodo - tenendo altresì conto degli oneri aggiuntivi per talune categorie di soggetti con prossime aspettative di pensionamento (i cosiddetti "esodati" o "salvaguardati") e, principalmente, di quelli connessi alle numerose e importanti gestioni in perdurante squilibrio strutturale.

1.2 Il sistema della previdenza obbligatoria è stato normativamente disegnato con il corollario del secondo pilastro, attraverso gli istituti della previdenza integrativa e complementare, volti a incrementare su base volontaria il primo trattamento.

Nel contesto della nuova riforma del pilastro pubblico - che incide sulla dimensione delle corrispondenti prestazioni - rimane opera da completare il rilancio e/o la revisione di quello privato.

Va sottolineato in proposito che la modesta quota di adesioni - circoscritta al 27% dei lavoratori dipendenti - alimenta le prospettazioni alternative della trasformazione degli attuali assetti privatistici in previdenza integrativa pubblica, trasferendo all'INPS i contributi ed escludendo i rischi del mercato finanziario, cui rimangono esposti istituti di credito e gestori specializzati e che hanno comportato rendimenti negativi nei più recenti anni di crisi.

In ogni caso, nell'invarianza del quadro vigente, esigono un superamento i fenomeni connessi alla dimensione dei fondi, caratterizzati da una estrema polverizzazione e da una ridotta platea di iscritti, che producono notevoli diseconomie e indeboliscono il potere contrattuale nei confronti dei gestori.

Sintomi sfavorevoli emergono inoltre dalla ulteriore - seppure lieve - contrazione nelle adesioni ai fondi negoziali, che tuttavia registrano ancora il maggior numero di iscritti e dallo stentato sviluppo di quelli per i dipendenti pubblici, che appare più carente proprio per le categorie dei lavoratori - come i giovani - più bisognose di integrazione delle prestazioni del primo pilastro.

Altri problemi nodali permangono con riguardo ai criteri e ai limiti di investimento delle risorse - per i quali il "fine previdenziale", secondo la Corte dei conti, deve far premio su quello speculativo, caratteristico delle attività finanziarie - oltre che alla prevalente esternalizzazione delle funzioni di gestione, amministrative e contabili.

Rimane comunque ferma la stretta relazione tra i due pilastri, nel contesto di un sistema complessivo che dilata la vita lavorativa, prevede ravvicinate revisioni dei coefficienti di trasformazione, opera in una fase di crisi occupazionale soprattutto giovanile e comprime gli spazi della continuità contributiva.

In proposito, la Relazione annuale del Presidente COVIP (23 maggio 2012) - proprio sulla base dell'indicato collegamento - ha invocato un intervento legislativo

per il riconoscimento della contitolarità del diritto di credito contributivo, che consenta una azione di recupero nei confronti delle aziende inadempienti e riconosca adeguati poteri all'Autorità di vigilanza.

Nel quadro delineato si situano il "Fondo di tesoreria TFR", per le imprese con 50 e più dipendenti che hanno scelto di mantenere il TFR in azienda e "Fondinps", costituito per i dipendenti cosiddetti "inoptanti", ambedue facenti capo all'INPS, pur se con differenziate peculiarità.

Rinviando alla successiva specifica trattazione, vanno ribaditi i profili critici, sia per il primo, essenzialmente collegati al rispetto del vincolo di destinazione dei versamenti effettuati dai datori di lavoro e dai lavoratori, sia per il secondo, caratterizzato dalla instabilità e dalla bassa consistenza degli apporti – in alcuni casi insufficienti a coprire i costi di gestione – le cui risultanze non sembrano giustificare l'esistenza stessa del Fondo.

1.3 Nell'ambito degli interventi di razionalizzazione degli apparati e di riordino degli enti e in particolare di quelli pubblici previdenziali, l'indicata scelta finale della costituzione di un polo unico previdenziale ha lasciato quasi integralmente inalterato il contesto ordinamentale complessivo in cui opera l'INPS.

Restano quindi fermi gli aspetti critici evidenziati nei precedenti referti e in particolare nell'ultimo, che ha ribadito l'esigenza di una generale rivisitazione dell'intero assetto normativo, iniziando dai poteri ministeriali di vigilanza, proseguendo con i principali organi di governo dell'Istituto e il sistema dei controlli interni e concludendo con il numeroso e composito insieme di organismi - centrali e territoriali - che ne caratterizzano l'articolazione.

Appaiono infatti inadeguati gli interventi di mera riduzione lineare delle composizioni collegiali in un assetto che vede la coesistenza di organismi di diversa natura e spesso rispondenti alla logica della rappresentanza di categoria e al modulo di governo duale.

Non sembra quindi allo scopo risolutivo neanche il percorso dei regolamenti governativi sull'organizzazione ed il funzionamento degli enti vigilati dal Ministero del lavoro, peraltro non giunto a definizione.

Rinviando alla specifica trattazione i necessari approfondimenti, va comunque rimarcata l'esigenza di una più sollecita azione ministeriale nell'iter procedimentale preordinato al trasferimento delle risorse degli enti soppressi a quelli incorporanti.

Deve in proposito osservarsi che la relativa conclusione è avvenuta solo per l'Ente di assistenza e previdenza Pittori Scultori Musicisti Autori Drammatici confluito nell'ENPALS, mentre è ancora in corso per l'ENAM confluito nell'INPDAP e risulta in

fase di avvio per la fusione di quest'ultimo nell'INPS, che attende la chiusura delle analoghe e più datate operazioni relative all'IPOST (2010) e alla SPORTASS (2007).

1.4 La più importante operazione di incorporazione attualmente in fase di avvio – relativa all'ENPALS e soprattutto all'INPDAP – è destinata a determinare significative incidenze sul rendiconto generale dell'Istituto, che a fronte dell'ampia punta positiva registrata nel 2008, con un avanzo finanziario di 13,5 mld di euro, ha visto un brusco calo già nel 2009 (5,4 mld) e nel 2010 (1,7 mld), in correlazione con la difficile congiuntura economica e finanziaria.

Nel 2011 e ancora al netto della predetta incorporazione, i conti si chiudono con un ulteriore taglio e un avanzo disceso a 1,3 mld di euro, ma il saldo attivo vira - con la prima variazione successiva alla fusione - nella pesante previsione negativa di quasi 6 mld di euro nel 2012 e il dato passa all'importo di 7,9 mld nel bilancio assestato.

Il risultato economico, già in territorio negativo nel 2010 e per un ammontare pari a 1,4 mld di euro, peggiora nel 2011, evidenziando un disavanzo di 2,3 mld, che subisce un forte appesantimento sino a 4,9 con la prima variazione e a 8,9 mld nell'assestato 2012; il netto patrimoniale, in calo da 43,6 a 41,3 mld nel 2011, si contrae ulteriormente a 35,8 e a 25,2 mld nel 2012.

Emergono quindi con evidenza ed immediatezza gli effetti della fusione di un organismo come l'INPDAP caratterizzato da gestioni in grave dissesto strutturale e di ampie dimensioni – seconde complessivamente solo al principale Fondo dell'INPS per i lavoratori dipendenti - che pur conservando la loro autonomia nei conti generali dell'Ente, richiedono grande attenzione, nei delicati meccanismi che assicurano l'equilibrio dell'intero sistema dell'Istituto e, soprattutto, le garanzie sulla correntezza delle prestazioni.

Viene pertanto rafforzata l'esigenza – ripetutamente segnalata dalla Corte e ribadita dall'Organo di indirizzo e vigilanza e dal Collegio dei sindaci – di ogni possibile misura di rimedio, che non trascuri i numerosi Fondi in dissesto già presenti in INPS e che lo stesso Istituto predisponga definitivamente una compiuta e trasparente rappresentazione delle poste contabili riferite alla previdenza, separandole nettamente da quelle assistenziali a carico della fiscalità, attraverso gli strumenti e le metodologie della contabilità analitica già in uso.

Tale adempimento – imposto dalla recente Legge n.35/2012 (art.16) nel bilancio sociale - unitamente alla redazione di documenti attuariali puntuali e aggiornati, contribuirebbe a fornire più adeguati elementi di valutazione alle parti sociali e ai decisori politici sulla effettiva solidità e sostenibilità nel tempo dei conti generali dell'Istituto.

2 – Gli organi

2.1 L'assetto complessivo del sistema di governo dell'Ente ha formato oggetto di ripetuti e più recenti interventi normativi, che sono apparsi per taluni aspetti suscettibili di innescare ulteriori elementi di criticità, sia per quelli di portata più generale diretti a tutte le pubbliche amministrazioni, sia per quelli più specifici riferiti all'Istituto.

I primi – sul contenimento dei costi e la riduzione degli organismi e delle composizioni collegiali – danno luogo a incertezze e difficoltà applicative nel peculiare modello duale e precipuamente rappresentativo proprio dell'INPS, i secondi hanno introdotto modifiche parziali, alterando non solo l'architettura tipica degli enti pubblici, ma lo stesso delicato e non del tutto efficiente modello dell'Istituto, costruito attraverso successive stratificazioni e nella ricerca del più adeguato temperamento di ruoli, competenze e funzioni.

Nei precedenti referti e in particolare nell'ultimo, è stata evidenziata l'esigenza di una complessiva e profonda rivisitazione della vigente normativa, di data ormai risalente, che non esclude tuttavia l'adozione anticipata di alcuni singoli correttivi, per un primo riequilibrio dell'intero sistema.

L'ultima innovazione, in particolare, operata da un provvedimento di urgenza del Governo ratificato dal Parlamento, ha prolungato oltre la scadenza della carica e della legislatura la durata del Presidente – al quale erano già stati devoluti i poteri del soppresso Consiglio di amministrazione (di qui in poi CdA) da un precedente decreto-legge – e gli ha conferito compiti di promuovere iniziative di riorganizzazione e di verificarne l'attuazione, aprendo spazi di possibile interferenza con le attribuzioni riservate rispettivamente al Direttore generale e alla dirigenza e con quelle proprie del Consiglio di indirizzo e vigilanza (da ora in avanti CIV).

Sul punto sono intervenuti, nel 2012, una apposita mozione della Camera dei deputati (9 maggio), un "avviso comune" delle parti sociali (26 giugno) e la relazione di un gruppo di esperti nominati dal Ministro del lavoro (28 giugno), sostanzialmente concordanti sulla esigenza di riformare il vigente sistema di governo dell'Istituto, soprattutto attraverso il rafforzamento del CIV e il ridisegno dei compiti di rappresentanza legale, di indirizzo amministrativo e di gestione.

Lo studio elaborato dagli esperti, oltre a richiamare talune osservazioni della Corte dei conti in materia di *governance* complessiva, prospetta una serie articolata di modifiche, che saranno in gran parte considerate nella successiva trattazione analitica.

Tra i principali aspetti più generali vengono comunque in evidenza, oltre alla confermata validità del modello duale, la necessità di una chiara distinzione di ruoli e

di responsabilità, di appropriati livelli di professionalità nei componenti degli organi e di una precisa definizione dei processi decisionali, che eviti conflitti ed eccessivi accentramenti di potere.

Elementi di maggiore approfondimento richiede peraltro l'accostamento agli assetti societari sia sulla durata triennale degli organi che sulla ipotizzata possibilità di un secondo mandato, quale mezzo per superare le complessità delle procedure di nomina, che peraltro vedono - nei tempi e nei rinnovi - una articolata differenziazione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, rispondente a logiche diverse.

Sul punto va menzionata la recente proposta di legge (A.C. n.5463 del 19 settembre) che, nel recepire la sintesi tra il rapporto degli esperti e l'avviso comune delle parti sociali, reintroduce il soppresso CdA e accoglie i fondamentali aspetti sopra messi in evidenza.

Deve in ogni caso rimarcarsi che nel quadro dei provvedimenti legislativi varati negli ultimi due decenni rimangono sostanzialmente inalterati i numerosi organismi centrali e periferici operanti presso l'INPS, che rendono indifferibile una apposita riforma.

Per tale ultimo profilo, una positiva valenza assumono le più recenti norme che innovano la disciplina sui Fondi di solidarietà - sempre tuttavia al di fuori di un quadro coordinato e complessivo di interventi - risolvendo alcune importanti criticità segnalate nei precedenti referti, sulle quali si rinvia alla successiva specifica disamina.

2.2 In ordine al Presidente, nominato il 30 luglio 2008 e incaricato - quale organo straordinario commissariale - di esercitare, oltre ai compiti del CdA, anche quelli del CIV, i precedenti referti avevano già evidenziato l'anomala riunione, in una stessa figura, delle contrapposte posizioni di controllante e controllato.

L'ultima relazione ha osservato che il ruolo congiunto, di Presidente dell'Istituto e di Commissario straordinario svolgente i compiti del CdA, è stato esercitato sino alla data di entrata in vigore del D.L. n.78 del 2010 e quindi fino al 31 maggio dello stesso anno ed è proseguito ininterrottamente - quale organo monocratico di rappresentanza legale e quale organo deputato a svolgere i compiti anteriormente spettanti al soppresso CdA - per effetto della devoluzione stabilita dal medesimo decreto di urgenza.

Con riguardo alla rassegna dell'azione svolta nell'esercizio dei poteri di rappresentanza unitaria dell'Istituto, vale osservare che il Presidente ha in taluni casi - anche rilevanti - continuato ad operare in carenza del previsto ordinario apporto propositivo dell'Organo preposto alla tecnostruttura e degli indirizzi del CIV, in particolare e più di recente, procedendo alla autonoma e diretta definizione delle linee

guida, sia per l'ordinario andamento gestionale 2012 (determinazione n.5799 del 31 agosto 2011) che per l'accorpamento di INPDAP ed ENPALS (determinazioni n.5802 del 23 gennaio e n.5803 del 15 marzo 2012) e in assenza della previa disamina nell'apposita riunione di lavoro.

In tal senso e per gli atti emessi nel 2012, può aver fatto premio la più recente e richiamata disposizione di urgenza (art.21, comma 9, del D.L. n.201 del 2011, convertito in Legge n.214 dello stesso anno) sugli ulteriori poteri di iniziativa e di verifica della loro attuazione.

Al riguardo non può tuttavia ignorarsi che erano già intervenute specifiche "prime indicazioni" ministeriali (28 dicembre 2011) confermatrice della invarianza del previgente ordinamento e quindi delle immutate prerogative degli altri organi e dei controlli.

Né sul punto può trascurarsi la valenza del fondamentale principio di separazione tra i compiti di indirizzo politico amministrativo e quelli della corrispondente esecuzione, che impedisce incursioni in attività operative spettanti alle apposite strutture dell'Ente, nonché e di converso il rispetto dei criteri di economicità gestionale, che impongono il ricorso al supporto delle strutture stesse.

In precedenza – conviene rammentare – l'ultimo referto della Corte aveva segnalato il forte impulso impresso dal Presidente alla promozione della comunicazione istituzionale, evidenziando che le azioni poste in essere trovavano supporto in onerose consulenze fornite da una società specializzata, in carenza peraltro di una apposita regolamentazione e di una previa adeguata programmazione, con una spesa complessiva più che triplicata rispetto al 2009 ed estesa a ricomprendere anche eventi di tipo culturale.

In esito alle sollecitazioni della Corte dei conti e del Collegio dei sindaci, oltre che in base ai nuovi specifici indirizzi del CIV, sono in corso misure di più adeguata regolazione e pianificazione delle iniziative di comunicazione, volte ad assicurare stretta coerenza con le precipue missioni dell'Ente e il compiuto rispetto delle norme vigenti, anche nei profili del contenimento degli oneri e della corretta e trasparente rappresentazione contabile.

Nonostante le osservazioni del magistrato delegato e dei sindaci, anomalie analoghe a quelle più sopra segnalate per le medesime categorie di atti hanno caratterizzato le ulteriori linee gestionali sull'accorpamento degli enti soppressi (determinazione n.5804 del 31 maggio 2012) e sull'ordinario andamento gestionale 2013 (determinazione n.5805 del 29 agosto 2012), mentre non risulta adottato il piano industriale per l'accorpamento, richiesto dal CIV (delibere nn. 4 del 14 febbraio e 13 del 5

giugno 2012) e dalle "ulteriori indicazioni" ministeriali (13 luglio 2012), nonché nuovamente sollecitato dallo stesso CIV (delibera n.21 del 25 settembre 2012).

Due specifiche proposte dell'Organo preposto alla tecnostruttura sull'accorpamento (in data 27 marzo e 11 luglio 2012) - uniformate ad un percorso graduale di integrazione rispetto ai termini di legge, peraltro ordinatori, indicati nelle linee gestionali - sono state ritirate dal Presidente nelle corrispondenti riunioni di lavoro, senza alcuna motivazione nel primo caso e, per il secondo, con richiamo alle disposizioni di urgenza sulla revisione della spesa pubblica e in attesa dei prefigurati decreti sulla riduzione degli organici delle pubbliche amministrazioni.

Sempre nel novero degli atti di diretta e autonoma determinazione presidenziale, adottati con le medesime segnalate incongrue modalità procedurali, vanno evidenziati gli adempimenti sui rapporti quadrimestrali ai ministeri vigilanti, relativi allo stato di avanzamento del processo di riordino (art.21, comma 9, Legge n.214/2011).

Sotto altro profilo va altresì rilevato che, nei rapporti interni con gli altri organi dell'Istituto, permane del tutto carente - ormai per un arco di tempo superiore ad un quadriennio - la presenza del Presidente dell'Istituto quantomeno alle più importanti riunioni del CIV, che assume maggiore rilievo dopo la soppressione del CdA.

Una diretta interlocuzione - considerata importante, ai fini della rendicontazione e della trasparenza, anche nel documento degli esperti nominato dal Ministro del lavoro - appare strumento essenziale, sia per favorire l'accrescimento qualitativo della periodica e, non sempre tempestiva, attività di informazione sull'andamento e sulle principali scelte di politica gestionale, sia per garantire l'effettività di un costruttivo rapporto collaborativo tra i due organi, sia per agevolare il pieno esercizio dei compiti di vigilanza.

Sempre sul piano dei rapporti, con il predetto Organo di indirizzo gestionale, resta inoltre irrisolto il problema del definitivo assetto della struttura di supporto al CIV, ricondotta a livello non generale dall'allora Commissario straordinario, in mancanza di un previo raccordo con lo stesso CIV, all'epoca in corso di ricostituzione.

In connessione al sottolineato sviluppo impresso dal Presidente all'azione informativa, sul ruolo e soprattutto sui servizi resi dall'INPS, deve rilevarsi come non risulti effettuato il richiesto riesame, segnalato anche dal CIV, sulla permanenza di uno specifico Ufficio stampa, alle dirette dipendenze dell'Organo monocratico di vertice dell'Istituto - in aggiunta peraltro alla preesistente Direzione centrale Comunicazione, con competenze sostanzialmente analoghe - che assume maggiore pregnanza in esito alla intervenuta unificazione in un solo organo dei compiti di Presidente e di quelli in precedenza attribuiti al CdA.

2.3 Il CdA - soppresso dal D.L. n.78/2010 - costituiva il principale organo di indirizzo gestionale dell'INPS ed era formato dal Presidente dell'Istituto e da otto esperti, dei quali due, scelti tra i dirigenti della pubblica amministrazione e collocati fuori ruolo.

L'ampia consistenza numerica, la specifica qualificazione e l'impegno a tempo pieno dei due membri in rappresentanza della P.A., rispondevano all'esigenza di rafforzare le capacità di governo dell'Ente e di garantirne la piena autonomia.

La Corte ha pertanto ripetutamente evidenziato la duplice anomalia, sia della mancata tempestiva ricostituzione dell'Organo collegiale ordinario, sia dell'affidamento temporaneo dei corrispondenti poteri al Presidente dell'Istituto, quale organo monocratico straordinario, in assenza peraltro delle prescritte patologie gestionali, espressamente individuate dall'ordinamento dell'Istituto e regolate dal D.P.R. n.639/1970.

In tale contesto la Corte ha auspicato misure di riforma volte alla riduzione della composizione numerica del collegio - in linea con gli orientamenti legislativi di riduzione degli organi di gestione di enti e società pubbliche e della relativa spesa - e alla semplificazione delle procedure di nomina.

Il ripetuto D.L. n.78/2010, procedendo, come già detto, alla soppressione completa del principale organo collegiale di indirizzo gestionale dell'Istituto e attribuendo i relativi compiti al Presidente, ha di fatto tramutato il modulo della gestione commissariale, straordinario e provvisorio, in un assetto permanente.

L'innovazione è stata operata, tra l'altro, senza preordinare, sia meccanismi di garanzia a tutela del corretto esercizio delle differenziate attribuzioni di rappresentanza unitaria e di indirizzo gestionale, antinomiche in regime ordinario, sia di modalità e procedure per assicurare il corretto esercizio dei controlli esterni ed interni, imposti e regolati da specifiche norme primarie.

In proposito lo studio degli esperti nominati dal Ministro del lavoro, pur lasciando aperta l'alternativa dell'Organo monocratico, propende per una conformazione collegiale ristretta sulla base del modello societario - con eventuale previsione di un Amministratore delegato - e ipotizzando una maggiore responsabilizzazione nelle scelte di politica gestionale e sui risultati, soprattutto nei confronti del CIV, sottolinea l'esigenza sia di evitare ogni eccesso nella concentrazione delle funzioni che di promuovere la massima trasparenza delle decisioni assunte.

In ordine alle modalità del procedimento decisionale seguito emerge invece concretamente un quadro peggiorativo rispetto allo stesso periodo di gestione commissariale, in probabile derivazione dalla definizione normativa dell'assetto

monocratico e dagli ulteriori e già menzionati compiti aggiuntivi di iniziativa e di verifica, riconosciuti dagli ultimi due provvedimenti governativi di urgenza.

Le apposite riunioni preliminari – convocate con l'intervento dei sindaci e l'assistenza del magistrato delegato al controllo – rispetto all'iniziale intervallo bisettimanale sono passate ad una cadenza superiore al mese, per di più escludendo schemi di provvedimento anche rilevanti, sui quali di fatto il controllo è stato rinviato in un momento successivo alla definizione.

Quali casi emblematici vanno annoverati, anche nel 2011, alcune nomine a dirigente generale, eccessivamente anticipate rispetto alla scadenza e taluni atti carenti della prescritta proposta del Direttore generale e/o della prescritta intesa e degli indirizzi del CIV.

In proposito il Ministero del lavoro – con nota 25 luglio 2012 – ha richiamato, tra l'altro, all'attenzione dell'Istituto il rispetto sia dell'iter procedimentale che dei principi di pubblicità e trasparenza, nonché la necessità di acquisizione "con più puntuale frequenza le determinazioni assunte", per l'ordinato svolgimento dell'attività di vigilanza.

Rimane comunque insoddisfatta la più volte segnalata esigenza di un riesame del regolamento sulle riunioni – in coerenza con la devoluzione dei poteri e degli obblighi previsti per il soppresso CdA e con le immutate prerogative degli altri organi e dei controlli – che è stato adottato solo nel mese di ottobre 2011, in attuazione delle direttive ministeriali del novembre 2010 e aprile 2011.

Il testo vigente – emanato in via di autoregolamentazione – richiede infatti una più precisa definizione sia delle sequenze procedimentali, che hanno visto nel primo semestre 2012 una singolare concentrazione delle riserve presidenziali sulle proposte portate al preventivo esame collegiale, sia dei contenuti, che richiedono una integrazione all'elenco delle materie più rilevanti, spesso interpretato e applicato restrittivamente, includendo in via esemplificativa gli incarichi dirigenziali esterni e le designazioni negli organi delle società partecipate.

Tra l'altro, per queste ultime – aumentate a seguito delle recenti incorporazioni – permangono e si accrescono anomali fenomeni di diretta indicazione della propria persona da parte del Presidente dell'Istituto, connessi anche all'assenza di un organo collegiale di amministrazione e inoltre di scelte non sempre rispondenti al criterio preferenziale della selezione interna, a presidio degli interessi dell'Ente.

2.4 In ordine al CIV - composto da 24 membri in rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro – la Corte ha ripetutamente sottolineato l'esigenza di una riflessione sulla sua ampia consistenza e quindi di una revisione, uniformata ai

nuovi orientamenti legislativi di razionalizzazione e di semplificazione di tutti gli organi collegiali delle pubbliche amministrazioni, ma ha nel contempo rilevato la necessità di una più precisa definizione del ruolo attribuito e di una maggiore esigibilità dei poteri di indirizzo e di controllo.

In concreto, il D.L. n.78/2010 si è invece limitato a disporre una mera riduzione lineare – nella misura del 30% e al rinnovo – della consistenza del CIV, che rischia di innescare non agevoli problemi di ripartizione delle rappresentanze di categoria, oltre a introdurre una macchinosa fase di “intesa”, con lo stesso CIV, per la nomina del Presidente dell’Istituto, mantenendo peraltro inalterate competenze e procedure di proposta, affidate ai Ministri del lavoro e dell’economia e prevedendo un conclusivo D.P.R., oppure – in mancanza della predetta “intesa” – un ulteriore “provvedimento motivato” del Consiglio dei Ministri.

Il successivo provvedimento di urgenza di segno opposto n.201 del 2011 – con la prevista integrazione di 6 membri, connessa alle incorporazioni dell’INPDAP e dell’ENPALS – ha ulteriormente complicato le modalità applicative, attuate sinora solo nella fissazione dei criteri di scelta (D.M. 2 aprile 2012), con la conseguente esclusione della rappresentanza delle categorie interessate, proprio nella più delicata fase di avvio dell’operazione di accorpamento.

Risultano pertanto tuttora carenti le indispensabili misure dirette a rafforzare l’effettività dei poteri di vigilanza – sulla politica gestionale dell’Istituto e sulla compiuta attuazione delle scelte strategiche riservate al CIV – che appaiono anzi indeboliti dalla concentrazione nell’Organo monocratico di vertice di tutti i compiti del soppresso CdA, con sostanziale aggravamento del pregresso squilibrio nel complesso sistema delle relazioni proprio del modello duale.

In proposito gli esperti nominati dal Ministro del lavoro hanno prospettato il rafforzamento del ruolo strategico del CIV, con sostanziale aggiunta della specifica funzione nella sua stessa denominazione (Consiglio di Indirizzo strategico e di vigilanza – CISV) e con il compito effettivo di definire realmente la strategia dell’Ente e di controllarne concretamente l’attuazione.

Oltre alla integrazione della composizione con una rappresentanza tecnica del Ministero vigilante – da estendere peraltro anche al Ministero dell’economia, in ragione dei notevoli apporti dal bilancio statale – appare significativa la previsione dei nuovi poteri di richiedere, all’organo di amministrazione, la modifica della proposta di bilancio per una più flessibile e calibrata esigibilità delle funzioni di riscontro sull’attuazione delle strategie prefissate e, al Ministero vigilante, la promozione dell’azione di responsabilità e la revoca dei membri dell’organo di amministrazione.

In ogni caso – in attesa di una specifica riforma – va sollecitato e rapidamente risolto il nodo dell'ultima integrazione e della pregressa riduzione normativamente stabilite per il collegio, nell'arco di tempi compatibili con il prossima scadenza dei componenti attualmente in carica.

Quanto all'azione svolta dall'Organo in esame, gli atti emessi nel 2011 si compendiano in 21 delibere (oltre a 5 ordini del giorno) e, tra le più significative, conviene rammentare le relazioni previsionali, che dettano gli indirizzi strategici di programmazione della complessiva azione dell'Istituto, da concentrare su una serie circoscritta di obiettivi prioritari, ritenuti concretamente raggiungibili.

Assume rilievo – tra gli altri – l'approvazione della relazione previsionale e programmatica 2013/2015 (delibera n.15 del 10 luglio 2012), che analizza le principali criticità dell'Istituto, dettando apposite indicazioni migliorative per l'implementazione qualitativa delle attività e dei servizi da erogare.

Il CIV, in particolare, ha fornito indirizzi in tema di:

- politiche del personale, richiamando l'opportunità di una rideterminazione della pianta organica che mantenga la pienezza delle funzioni degli enti incorporati, limitando consulenze ed esternalizzazioni e avviando un percorso di sviluppo delle risorse umane mediante un articolato piano di formazione;
- riassetto organizzativo e territoriale, con la redazione di un piano strategico complessivo, che preveda la revisione dei principali regolamenti e il monitoraggio del territorio attraverso analisi di "customer satisfaction";
- gestione del patrimonio finalizzata alla massima redditività e valorizzazione degli immobili non strumentali e alla piena coerenza della razionalizzazione in corso per la componente strumentale con il nuovo assetto organizzativo, assicurando una attenta analisi dei rischi e dei rendimenti per gli investimenti mobiliari;
- integrazione informatica degli enti soppressi, pervenendo ad un sistema unico che migliori efficienza e qualità dei servizi;
- ribadita necessità di un piano annuale sulla comunicazione che evidenzi gli obiettivi strategici e la corretta imputazione della spesa, per consentire un compiuto controllo.

Tra i principali obiettivi vengono declinati: una politica delle entrate che accresca la capacità di riscossione diretta dei contributi e favorisca la correttezza dei relativi adempimenti da parte delle aziende; l'aggiornamento della banca dati delle posizioni assicurative degli enti soppressi e della fruibilità e intellegibilità degli estratti conto certificativi; una costante e uniforme erogazione delle prestazioni "in tempo reale" su tutto il territorio; la riduzione dei tempi di liquidazione delle prestazioni economiche nell'invalidità civile.

Una specifica sollecitazione viene inoltre formulata – in linea con i ripetuti indirizzi degli enti incorporati – affinché la funzione di accertamento e verifica amministrativa nell'attività di vigilanza garantisca uniformità di azione sul territorio e siano adottate adeguate misure correttive per evitare la soccombenza in giudizio.

Per tale ultimo profilo e con riguardo al contenzioso amministrativo e giudiziario, si sottolinea quale obiettivo essenziale la ricerca di soluzioni volte, sia alla sua riduzione strutturale, sia alla eliminazione delle criticità sul territorio mediante specifiche misure mirate.

Con riguardo invece alle proposte di revisione dei molteplici organismi operanti al centro e sul territorio – avanzate dal Presidente dell'Istituto per accrescere la funzionalità complessiva e a contenere i relativi costi, in attuazione dell'art.41 della Legge n.449/1997 – il CIV ha confermato la scelta privilegiata per uno specifico intervento di riforma, facendo richiamo ai due disegni di legge di iniziativa parlamentare (Atti Camera 2783 e Senato 1822), in quanto ritenuti più efficaci e maggiormente adeguati al sistema di governo dell'Istituto, rispetto alle misure di riduzione lineare dei collegi e degli emolumenti, replicate anche con il ripetuto D.L. n.78/2010.

Una chiara soluzione è comunque ancora attesa nella definizione dei poteri spettanti congiuntamente al CIV e al Presidente - quali "organi di indirizzo politico e amministrativo" nel sistema duale - nell'attuazione degli ulteriori adempimenti introdotti dal d.lgs. n.150/2009, in materia predisposizione e approvazione del sistema di misurazione e valutazione, del piano della *performance*, del programma triennale per la trasparenza e l'integrità e della relazione a consuntivo sulla *performance*, oggetto di non facili adattamenti alle peculiarità dello stesso ordinamento duale.

In proposito il CIV ha rivendicato il pieno esercizio dei propri poteri - desumibile anche dalla specifica direttiva ministeriale del 28 aprile 2010 - richiedendo una specifica previa intesa, riaffermata anche in occasione degli indirizzi preordinati alle operazioni relative alle più recenti incorporazioni e principalmente a quella più complessa e delicata riguardante l'INPDAP.

2.5 Nell'ambito dell'assetto di governo dell'Ente, la Corte ha più volte sottolineato l'esigenza di una approfondita riflessione sulle norme che regolano, sia i compiti spettanti al Collegio dei sindaci, sia la vigilanza ministeriale.

Le numerose disposizioni emanate – intervenute in periodi diversi e rispondenti a logiche differenti – implicano infatti una non agevole operazione ermeneutica e una complessa applicazione integrata, soprattutto di quelle dettate dalla Legge n.88 del 1989, che si uniforma al sistema del controllo su singoli atti e di quelle introdotte dal

d.lgs. n.479 del 1994 (e successive modifiche), il quale, oltre a istituire un nuovo organo con specifiche attribuzioni di vigilanza (il CIV), rinvia al codice civile per le funzioni del Collegio dei sindaci.

L'innesto del sistema duale e il collegamento al novellato ordinamento delle società, avrebbero dovuto comportare una rivisitazione complessiva della preesistente *governance*, più coerente al modello di riferimento prescelto o, quantomeno, dei poteri e delle attribuzioni di vigilanza, oltre che di quelli dell'organo di controllo interno, sui quali andavano ad incidere le importanti innovazioni introdotte.

Quanto alle attribuzioni ministeriali, mantiene piena rilevanza una chiara definizione della latitudine dei poteri di vigilanza - ancora fondati sul sistema delle procedure approvative degli atti più importanti e regolati, per la disciplina del commissariamento, dal D.P.R. n.639/1970 riguardante, tra l'altro, i soli casi di generiche patologie gestionali e privo di gradualità nelle sanzioni - da uniformare ai più recenti orientamenti legislativi e da riconsiderare nel più delimitato ambito delle verifiche di coerenza con i programmi e con gli indirizzi governativi generali adottati nel settore previdenza.

Sul punto deve ribadirsi che la rilevata esigenza acquista maggiore rilevanza soprattutto dopo la concentrazione dei poteri di politica gestionale nell'Organo monocratico di vertice, che ne rende più stringenti i legami con i Ministri vigilanti - dei quali costituisce espressione e ai quali risponde, ora anche con relazioni trimestrali, in base alla più recente normativa di urgenza - secondo uno schema che rischia di trasformare in azione meramente esecutiva l'autonoma funzione di ente strumentale riconosciuta all'Istituto e appare ancor più in contraddizione con il prescelto modello di governo duale.

In proposito la relazione degli esperti nominati dal Ministro del lavoro prefigura un esercizio evoluto della funzione di vigilanza ministeriale, in una maggiore chiarezza di ruoli e responsabilità, migliorando qualità e tempestività dei documenti di programmazione e consuntivazione, trasparenza sull'uso delle risorse e sui risultati conseguiti, efficacia e coordinamento del sistema dei controlli interni e comunque tale da non compromettere la necessaria autonomia nel governo e nella gestione dell'Ente.

Considerazioni in parte analoghe si ripropongono con riguardo al Collegio dei sindaci, per i profili attinenti, sia alla coerenza con il complessivo modello di *governance* prescelto, sia alla latitudine delle attribuzioni, sia alla sua stessa consistenza numerica.

In particolare, con riguardo alle competenze, resta aperta la già prospettata problematica - parallela a quella sulla vigilanza ministeriale - concernente la non agevole integrazione tra le norme della Legge n.88 del 1989, impostata sul controllo

dei singoli atti e in particolare su quelli "relativi alla gestione del patrimonio" (art.10, comma 1) e le disposizioni successivamente recate dal d.lgs. n.479 del 1994 (art.3, comma 7), che rinviano alle "funzioni di cui all'art. 2403 e seguenti del codice civile".

In concreto vengono applicate ambedue le tipologie di disposizioni – che rispondono peraltro a differenti logiche – sia di esame sui principali atti degli organi di governo dell'Istituto e sulla totalità dei provvedimenti adottati dalla funzione centralizzata acquisti della Direzione generale, sia di verifica sull'osservanza della normativa e dei regolamenti propri dell'INPS, oltre al prescritto intervento nelle sedute dei predetti organi e dei Comitati centrali preposti alle numerose gestioni e fondi amministrati.

Con riguardo all'ampia composizione, originariamente formata da sette dirigenti di prima fascia (quattro appartenenti al Ministero del lavoro e tre al Ministero dell'economia) collocati in posizione di fuori ruolo, va rilevato che l'aumento di due unità (una per ciascuno dei predetti Ministeri) - collegato alle più recenti incorporazioni, e che ha visto, con l'istituzione del polo unico della previdenza pubblica, il mutamento della prassi limitativa di due mandati presso ciascuno degli enti soppressi - accentua il contrasto con i riaffermati orientamenti legislativi di razionalizzazione e contenimento dei costi generali di funzionamento, anche per l'incidenza dei relativi oneri che coprono oltre la metà di quelli per tutti gli altri organi dell'Istituto.

Deve tuttavia rammentarsi sul punto che il D.L. n.78/2010, nel disporre una generalizzata riduzione dei collegi di amministrazione e di controllo (art.6) - attraverso gli strumenti dello statuto o del regolamento governativo - non ha modificato le specifiche disposizioni sui sindaci dettate dal d.lgs. n.479/1994, che risulta invece espressamente novellato per gli altri organi (art.7).

Se permane pertanto, ed anzi risulta accentuato, un assetto contrastante con la tendenza generale alla riduzione dei collegi, va ancora una volta considerato che la composizione allargata, l'impiego a tempo pieno e l'elevata qualificazione, sono stati alla base della attribuzione aggiuntiva della funzione di revisione contabile.

Rimane, in ogni caso, confermata la valutazione positiva sull'intenso e proficuo impegno profuso dai sindaci nell'esercizio delle proprie funzioni, che si è tradotto, tra l'altro, in 43 sedute collegiali nel 2011 - spesso proseguite in riunioni successive - nella redazione di approfondite e significative relazioni sui documenti di bilancio e nella formulazione, sia di rilievi sulle maggiori criticità gestionali, che di raccomandazioni per il migliore andamento generale dell'Istituto.

Particolarmente incisivi appaiono - tra l'altro - gli interventi in materia di provvedimenti organizzativi e di nomine dirigenziali, le numerose e puntuali

osservazioni sull'attività contrattuale, nonché sulla gestione del personale e sui fondi amministrati dall'Istituto, che costituiranno oggetto di successiva trattazione nei capitoli di pertinenza e in ordine ai quali va nuovamente sottolineata l'esigenza di una tempestiva risposta da parte delle strutture dell'Ente.

Né va trascurata l'importanza delle verifiche mirate svolte presso le sedi centrali e periferiche, allo scopo di acquisire anche una diretta valutazione degli effetti prodotti dalle misure di riorganizzazione attivate sul territorio.

Ancora sulla composizione e con riguardo alle prospettazioni degli esperti di nomina ministeriale, mentre appare utile una ulteriore riflessione sulla consistenza numerica del collegio – da calibrare comunque “agli effettivi carichi di lavoro” – e sul requisito della specifica competenza in materia contabile e di controllo, sembrano suscettibili di meditata considerazione le caratteristiche peculiari dell'ente pubblico rispetto ai modelli delle società, sia nel più elevato livello della qualifica richiesta, sia nel collegamento funzionale con il Ministero vigilante di appartenenza.

2.6 Quanto al Direttore generale, va ancora sottolineato che la sua peculiare configurazione quale organo – pur se disallineata rispetto all'ordinario archetipo di *governance* degli enti pubblici non economici – origina proprio dalla istituzione del modello duale e risponde alla logica del corrispondente delicato sistema di contrappesi, che lo caratterizza.

Nel rispetto del principio di distinzione tra responsabilità di indirizzo e di gestione – e a prescindere dalla predetta qualificazione, che non è tuttavia solo nominalistica – assume comunque importanza fondamentale salvaguardare la “piena responsabilità sulla traduzione degli indirizzi in obiettivi di gestione” e il “ruolo garante dell'imparzialità e della continuità della tecnostruttura”, sottolineati anche nella relazione degli esperti nominati dal Ministro del lavoro.

In ogni caso, appare indispensabile una funzione di preposizione e coordinamento operativo della complessiva attività svolta dalle numerose strutture centrali e locali, che garantisca l'unitarietà di azione attraverso il riconoscimento di tutti i poteri necessari per il conseguimento degli obiettivi e dei risultati e per la coerente assunzione delle corrispondenti responsabilità, sostanzialmente condizionati dalle attuali attribuzioni del Presidente sulla dirigenza generale.

Spetta infatti al Direttore generale svolgere l'importante ruolo di snodo e di cerniera tra gli organi di vertice e gli uffici, caratterizzati da una diffusa articolazione sul territorio, traducendo in piani esecutivi le linee di programmazione generale e ottimizzando l'impiego delle risorse.

Come ha sottolineato il precedente referto, un primo provvedimento governativo di urgenza (D.L. n.78/2010), con la devoluzione al Presidente dell'Istituto dei compiti del soppresso CdA, ha eliminato il voto consultivo in precedenza spettante al Direttore generale e trasferito la proposta di nomina di quest'ultimo allo stesso Presidente, con l'effetto di un consolidamento della "catena di comando", dai vertici ministeriali a quello di indirizzo gestionale dell'organismo vigilato, che appare più vicino alla logica delle agenzie ministeriali e contrasta con l'autonomia riconosciuta agli enti.

L'invarianza delle norme primarie sui poteri generali di iniziativa e proposta riconosciuti al Direttore generale (art.12, comma 1, della Legge n.88/1989) e, in particolare, su quelli specifici di proposta sulla ristrutturazione operativa, la consistenza degli organici e le promozioni dei dirigenti (art.12, comma 2) – coerenti peraltro con l'assunzione delle responsabilità dell'intera gestione – è stata comunque rimarcata nelle direttive ministeriali del novembre 2010 e aprile 2011, che hanno evocato per le materie espressamente individuate dal Legislatore l'istituto della "proposta conforme".

Una analoga conferma dell'immutato quadro ordinamentale risulta altresì nel contesto delle "prime indicazioni ministeriali" sulle ricordate e più recenti incorporazioni dell'INPDAP e dell'ENPALS, con riferimento ai nuovi poteri di iniziativa e di verifica attribuiti al Presidente dal D.L. n.201 del 2011.

La problematica innescata dal primo provvedimento di urgenza e acuita dal secondo, sembra possa trovare soluzione chiara e lineare solo attraverso un ulteriore provvedimento legislativo, auspicato dalle parti sociali e dalla stessa Camera dei deputati, non apparendo superabile attraverso la raccomandazione ministeriale del ricorso ai principi di leale collaborazione, ribadita nell'ambito delle "ulteriori indicazioni" ministeriali sulla predetta operazione di accorpamento.

La questione attiene, infatti, alla più generale tematica della inusuale concentrazione dei poteri di indirizzo in capo al Presidente, che ha confermato i paventati rischi di interferenze dirette nella operatività gestionale e quindi di incidenza sulle attribuzioni riservate non solo al Direttore generale, ma alla stessa dirigenza, che assumono particolare rilievo nell'ordinamento proprio degli enti pubblici.

Sul punto la Corte ribadisce che, in via ordinaria, spetta al Direttore generale un potere generalizzato di proposta – derivante dalla espressa lettera della legge, dalla preposizione alla tecnostruttura e dalla responsabilità del suo operato – che assume pregnanti aspetti di obbligatorietà nei casi di diretta investitura di taluni specifici compiti.

Sempre in via ordinaria deve quindi assumersi che gli atti del Presidente originano e vengono predisposti dalla tecnostruttura e si traducono nella proposta