

In particolare il Collegio rileva quanto segue:

- gli oneri connessi alla trasmissione dati di cui al cap. 1 04 39 sono stati quantificati in 46.567 milioni a fronte dei 43.944 milioni del 2000, registrando un aumento di 2.623 milioni, pari al 5,97%;
- nell'esercizio in esame sono iscritti inoltre gli oneri per "noleggio apparecchiature elettroniche e licenze d'uso prodotti software", cap. 1 04 49, per un importo di 17.859 milioni, nonché gli oneri per "assistenza tecnico specialistica, manutenzione software e altri servizi informatici", cap. 1 04 50, per un importo di 30.606 milioni.

Le spese in conto capitale per l'acquisto di macchine e attrezzature connesse con l'elaborazione automatica dati di cui al cap. 2 12 08 ammontano a 54.450 milioni a fronte dei 45.907 milioni del 2000 (+ 18,61%), mentre quelle relative all'acquisizione di prodotti programma software connessi con la realizzazione di procedure automatizzate di cui al cap. 2 12 09, ammontano a 37.483 milioni, a fronte dei 36.595 milioni dell'esercizio precedente, presentando un incremento di 888 milioni, pari al 2,43%.

A conclusione della disamina delle spese di funzionamento il Collegio rappresenta, come già in analoghe circostanze, l'esigenza di attuare da parte dell'Amministrazione un attento monitoraggio delle stesse durante l'esercizio, al fine di realizzare una gestione sempre più improntata a criteri di economicità, in relazione alle direttive più volte impartite dai Ministeri vigilanti.

- *Convenzioni stipulate dall'Istituto con la Consip S.p.A.*

L'Istituto, nell'anno 2001, ha aderito alle convenzioni Consip S.p.A. per l'approvvigionamento di materiale di cancelleria, fotoriproduttori, buoni benzina, stampanti laser, personal computer portatili e personal computer desk-top e ha continuato a fruire della convenzione per la telefonia fissa cui aveva aderito nell'anno 2000.

Si precisa che per taluni beni e servizi non si è fatto ricorso alla convenzione Consip S.p.a. o perché erano inferiori sotto il profilo tecnologico rispetto ad apparecchiature già acquisite in precedenza dall'Istituto (come è avvenuto per i fax) o perché il prezzo era superiore rispetto a quello negoziato dall'Istituto (per il noleggio di autoveicoli senza conducente).

La Direzione centrale approvvigionamenti, logistica e gestione del patrimonio ha riscontrato che questa modalità di acquisizione di beni e servizi è sicuramente positiva sia sul piano economico che su quello funzionale in quanto si realizzano benefici sia organizzativi, derivanti dal mancato esperimento di una procedura ad evidenza pubblica, sia economici, per costi e per modalità di pagamento.

La stessa Direzione è orientata a procedere all'utilizzazione delle convenzioni utili stipulate dalla Consip S.p.a. per gli interi fabbisogni nazionali ed a predisporre, a livello centrale, il monitoraggio sull'attività.

La Direzione centrale sistemi informativi ha evidenziato che il ricorso alle convenzioni Consip S.p.a. è abbastanza problematico per l'acquisizione di beni informatici ad alta tecnologia. Ciò dipende dal fatto che i beni oggetto di convenzionamento hanno caratteristiche inferiori rispetto a quelle richieste dall'Istituto che, per garantire sia l'economicità dell'investimento sia l'ottimale funzionalità delle applicazioni, deve acquisire apparecchiature in linea con gli *entry-point* di funzionalità di mercato.

La stessa Direzione centrale ha fatto presente di aver esposto dette problematiche a rappresentanti della Consip S.p.a. al fine di ricercare una soluzione che consenta di soddisfare le specifiche esigenze dell'INPS.

- *L'acquisto di beni e servizi.*

Com'è noto, i beni e servizi acquistati da un Ente pubblico costituiscono al pari delle imprese private i beni strumentali, compresi i cosiddetti beni immateriali (consulenze, programmi informatici, etc.), destinati alla produzione dei servizi. Essi, pertanto, costituiscono componenti essenziali dell'attività economica che comportano una serie di atti negoziali posti in essere con imprenditori privati, talché le modalità ed i termini attraverso i quali vengono regolati i relativi rapporti giuridici ed economici richiedono l'adozione di appropriati modelli procedurali e programmatici per conseguire, nel pieno rispetto della vigente normativa contrattuale, l'ottimizzazione dei costi o la massimizzazione dei benefici.

Sotto l'aspetto contabile-finanziario, giova evidenziare che l'aggregato contabile in esame offre una rappresentazione parziale delle risorse finanziarie da destinare all'acquisizione di tali beni e servizi in quanto i documenti contabili espressi dalla contabilità finanziaria non sono in grado di fornire l'intera gamma dei medesimi (taluni dei quali, di rilevante importo, sono inclusi nella parte capitale), né i costi preventivati e sostenuti di tali "fattori" che, invece, si desumono soprattutto dalla contabilità industriale e quindi con gli strumenti propri della stessa utilizzati mediante analisi extra-bilancio.

Pertanto, l'analisi finanziaria di cui alle tabelle nn.10 e 11, dà una visione parziale del fenomeno che, tuttavia, sotto l'aspetto finanziario, può essere di gran lunga migliorata in termini quantitativi e qualitativi da una informazione integrativa di natura volontaria

che soddisfi i molteplici scopi conoscitivi delle spese da destinare all'acquisto di beni e servizi occorrenti alla produzione, segnatamente per quanto attiene agli oneri per l'informatica, al patrimonio strumentale e da reddito, all'acquisizione di consulenze varie, etc.

Ciò premesso, il Collegio raccomanda che in sede di adozione dei provvedimenti relativi all'acquisizione di beni e servizi sia posta particolare cura nell'assicurare la piena conformità delle procedure contrattuali alla normativa di cui ai Decreti Legislativi n. 157/1995 per i servizi e n. 358/1992 per le forniture, affinché le prestazioni contrattuali abbiano termini e durata certi e che venga determinata la struttura responsabile nelle fasi pre-negoziali e di esecuzione dei contratti, e ciò, in termini più generali, anche al fine di tutelare l'Ente dal rischio connesso alle minori informazioni delle quali è in possesso rispetto alle imprese contraenti (asimmetria informativa ex ante ed ex post).

In tale contesto si ritiene opportuno formulare, in linea generale, le seguenti considerazioni che assumono rilevanza in ordine ai processi di acquisizione dei beni e servizi:

- il ricorso all'articolo 44 della Legge n. 724/1994, sempreché ne ricorrano comprovate "ragioni di convenienza e di pubblico interesse" costituisce un rimedio affatto eccezionale e derogatorio e che ha una sua logica giuridico-operativa in presenza, tra l'altro, di specifiche garanzie intese ad assicurare la congruità dei prezzi e la convenienza delle forniture: condizioni che, come è noto, allo stato non risultano operanti (osservatorio prezzi, rilevazione prezzi da parte dell'ISTAT, etc.);
- l'introduzione, nell'assetto istituzionale degli enti del settore pubblico, della programmazione pluriennale, assunta come funzione e come metodo di gestione, postula che al loro interno le attività e gli interventi e quindi le acquisizioni di beni e servizi suscettibili di utilizzazione continuativa e ricorrente vengano valutati ed acquisiti in modo coordinato ed organico e comunque collegati alla durata del ciclo programmatico dovendosi escludere la possibilità di ricorrere a "proroghe", prolungamento termini, riproduzioni contrattuali periodiche;
- per le acquisizioni di beni e servizi è fatto obbligo agli enti di provvedere normalmente mediante contratti ad esecuzione periodica e continuativa di durata pluriennale con l'esperimento di adeguate e corrette pratiche concorsuali fra idonee imprese, posto che solo dal confronto concorrenziale la stazione appaltante può trarre i maggiori benefici in termini di rapporto qualità-prezzi;
- la logica programmatica, anche sul versante di interventi manutentori di relativa modesta entità che non si prestano ad essere programmati mediante schemi programmatici semplificativi, richiede pur sempre, nel rispetto della vigente normativa in materia, che l'approccio ai relativi lavori sia confortato da una logica di completezza degli stessi, dalle disponibilità dei mezzi occorrenti, secondo un ordine di priorità e di

effettive realizzazioni nei tempi previsti; ad evitare di porre oneri indeterminati a carico di esercizi futuri.

Per quanto attiene alla reingegnerizzazione del sistema informatico finalizzata ad ampliare gli obiettivi in favore dell'utenza, il Collegio, considerata la rilevanza strategica del sistema informativo nel suo complesso, raccomanda che i relativi interventi, finalizzati anche alla riduzione dei costi, siano valutati nel contesto dell'assetto organizzativo ed operativo dell'Istituto, nel quale il sistema, come fattore implicante diversa combinazione produttiva, è innervato. In tal senso, è appena il caso di far presente che eventuali discrasie fra organizzazione dell'Ente e ridisegno del sistema potrebbero condurre a continui adeguamenti dello stesso con conseguenti maggiori oneri a carico dell'Istituto, nonché a disfunzioni di carattere operativo difficili poi da rimuovere. In particolare, in ordine alle scelte di *outsourcing* informatico "evolutivo", oltre alle considerazioni di tipo organizzativo e strutturale ed all'incidenza dei costi totali, vanno altresì valutate prioritariamente le disponibilità delle risorse professionali idonee, l'efficacia e la qualità del servizio, i tempi dell'eventuale migrazione su un nuovo software.

PARTE III

*ALCUNE QUESTIONI APERTE.**Cessione e cartolarizzazione dei crediti.*

Nell'esercizio di riferimento le riscossioni conseguenti alla cessione e cartolarizzazione di crediti contributivi (2^ operazione) sono ammontate a complessivi 2304 miliardi di lire, ripartiti, in via provvisoria, come segue:

Aziende	1.711 mld di lire
Artigiani	204 "
Commercianti	223 "
CD/CM	101 "
Agricoli indipendenti	65 "
Totale	2.304 miliardi di lire.

Infatti, la terza operazione di cartolarizzazione, prevista per il 2001 e che doveva garantire altri 2.300 miliardi di introiti, non è più stata effettuata nell'anno, ma ha preso avvio con il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, emanato di concerto con il Ministro del Lavoro, del 23 maggio 2002.

Conseguentemente, i relativi introiti, stimati in sede di preventivo in complessivi 9600 miliardi e già ridotti con la terza nota di variazione a 4.600 miliardi di lire, sono stati ulteriormente ridimensionati per effetto della mancata realizzazione della suddetta operazione di altri 2.300 miliardi di lire.

Cessione e cartolarizzazione del patrimonio immobiliare – I.GE.I.

La cartolarizzazione degli immobili dell'Istituto ha preso avvio con il D.L. 351/2001, convertito nella legge 410/2001, che ha disposto il trasferimento dei beni degli enti previdenziali ad una "società-veicolo", all'uopo costituita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (S.C.I.P.)

Successivamente è intervenuta l'Agenzia del Demanio ad individuare, con propri decreti, i beni oggetto di trasferimento. Con un primo decreto, emanato in data 27 novembre, si è provveduto alla ricognizione delle unità immobiliari ad uso residenziale, per le quali l'INPS gestisce le procedure di vendita. In un secondo decreto, datato 30 novembre 2001, sono stati inseriti gli immobili ad uso diverso, per i quali la vendita è stata affidata al Consorzio G6 Advisor.

In data 14 dicembre è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale un Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, emanato di concerto con il Ministero del Lavoro, che ha trasferito i beni, così individuati, in proprietà della S.C.I.P.

Infine, un ulteriore decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, datato 18 dicembre, ha stabilito il prezzo da versare all'INPS a fronte di tale trasferimento, quantificato, nell'allegato 1 del decreto stesso, nella percentuale del 7,8% dell'incasso totale; mentre con ulteriore Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze (31 maggio 2002) è stato pagato il prezzo iniziale di tale cessione che, per l'Istituto, è risultato pari ad Euro 155.566.989,40.

Per quanto riguarda la società I.Ge.I. S.p.A., costituita nel 1992 con l'obiettivo di conseguire la più razionale utilizzazione possibile degli immobili da reddito dell'Istituto e posta in liquidazione a far data dal 31 dicembre 1996 (art. 14 del D. Lgs. 16 febbraio 1996, n. 104), il Collegio, pur prendendo atto del parere espresso dal Ministero del Lavoro, con nota n. 81051/E/5 dell'11 maggio 2001, sottolinea l'esigenza di dare attuazione al disposto normativo procedendo alla liquidazione della società ed all'adozione delle conseguenti iniziative per una gestione efficiente del patrimonio dell'INPS, secondo i criteri e le regole stabiliti dalle norme vigenti.

Previdenza complementare - S.I.S.P.I..

In materia di previdenza complementare, il Collegio ricorda che il Consiglio di amministrazione, acquisito, in data 5 ottobre 2000, il prescritto parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ha approvato, con delibera n. 80 del 6 marzo 2001, l'atto costitutivo, lo statuto ed il patto parasociale della società tra l'INPS e l'IPOST.

Tale società è stata poi costituita in data 26 marzo 2001 con il nome di SISPI S.p.a., con un capitale sociale di 1.000.000.000 di lire e con oggetto sociale la fornitura

dei servizi amministrativi e contabili nell'ambito della gestione dei fondi di previdenza complementare ed integrativa, ai sensi di quanto previsto dall'art. 6 del D.Lgs. 21 aprile 1993 n. 124, come modificato dall'art. 58 della L. 17 maggio 1999 n. 144.

Successivamente, con lettera del 20 luglio 2001, la suddetta società ha chiesto chiarimenti agli azionisti in merito alla propria missione, non ritenendo esaustive le indicazioni contenute nello statuto in relazione all'oggetto e proponendo una caratterizzazione del servizio in termini di più ampia funzionalità rispetto a quelle offerte dai privati.

Il Consiglio di amministrazione, dopo aver esaminato la problematica, con delibera n. 250 del 2 ottobre 2001, ha accolto la proposta formulata dalla SISPI S.p.a., precisando, però, che l'espletamento del servizio deve avvenire nel rispetto delle regole del mercato e in un'ottica di contenimento dei prezzi. Nello stesso tempo ha deliberato che la società si attivi per predisporre un piano operativo e di posizionamento sul mercato, da sottoporre all'approvazione dell'Istituto.

Nel corso della seduta consiliare del 2 ottobre 2001, il Collegio dei Sindaci aveva, infatti, rappresentato l'esigenza che fosse predisposto e sottoposto al vaglio del Consiglio di Amministrazione un piano strategico corredato dall'indicazione delle modalità operative e delle risorse da utilizzare, e che fosse evidenziato ogni connesso aspetto economico di interesse, al fine di poterne valutare la compatibilità con le indicazioni fornite dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Infine, con delibera n. 27 del 20 novembre 2001, il Consiglio di Amministrazione ha deliberato che le condizioni offerte alla SISPI S.p.A. debbano essere assicurate a tutte le aziende operanti nel settore del *service* amministrativo di supporto alla previdenza complementare, al fine di garantire modalità non discriminatorie in relazione ai costi, ai tempi ed alle modalità di accesso alle banche dati, così come raccomandato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

In relazione al Bilancio di esercizio 2001 della SISPI S.p.A., chiuso con un disavanzo di circa 238,6 milioni di lire, il Collegio evidenzia che tale risultato è, per una buona parte, attribuibile alla mancanza di ricavi, in quanto la società assume di non aver potuto partecipare a gare, in assenza di specifici indirizzi da parte degli azionisti.

Il Collegio segnala quindi l'esigenza che da parte degli organi competenti si provveda al più presto a definire gli opportuni indirizzi ed a perfezionare tutti gli adempimenti preliminari e necessari a mettere in grado la società di svolgere l'attività per la quale è stata costituita e che ne legittima l'esistenza.

Revisione organizzativa e decentramento.

L'attuale versione del regolamento di organizzazione (delibera C. A. n. 380 del 5 luglio 2000) nasce dall'esigenza di rendere il precedente regolamento maggiormente rispondente all'allora vigente D. Lgs. 29/93 (oggi sostituito dal d. lgs. n. 165/2001) e di adeguare il sistema dei controlli alle disposizioni del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 286 in materia di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, anche attraverso la separazione del controllo strategico dal controllo di gestione.

Tale regolamento, mentre conferma la struttura quadripartita riguardo ai livelli di responsabilità territoriale (Direzione Generale, con funzioni di indirizzo e controllo di sistema; Direzioni Regionali, con funzioni di gestione; Direzioni Territoriali subregionali, con funzioni di coordinamento e controllo della produzione e dell'erogazione dei servizi sul territorio; Direzioni Provinciali, con funzioni di produzione ed erogazione dei servizi sul territorio), sostituendo alle Direzioni di Area le Direzioni Territoriali subregionali, procede ad articolare la Direzione Generale in nuovi uffici di livello dirigenziale generale denominati Progetti (con compiti di consulenza e di apporto propositivo agli Organi di indirizzo e controllo delle strutture periferiche) e in Progetti a livello di funzione dirigenziale.

La procedura di assegnazione dei budget ai diversi livelli territoriali risulta abbastanza articolata, essendo la Direzione regionale responsabile dell'assegnazione ai Direttori territoriali provinciali dei rispettivi budget e rimanendo l'attribuzione dei budget subprovinciali affidata al Comitato dei direttori (art. 19 del citato regolamento).

Al riguardo, il Collegio ribadisce le osservazioni svolte a più riprese circa la necessità di rafforzare il collegamento tra l'assegnazione di risorse (budget) e la definizione degli obiettivi dirigenziali (stabiliti nei contratti individuali), al fine di garantire la piena responsabilizzazione dei dirigenti sul piano amministrativo e organizzativo e la realizzazione delle finalità indicate dagli Organi di indirizzo politico. Per questi motivi, auspica che siano completate al più presto le operazioni relative alla stipulazione dei contratti individuali anche per i dirigenti di seconda fascia, al fine di ottemperare alle disposizioni del D. Lgs. n. 165/2001. Sottolinea, inoltre, che la previsione di un livello intermedio tra gli Organi di indirizzo politico e la dirigenza generale, riguardo alla assegnazione del budget di gestione¹, rischia di creare le premesse per una frammentazione delle responsabilità gestionali, violando per questa via i principi del citato decreto legislativo n. 165/2001 ai quali, invece, l'Istituto deve adeguarsi in virtù del rinvio ricettizio contenuto nell'art. 27 dello stesso.

¹ L'art. 28 del regolamento prevede, infatti, che "il budget di gestione - quale quadro di obiettivi, criteri e indirizzi generali, risorse umane, strumentali e finanziarie - (sia) ripartito dal Direttore Generale sulla base del bilancio di previsione approvato dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e dei piani annuali deliberati dal Consiglio di Amministrazione."

In materia di decentramento, con la delibera del C.d.A. n. 264 del 9 ottobre 2001 si è preso atto della relazione della Commissione per la valutazione dei risultati del monitoraggio sulle Agenzie di produzione (deliberazione del C.d.A. n. 513 del 28/11/2000) e si sono adottate le seguenti decisioni: chiusura di quattro Agenzie (tre delle quali sono state trasformate in altrettanti punti-cliente); impegno della Direzione Generale a sottoporre ad un costante monitoraggio le restanti 79 Agenzie non in linea con i parametri allo scopo di verificare se, al termine dell'anno 2001, le iniziative assunte dalle Direzioni Regionali siano riuscite a migliorare in termini di efficienza, efficacia ed economicità, la situazione di tali Agenzie; impegno delle Direzioni Regionali a trovare, entro il 31 dicembre 2001, una soluzione definitiva per la sistemazione delle 15 Agenzie virtuali.

Giova, peraltro, ricordare che la suddetta Commissione aveva osservato, in via preliminare, che, in relazione alla complessità delle situazioni esaminate, non poteva ritenersi significativo il solo riferimento ai parametri e che, in alcune realtà territoriali, l'Agenzia INPS era il presidio più vicino della P.A. centrale, in un quadro in cui la stessa andava assumendo il ruolo di "struttura di *front office* di tutta la Pubblica Amministrazione."

In considerazione di quanto precede, il Collegio ribadisce le proprie valutazioni ed osservazioni circa lo sviluppo di linee di tendenza non sempre coerenti con gli indirizzi fissati dal C.I.V. in materia di sinergie tra Enti, atteso che le scelte adottate appaiono, talvolta, derivanti più da sollecitazioni provenienti dalle realtà locali che dall'applicazione di criteri oggettivamente predeterminati.

Personale.

I passaggi tra le aree del personale non dirigente previsti dal C.C.N.L. 1998-2001 hanno interessato nell'anno 2001 circa 16.000 dipendenti, accentuando la modifica dell'originaria struttura organizzativa dell'Istituto che da "piramidale" è diventata "ellissoidale", con una concentrazione dei dipendenti nell'area C (29.001) a scapito dell'area B (2.426) e, soprattutto, dell'area A (87) [tabella 1].

Tabella 1 - Personale dipendente a tempo indeterminato distinto per genere, in servizio al 31 dicembre 2000 e 2001												
	Uomini				Donne				Totale			
	2000	2001	Differenze		2000	2001	Differenze		2000	2001	Differenze	
Qualifica	v.a.	v.a.	v.a.	%	v.a.	v.a.	v.a.	%	v.a.	v.a.	v.a.	%
Dirigenti I fascia	19	18	-1	-5,3	1	1	0	0,0	20	19	-1	-5,0
Dirigenti II fascia	465	437	-28	-6,0	128	120	-8	-6,3	593	557	-36	-6,1
Medici	427	421	-6	-1,4	249	225	-23	-9,2	676	647	-29	-4,3
Prof. ssi legali	234	209	-25	-10,7	98	99	1	1,0	332	308	-24	-7,2
Altri Prof. ssi	115	120	4	3,4	37	41	4	10,8	153	161	8	5,2
Ad esaurimento	392	355	-37	-9,4	102	95	-7	-6,9	494	450	-44	-8,9
Area C	12.997	13.271	274	2,1	14.465	15.730	1.265	8,7	27.462	29.001	1.539	5,6
Area B	2.068	1.496	-572	-27,7	2.240	930	-1.310	-58,5	4.308	2.426	-1.882	-43,7
Area A	93	42	-51	-54,8	76	45	-31	-40,8	169	87	-82	-48,5
TOTALE	16.811	16.376	-435	-2,6	17.396	17.288	-108	-0,6	34.207	33.664	-543	-1,6

In merito a questi aspetti, si svolgono tre ordini di considerazioni.

In primo luogo, la migrazione del personale verso aree funzionali più elevate è avvenuta con procedure selettive riservate agli "interni" che sembrano correlate più che alla professionalità dei funzionari ad un sistema premiante dell'anzianità di servizio (alla quale nei concorsi interni viene attribuito un punteggio assolutamente prevalente rispetto ai titoli di studio) con una sorta di surrettizia reintroduzione del sistema delle carriere. In sostanza, il passaggio alla qualifica superiore potrebbe risultare lo strumento che consente di corrispondere incrementi stipendiali (collegati all'anzianità di servizio).

La mancanza di una adeguata valutazione dei titoli di studio, l'eccessiva valutazione dell'anzianità di servizio e la riserva agli "interni" dei posti disponibili rappresentano condizioni ostative a che i più meritevoli, se interni (e con una ridotta anzianità di servizio), possano progredire nella carriera e, se esterni, accedere all'impiego pubblico.

L'impalcatura contrattuale di questi concorsi è destinata ad essere rivista in seguito alla recente sentenza della Corte Costituzionale n.194 del 16 maggio 2002 che ha affermato il principio secondo cui *"il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro... ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del concorso pubblico"*.

Al riguardo, questo Collegio ha segnalato la suddetta problematica ai Ministeri vigilanti.

In secondo luogo, si osserva che, per effetto di queste selezioni, i posti da funzionario (area C) sono stati coperti da dipendenti per lo più privi del titolo di studio

(la laurea) richiesto per l'accesso dall'esterno. Infatti, come può rilevarsi dalla tabella 9 del conto annuale per l'anno 2001 (da cui sono stati estratti i dati contenuti nella sottostante tabella n. 2), al 31.12.2001, vi sono 4.888 funzionari che hanno solo il diploma di scuola media inferiore, 19.637 che hanno la licenza media superiore e soltanto 4.476 (ossia appena il 15,5 % del totale) che hanno conseguito la laurea (50 dei quali anche la specializzazione).

E' il caso di sottolineare come questa strutturazione del personale non sembra coerente con l'obiettivo di miglioramento qualitativo e quantitativo del servizio erogato dall'INPS.

Inoltre, si rileva un'evidente disparità di trattamento per l'accesso al funzionariato dell'Istituto tra gli "interni" e gli "esterni" ai quali viene richiesta la laurea sia nei concorsi sia nelle procedure di mobilità tra le pubbliche amministrazioni (la delibera del Consiglio di amministrazione n. 345 del 19 dicembre 2001 richiede, infatti, per la mobilità il possesso del titolo di studio previsto per l'accesso all'area).

Tabella 2 - Personale dipendente a tempo indeterminato dell'Area C distinto per titolo di studio posseduto al 31 dicembre 2001 e per genere						
	Uomini		Donne		Totale	
Titolo di studio	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Fino alla scuola dell'obbligo	1.851	13,9	3.037	19,3	4.888	16,9
Licenza scuola media superiore	9.324	70,3	10.313	65,6	19.637	67,7
Laurea	2.065	15,6	2.361	15,0	4.426	15,3
Specializzazione post lauream	31	0,2	19	0,1	50	0,2
TOTALE	13.271	100,0	15.730	100,0	29.001	100,0

Infine, l'erosione del numero dei dipendenti dall'area A (ridottisi a sole 87 unità) e dell'area B (2.436) può determinare il presupposto per il ricorso all'*outsourcing* per l'espletamento delle funzioni riconducibili a queste due aree, certamente possibile ma a condizione di una preventiva analisi costi-benefici che consenta di valutare l'alternativa da preferire.

Ulteriori profili problematici sono costituiti dalle carenze di personale dell'area medica e dell'area dei professionisti legali. Come si evince dalla tabella 3, i medici in servizio al 31 dicembre 2001 erano 647 rispetto agli 800 previsti in organico con una carenza di 153 unità. Altrettanto critica è la situazione dell'area legale perché, alla stessa data, gli avvocati in servizio erano 308 rispetto alle 447 unità previste dalla dotazione organica con una carenza di 139 professionisti. Tutto ciò ha comportato che, per alcune sedi, il carico di lavoro sia oggettivamente insostenibile (fino ad oltre 16.000 cause per avvocato per la sede di Caserta -dati tratti dal doc. n. 1674 presentato al CdA del 18 settembre 2001-).

Tabella 3 - Personale dipendente a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre 2001 e dotazione organica				
	Dotazione organica	In servizio	Differenze	
Qualifica	v.a.	v.a.	v.a.	%
Dirigenti I fascia	39	19	-20	105,3
Dirigenti II fascia	601	557	-44	7,9
Medici	800	647	-153	23,6
Prof.sti legali	447	308	-139	45,1
Altri Prof.sti	185	161	-24	14,9
Ad esaurimento		450	-	-
Area C	30.130	29.001	-1.129	3,9
Area B	3.650	2.426	-1.224	50,5
Area A	200	87	-113	129,9
TOTALE	36.052	33.664	-2.388	7,1

Relativamente ai dirigenti, va sottolineata l'approvazione delle nuove piante organiche avvenuta con deliberazione n. 201 del 24 luglio 2001. Al riguardo, si osserva che non sono stati ancora definiti i compiti assegnati a ciascun posto funzione dirigenziale di seconda fascia. Questo non sembra in linea con il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97, comma 1 della Costituzione) il quale impone che i posti funzione dirigenziali siano individuati secondo un rapporto di proporzionalità tra ruolo e dimensione del relativo ufficio, da un lato, e capacità lavorativa di un potenziale titolare dell'incarico, dall'altro. Ne consegue che la distribuzione dei dirigenti tra le diverse sedi e tra i diversi uffici trova una sua giustificazione nella particolare rilevanza dei compiti assegnati a ciascuna struttura, senza che si possa prescindere da questa valutazione.

Altra questione di rilevante interesse è rappresentata dai conferimenti di incarichi ad uffici di livello dirigenziale generale, non sempre avvenuti nel rispetto dei criteri fissati dalla normativa regolamentare dell'Istituto e che, in tal caso, hanno formato oggetto di segnalazione ai Ministeri vigilanti, alla Sezione controllo Enti ed alla Procura regionale della Corte dei conti da parte di questo Collegio.

Con riferimento alle assunzioni obbligatorie, il Collegio ha rivolto reiterate sollecitazioni all'Istituto in merito all'osservanza delle disposizioni sul collocamento obbligatorio delle categorie protette e, in particolare, al rispetto della quota del 7 per cento prevista dall'art. 3, comma 1, lett. a) della legge 68 del 1999.

Al riguardo, prende atto della delibera consiliare n. 46 del 19 febbraio 2002, con la quale è stato approvato lo schema della convenzione-tipo (ai sensi dell'art. 11 della legge suddetta) per la determinazione, su base regionale, di programmi pluriennali per

l'assunzione dei soggetti disabili, che consente di avviare a soluzione il problema. Rileva, tuttavia, la perdurante inosservanza delle disposizioni sul collocamento obbligatorio dei centralinisti ciechi per i quali vi sono 107 posti riservati e non ancora coperti.

Infine, si prende positivamente atto dell'introduzione del sistema di monitoraggio delle spese per il personale, più volte sollecitato da questo Collegio nelle precedenti relazioni al bilancio. I bollettini trimestrali consentono di seguire l'andamento del costo del lavoro distinto in spese per competenze fisse, spese per competenze accessorie, spese per retribuzione lorda, costo del personale e costo del lavoro. Si precisa che, per la definizione del costo del lavoro, si è fatto riferimento alla stessa terminologia utilizzata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e dalla Corte dei Conti, garantendo così l'uniformità dei dati rispetto a quelli delle altre pubbliche amministrazioni molto utile ai fini di valutazioni comparative.

Il nuovo modello di controllo di gestione e la contabilità industriale.

L'aspetto più positivo del *nuovo modello di controllo di gestione* (adottato con la delibera del C.d.A. n. 230 del 18 settembre 2001) è da individuarsi nella chiara formulazione delle due grandi macrofasi del processo di elaborazione del piano-budget. La prima, che è discendente, parte dalla formulazione delle linee-guida (Direzione Centrale Pianificazione e Controllo) e delle istruzioni (Direttore Generale) per arrivare alla proposta di piano-budget di Area territoriale, formulata per la parte di competenza, dal Direttore di Sede con il supporto tecnico dello staff di Programmazione e Controllo regionale. La seconda, che è invece ascendente, attraverso il consolidamento dei piani delle Sedi ad opera del Direttore regionale, giunge alla formulazione del piano-budget di Direzione regionale e, attraverso il consolidamento di tali proposte regionali e delle proposte di piano-budget di area di prodotto, di area di risorsa e dei progetti di miglioramento redatti dalle Direzioni Centrali, perviene alla proposta di piano-budget dell'Istituto. Quest'ultima viene approvata, eventualmente con modifiche, dal Consiglio di Amministrazione che in questo modo conferma o modifica l'obbligazione di risultato che il Direttore Generale, in qualità di rappresentante della struttura operativa dell'INPS, ha contratto con il vertice dell'Istituto.

Per questa via, si pone in essere un corretto processo di *budgeting* che deve sostanziarsi in una assegnazione di risorse ad obiettivi che, lungi dall'essere esclusivamente *top-down* o *bottom-up*, si alimenta della costruttiva collaborazione tra i responsabili dei centri amministrativi di livello diverso.

Riguardo alla *contabilità industriale*, il Collegio intende richiamare innanzitutto :

- i continui rilievi formulati in occasione dell'esame dei bilanci di previsione per gli anni 1999, 2000 e 2001 sull'esigenza di disporre della struttura della contabilità

industriale avviata con delibera n. 47 del 21 gennaio 1997 del Consiglio di Amministrazione per un progetto di contabilità analitica e di controllo di gestione ;

- la relazione del Direttore Generale al Consiglio di Amministrazione del 1999 sulla realizzazione del sistema di contabilità industriale che prevedeva che tale sistema fosse « definitivamente operativo per la fine del mese di aprile del corrente anno » (1999).

Al riguardo, sottolinea che, solo attraverso la piena attuazione della citata delibera relativa alla nuova metodologia per il controllo di gestione, si dovrebbero realizzare gli obiettivi relativi :

- all'identificazione, per ciascun centro di costo, dei costi propri (diretti e indiretti) e di quelli derivanti dalla ripartizione dei costi generali e basati sull'effettivo impiego di fattori produttivi, anche al fine di superare gli attuali inconvenienti derivanti dalla ripartizione delle spese generali di amministrazione (ai sensi dell'art. 31 del R.O.F.) in proporzione ai costi sostenuti da ciascuna gestione e di meglio garantire l'autonomia tecnico-finanziaria e patrimoniale delle singole gestioni ;
- alla possibilità di conoscere il costo pieno di prodotto, mantenendo distinti i costi diretti di produzione (generati dai centri di costo di risultato di SAP) da quelli indiretti e ribaltati (generati dai centri di costo di servizio di SAP, Sede Regionale, Direzione Generale);
- alla rendicontazione periodica che permetta di evidenziare con tempestività eventuali fenomeni gestionali anomali e quindi di stimolare le necessarie azioni correttive;
- all'effettuazione di un efficace controllo dei costi sostenuti dalle strutture periferiche e centrali, dell'economicità delle singole attività, nonché delle unità che gestiscono risorse e di quelle che le utilizzano;
- all'effettuazione di un *benchmarking* interno finalizzato all'individuazione delle *best practices* ed al livellamento verso il basso dei costi operativi delle diverse unità;
- alla necessità di disporre di elementi il più possibile oggettivi per l'effettuazione di scelte del tipo *make or buy* (relative al calcolo di convenienza circa la possibilità di produrre all'interno determinati servizi ovvero di acquisirli all'esterno) ;
- alle valutazioni, in un'ottica integrata *costi/risultati*, circa la situazione organizzativa, produttiva e funzionale delle strutture centrali e periferiche.

Per questi motivi, il Collegio rappresenta l'esigenza di intensificare gli sforzi finalizzati alla piena realizzazione di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo (in ottemperanza alle disposizioni del titolo III del D.L.vo n. 279/1997 e della circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 29 del 18 luglio 2001), anche al fine di aumentare l'efficacia e l'efficienza del processo di pianificazione e controllo dell'attività dell'Istituto. In tal senso, auspica, che il sistema di utilizzazione delle risultanze di contabilità industriale (che ha dato luogo alla produzione di un primo report relativo al periodo gennaio /novembre 2001) sia precisamente individuato al fine di consentire una lettura dei

suddetti risultati alla luce degli sviluppi del più ampio sistema di pianificazione e controllo i cui obiettivi possono essere così riassunti:

- *analisi di scostamento tra risorse previste e risorse consumate ad un certo livello di controllo (budgetary control);*
- *individuazione degli strumenti per la definizione dei valori di natura economica volti alla valorizzazione dei servizi offerti dall'amministrazione (piano budget, sistema di indicatori, reporting direzionale);*
- *individuazione di responsabilità per obiettivi come nuova categoria da affiancare alla responsabilità nel rispetto formale degli atti amministrativi;*
- *orientamento all'autonomia di gestione dei centri di responsabilità anche in termini di misura delle performance (risorse richieste per fare cosa);*

Il quadro degli obiettivi testé definiti rende vieppiù necessario il perfezionamento del processo di pianificazione e controllo per verificare e garantire che l'azione amministrativa realizzi servizi efficaci, efficienti ed economici.

Inoltre, per l'utilizzo di questo strumento è necessario che:

- ◆ *si utilizzi il sistema della contabilità finanziaria evidenziando nella relazione illustrativa delle macro-variabili che siano espressione di programmi, progetti e interventi;*
- ◆ *le dotazioni finanziarie di entrata e di uscita si riferiscano a programmi di indirizzo e a progetti, maggiormente analitici, che conferiscono alle medesime dotazioni il valore di risorse per le quali l'iscrizione in bilancio è legittimata dagli obiettivi strategici dell'Ente e dalle scelte operative effettuate;*
- ◆ *si tratti di contabilità finanziaria che consenta di "valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi e altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti;*
- ◆ *la contabilità finanziaria sia integrata con la contabilità industriale per misurare l'effettiva realizzazione delle risorse correlate con il reale impiego e consumo dei fattori produttivi.*

Ai fini della implementazione di siffatti strumenti, il Collegio ritiene dovrebbero essere definiti con chiarezza gli impegni circa le scadenze delle tappe del processo che la tecnostuttura ritiene di poter assumere.

Call center.

Il Collegio rammenta che la vicenda relativa al contratto di appalto, stipulato dall'INPS con la TELECOM ITALIA S.p.a. in data 4 febbraio 2000, per l'integrazione e l'ampliamento in modalità "Call Center" del servizio INPSINFORMA, già affidato alla medesima società, è attualmente al vaglio della Procura Regionale presso la Corte dei Conti cui il Collegio medesimo, con nota del 4 agosto 2000, ha rappresentato le proprie riserve in merito alla procedura di aggiudicazione seguita.

Ritiene, infatti, il Collegio che l'affidamento di tale appalto avrebbe richiesto il ricorso ad una gara soggetta a procedura comunitaria e non già alla trattativa privata, sia per il rilevante onere dell'appalto stesso, sia per il fatto che la TELECOM S.p.a. non opera più in regime di monopolio, sia, infine, per il fatto che, essendo i call center strutture di servizio, non è assolutamente necessario che l'impresa interessata abbia nella propria missione le telecomunicazioni.

A seguito della suddetta segnalazione, la Procura ha chiesto ulteriori notizie che la Direzione Generale dell'Istituto ha fornito con nota 17 maggio 2001, evidenziando, tra l'altro, che per le esigenze dell'INPS, avuto riguardo alla necessità di una capillare ed uniforme diffusione sul territorio nazionale del servizio richiesto, la TELECOM S.p.a. era l'unica, da un punto di vista tecnico ed operativo, in grado di realizzare detto servizio alle migliori condizioni economiche sul mercato; per tale motivo, quindi, si era fatto ricorso, previo parere dell'Avvocatura Centrale, alla procedura della trattativa privata per l'aggiudicazione dell'appalto in questione.

Stabilimenti termali.

Come già ricordato nella relazione al Bilancio preventivo 2002, la legge 323 del 24 ottobre 2000 ha previsto il trasferimento degli stabilimenti termali dell'INPS ai Comuni e alle Regioni interessate.

In esecuzione di quanto disposto dalla suddetta legge, in data 4 ottobre 2001, sono stati emanati i decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto col Ministro del Lavoro, di trasferimento di quattro dei cinque stabilimenti termali di proprietà dell'Istituto.

L'ultimo stabilimento è stato successivamente trasferito con decreto adottato in data 21 marzo 2002.

Il C.A. dell'Istituto, con deliberazione n. 38 del 23 gennaio 2001, ha dichiarato formalmente l'intendimento di procedere alla liquidazione della società Ge.T.I., a far data dal 1° gennaio 2002, per impossibilità di perseguire l'oggetto sociale ed ha, nello stesso tempo, dato mandato al Presidente di indire una Conferenza di servizi con i soggetti coinvolti, allo scopo di definire modalità e condizioni per lo svolgimento della stagione termale 2001.