

Le cause che possono aver influito su un limitato ricorso alla procedura di emersione automatica sono da attribuire principalmente all'immediato allineamento contributivo ai minimi fissati dai CCNL, al rispetto, anch'esso con effetto immediato, delle norme in materia di sicurezza e igiene del lavoro, all'individuazione di lavoratori che risultavano in forza all'azienda in epoca anteriore al 22 ottobre 2001.

Ciò ha comportato che il ricorso a tale forma di emersione ha interessato principalmente aziende già conosciute dall'Istituto ed i cosiddetti "lavoratori in grigio", per i quali l'evasione riguardava solo parte della retribuzione percepita.

Gli impedimenti sopra indicati dovrebbero risultare superati per l'emersione progressiva nella quale, infatti, è previsto un graduale allineamento alle norme di legge.

La manovra di finanza pubblica di cui alla legge 23 dicembre 2001, n. 448, si è posta i seguenti obiettivi:

- La stabilità assumendo come obiettivi di finanza pubblica i vincoli concordati con l'Unione europea:
- Un indebitamento netto pari allo 0,5% del Pil nel 2002; il pareggio del bilancio nel 2003;
- La crescita attraverso l'adozione di misure mirate allo sviluppo economico e all'efficienza;
- L'equità avviando importanti interventi per il sostegno dei pensionati più disagiati e delle famiglie con figli a carico e redditi medio bassi.

Per quanto riguarda gli interventi in campo previdenziale e assistenziale si ricorda, in particolare, la disposizione che prevede un incremento delle pensioni in favore dei soggetti più disagiati. In particolare a decorrere dal 1.1.2002 in favore dei soggetti di età pari o superiore a 70 anni è incrementata la misura delle maggiorazioni sociali, fino a garantire un reddito proprio pari a 516,46 euro. I benefici sono corrisposti anche ai titolari di assegno e pensione sociale. La suddetta età anagrafica è ridotta di un anno ogni cinque anni di contributi versati, fino ad un massimo di cinque anni. Per gli invalidi civili totali o sordomuti o

ciechi assoluti titolari di pensione i suddetti benefici sono concessi ai soggetti con età pari o superiore 60 anni.

L'incremento è concesso in presenza delle seguenti condizioni di reddito

- il beneficiario non deve possedere redditi propri pari o superiori a 6.713,98 euro annui, dal reddito è esclusa la casa di abitazione;
- nel caso che il beneficiario sia coniugato, oltre al limite di reddito proprio, lo stesso non deve possedere redditi cumulati per un importo pari o superiore a 6.713,98 euro annui incrementati dell'importo annuo della pensione sociale.

Nel caso in cui i redditi posseduti risultino inferiori ai suddetti limiti l'incremento è corrisposto in misura tale da non comportarne il superamento.

Per l'attribuzione dell'aumento sono stati adottati dall'Istituto criteri articolati secondo le linee che seguono:

- in sede di rinnovo degli ordinativi di pagamento delle pensioni per l'anno 2002 sono state aumentate le maggiorazioni dei pensionati che alla data del 1° gennaio 2002 avevano conservato il diritto alla maggiorazione e che facevano valere le condizioni previste dalla legge. In tale occasione l'aumento è stato attribuito a 610.346 pensionati;
- agli oltre 1.600.000 pensionati che sulla base dell'età e dell'importo di pensione erano potenzialmente destinatari della nuova normativa, è stata inviata nel corso del mese di gennaio 2002 una apposita comunicazione invitandoli a restituire all'INPS la dichiarazione relativa ai redditi dell'anno 2002.

Per i pensionati che non hanno risposto entro i primi di aprile 2002 è stato effettuato un sollecito ed è stata prevista la possibilità di riscuotere l'aumento direttamente all'ufficio pagatore a partire da maggio 2002 con autocertificazione dei redditi.

Sulla base delle dichiarazioni pervenute tramite le Sedi INPS e i soggetti convenzionati (CAF, commercialisti, ecc.) e di quelle rese con la procedura

semplificata sono state ricalcolate alla data del 31 dicembre 2002 con attribuzione dell'aumento n.987.139 pensioni. Complessivamente l'aumento ex articolo 38 risulta attribuito a n.1.597.485 pensionati residenti in Italia.

Per quanto riguarda i residenti all'estero è stata adottata una procedura semplificata di dichiarazione resa attraverso gli uffici pagatori, una volta pervenute le indicazioni del Ministero del Lavoro in ordine alle modalità di attribuzione dell'aumento a tali categorie di pensionati.

Esiste, comunque, ancora un'area di pensionati possibili destinatari della maggiorazione in argomento tuttora esclusa dagli aumenti:

- domande di maggiorazione non ancora definite dalle Sedi;
- futuri percettori di pensioni di invalidità civile che deriveranno dalle "vecchie" domande tuttora giacenti;
- percettori di prestazioni assistenziali che avrebbero titolo alla maggiorazione in età inferiore a 70 anni in presenza di posizione assicurativa "silente".

Si ricorda, inoltre la legge 30 luglio 2002, n.189, che modifica il Decreto Legislativo n. 286 del 1998 e n. 39 del 1990 che disciplinano la condizione degli stranieri provenienti da paesi non appartenenti all'Unione europea. Esso reca tra l'altro disposizioni volte a collegare la durata del permesso di soggiorno dei lavoratori extracomunitari con quella del loro contratto di lavoro, a precisare i criteri per la determinazione delle quote di ingresso, a sopprimere l'istituto dello sponsor, a consentire l'immediata espulsione dei lavoratori irregolari, a disciplinare la questione dei ricongiungimenti familiari e a semplificare le procedure per il riconoscimento del diritto d'asilo, prevenendo tuttavia eventuali abusi diretti ad aggirare la normativa sull'immigrazione. In particolare l'articolo 3 riformula il comma 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 286 del 1998, in base al quale la definizione annuale delle quote massime di ingresso di cittadini extracomunitari nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche stagionale, e per lavoro autonomo è demandata a uno o più decreti del Presidente del Consiglio. La nuova disciplina dispone, tra l'altro, che il decreto sia emanato entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, ferma restando la possibilità di adottare ulteriori decreti in corso di anno, qualora se ne ravvisi la necessità.

L'articolo 4 dispone che il permesso di soggiorno potrà essere rilasciato solo ad avvenuta stipula di un "contratto di soggiorno per lavoro" certificato, all'estero, dalla nostra rappresentanza diplomatica o consolare. La medesima certificazione sarà rilasciata, sempre dalla rappresentanza diplomatica o consolare e prima dell'ingresso dello straniero sul territorio nazionale, per l'accertamento dei requisiti per lo svolgimento di un lavoro autonomo.

Si evidenzia inoltre quanto riportato nell'art.18 che ridisciplina la normativa del lavoro subordinato e autonomo di cui al Decreto Legislativo 286 del 1998.

In particolare, il comma 13 in relazione alla situazione previdenziale dei lavoratori extracomunitari che rimpatriano, supera la precedente normativa che stabiliva la restituzione dei contributi, prevedendo per il lavoratore, la conservazione dei diritti previdenziali maturati indipendentemente dalla presenza di un accordo di reciprocità tra i Paesi e l'erogazione di una conseguente prestazione previdenziale al verificarsi della maturazione dei requisiti previsti dalla normativa vigente ovvero al compimento del 65° anno di età, anche in deroga al requisito minimo contributivo del quinquennio di cui alla legge 335 del 1995.

Per quanto attiene al problema della scadenza per l'iscrizione all'INPS dei lavoratori domestici extra comunitari per i quali non è stato ancora firmato il contratto di soggiorno, l'Istituto si è posto da subito tale problema nell'ottica di non far maturare debiti contributivi e di non obbligare i datori di lavoro a gravosi impegni economici da assolvere contestualmente per un anno o più di contribuzione.

Con nota a firma del Direttore Generale del 16 settembre 2002 era stato chiesto al Ministero dell'Interno che lo stesso (titolare della convenzione con le Poste) autorizzasse gli uffici postali a trasmettere all'INPS i dati anagrafici dei datori e dei lavoratori contenuti nelle dichiarazioni di emersione o di legalizzazione.

Il fine della richiesta era quello di attivare da parte dell'INPS delle iscrizioni provvisorie d'ufficio per consentire la stampa e la spedizione dei bollettini nella considerazione che, quandanche il contratto di soggiorno non dovesse essere stipulato per motivi ostativi previsti dalla normativa, in ogni caso dovevano essere versati i contributi per il periodo successivo al 10 settembre 2002.

Con nota del 25 settembre 2002 il Ministero dell'Interno non accedeva alla richiesta dell'Istituto specificando che " i dati necessari per gli adempimenti di competenza di codesto Istituto potranno essere messi a disposizione dei rappresentanti dell'INPS al momento della definizione delle pratiche previdenziali - nei confronti delle parti convenute che espressamente lo richiederanno - al termine della procedura di regolarizzazione presso gli sportelli polifunzionali".

Con circolare n. 161 del 25 ottobre 2002, nel dare disposizioni in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extra comunitari, l'Istituto precisava che " tenuto conto che il termine di presentazione della dichiarazione di regolarizzazione è fissato all'11 novembre 2002, la denuncia del rapporto di lavoro domestico (mod. LD09) potrà essere utilmente presentata entro il 10 gennaio 2003".

Nell'ultimo paragrafo della circolare in questione era stata anche prevista l'ipotesi che, in mancanza di tempestiva presentazione della denuncia nel termine di cui sopra, si sarebbe potuto provvedere in fase di sportello polifunzionale.

Nonostante, quindi, una sostanziale disponibilità e apertura da parte dell'Istituto, la circolare in questione è stata oggetto di "censura" da parte del Ministero dell'Interno nel corso di una riunione tenutasi il giorno 11 dicembre 2002. e da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel corso di un'altra riunione tenutasi il successivo 17 dicembre.

In particolare, da parte del Ministero del Lavoro si è chiesto esplicitamente all'Istituto di mutare atteggiamento e di intervenire sia sulle istruzioni di compilazione del modello di denuncia che con un'informativa che coprisse la platea dei contribuenti.

Sulla base dei flussi trasmessi dagli Uffici Postali la regolarizzazione dei lavoratori extra comunitari ha comportato un'entrata complessiva di 350 milioni di euro, di cui 99 milioni riferiti a colf e badanti e 251 milioni riferiti a lavoratori dipendenti.

I versamenti risultano effettuati da 701.578 soggetti di cui 343.380 colf e badanti e 358.198 lavoratori dipendenti di aziende.

Una previsione sulle somme che verranno versate nel corso del 2003 sarà effettuata in occasione della 1^ nota di variazione al bilancio preventivo 2003.

L'Istituto, già dalla metà degli anni '90 gestisce l'Archivio anagrafico dei lavoratori extra comunitari, che risiede in ARCA, in base a quanto disposto

dall'art.3, comma 13, Legge 335 del 1995, dal successivo art.22, comma 7, Decreto Legislativo 286 del 1998 e dal recente art.18, comma 9, Legge 189 del 2002.

E' stata inoltre istituita una procedura (PESO) che consente l'interrogazione della posizione assicurativa dei soggetti extra comunitari.

Dall'ultima elaborazione effettuata in data 30 settembre 2002 nell'archivio risultano n. 1.877.180 posizioni relative a lavoratori extra comunitari, di cui

- n. 1.269.322 sono state trasmesse dal Ministero degli Interni e sono relative ai permessi di soggiorno rilasciati per motivi di lavoro; di queste posizioni n. 484.640 non trovano riscontro né negli archivi INPS né in quelli dell'INAIL;
- n.516.321 sono presenti solo negli archivi INPS e non risultano quindi nelle posizioni trasmesse dal Ministero;
- n. 91.537 sono posizioni trasmesse dall'INAIL non presenti né negli archivi INPS né in quelle trasmesse dal Ministero.

Considerata la rilevanza delle problematiche connesse al fenomeno immigrazione, è stata inoltre approntata un'apposita Banca Dati Statistica, in via di pubblicazione sul sito Web dell'Istituto, in cui si forniscono indicazioni relative alla provenienza, al sesso, all'età, alla provincia di lavoro e all'anzianità contributiva dei lavoratori extra comunitari.

Da tale banca dati, che verrà aggiornata periodicamente, si potranno avere utili indicazioni sull'andamento del fenomeno immigrazione.

Circa la normativa sopraevidenziata, anche in relazione all'attuale mole del contenzioso INPS, di cui si fa ampio cenno nel prosieguo del referto, appare rilevante il riferimento ad un'opinione diffusa secondo cui la maggior parte del contenzioso INPS discenda da una legislazione non sempre coerente e praticamente compiuta, caratterizzata da contraddizioni e frammentarietà, che involge questioni che, essendo spesso arduo risolvere sul piano interpretativo, finiscono per innescare contenzioso, che, data la nota situazione degli uffici giudiziari, si trascina per anni attraverso i vari gradi di giurisdizione per sfociare alla fine in una sentenza della Cassazione che in concreto costituisce l'effettivo arbitro regolatore della materia.

Sotto questo profilo un'azione assai importante dovrebbe essere svolta dai ministeri vigilanti nella fase attuativa delle leggi, non appena si delineassero problemi interpretativi che dovrebbero essere celermente risolti con apposite direttive e circolari interpretative o, qualora se ne ravvisasse la necessità, promuovendo opportune modifiche o aggiustamenti normativi. Con ciò si potrà evitare che le questioni si trascinino nel tempo contro l'interesse di tutti i soggetti interessati.

A tal riguardo il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, considerato che il tradizionale apporto di consulenza tecnica, fornito dall'Istituto al Parlamento ed al governo in materia previdenziale, ha evidenziato, negli ultimi tempi, elementi di disarticolazione, ha sottolineato la necessità di individuare soluzioni organizzative idonee a garantire l'efficace presidio di una funzione interna di supporto agli organi dell'Ente avente come obiettivo, da un lato il continuo ed aggiornato monitoraggio sullo sviluppo dei lavori parlamentari relativi a leggi di interesse per l'INPS, dall'altro la formale ed univoca canalizzazione dei contributi da fornire al Parlamento o ad altri organi istituzionalmente deputati ad atti di produzione normativa, per una più corretta elaborazione dei testi, specie sotto il profilo delle ricadute finanziarie, organizzative e di eventuale contenzioso per l'Istituto.

## **2 - L'ORGANIZZAZIONE DELL'ISTITUTO**

### **2.1 Gli organi**

Nell'assetto organizzativo delineato dal combinato disposto del Decreto Leg.vo. 30 giugno 1994 n.479, modificato dall'art.3 della legge 8 agosto 1995, n°335 e della legge n.127 del 15 maggio 1997, sono Organi dell'INPS:

- Il Presidente che ha la rappresentanza legale dell'Istituto, convoca e presiede il Consiglio di Amministrazione, può assistere alle sedute del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

- Il Consiglio di Amministrazione è formato dal presidente dell'Istituto e da otto esperti, di cui due scelti tra i dirigenti della pubblica amministrazione e predispone i piani pluriennali, i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento, il bilancio preventivo ed il conto consuntivo; approva i piani annuali nell'ambito della programmazione; delibera i piani di impiego dei fondi disponibili e gli atti individuati nel regolamento interno di organizzazione e funzionamento; delibera il regolamento organico del personale, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale, nonché l'ordinamento dei servizi, la dotazione organica ed i regolamenti concernenti l'amministrazione e la contabilità; riferisce trimestralmente al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza sull'attività svolta con particolare riguardo al processo produttivo ed al profilo finanziario, il Consiglio esercita inoltre ogni altra funzione che non sia compresa nella sfera di competenza degli altri Organi dell'Ente.

- Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza che definisce i programmi ed individua le linee di indirizzo dell'Ente, nell'ambito della programmazione generale, determina gli obiettivi strategici pluriennali; definisce in sede di autoregolamentazione, la propria organizzazione interna, nonché le modalità e le strutture con cui esercitare le proprie funzioni, compresa quella di vigilanza, per la quale può avvalersi anche dell'Organo di controllo interno per acquisire i dati e gli elementi relativi alla realizzazione degli obiettivi e alla corretta ed economica gestione delle risorse; emana le direttive di carattere generale relative all'attività dell'Ente; approva in via definitiva il bilancio preventivo ed il conto consuntivo,



nonché i piani pluriennali e i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento.

- Il Collegio dei Sindaci che esercita le funzioni previste dal Codice Civile (art. 2403 e seguenti) in materia societaria.

Il Direttore Generale che partecipa con voto consultivo alle sedute del Consiglio di Amministrazione ed ha facoltà di assistere a quelle del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, è responsabile dell'attività diretta al conseguimento dei risultati e degli obiettivi; sovrintende al personale e all'organizzazione dei servizi, assicurandone l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo; formula proposte in materia di ristrutturazione dell'Istituto, consistenza degli organici e promozione dei dirigenti.

Le competenze dei predetti Organi trovano ulteriore specificazione nel regolamento di organizzazione e di funzionamento dell'Istituto di cui al DPR 24 settembre 1997, n.366 e, nei limiti consentiti, dai regolamenti di organizzazione successivamente approvati dall'Istituto con delibere n.799 del 28 luglio 1998 e n.380 del 5 luglio 2000 di cui si farà più ampio cenno nel prosieguo del presente referto.

Continuano, inoltre, ad operare in base alla precedente normativa, i Comitati amministratori delle Gestioni, Fondi e Casse ed i Comitati Regionali e Provinciali già previsti dagli artt. 42 e seguenti della legge n. 88 del 1989.

E' stato anche costituito il Comitato dei Garanti per il ruolo della Dirigenza dell'Istituto con deliberazione consiliare del 19 marzo 2002, ai sensi del D.lgvo n. 165 del 2001.

Infine, sempre nel corso del 2001 sono stati istituiti due nuovi Comitati Centrali (Fondo di solidarietà per i dipendenti delle imprese assicurative e il Fondo pensionistico dei lavoratori dipendenti delle Ferrovie dello Stato).

A livello regionale, i Comitati hanno compiti di coordinamento dei Comitati Provinciali, di collegamento con la Regione, di contatto periodico con le Organizzazioni sindacali dei lavoratori nonché con gli Enti di Patronato e simili. Essi riferiscono periodicamente al Consiglio di Amministrazione circa l'attività svolta e gli obiettivi da perseguire in ambito regionale e decidono in via definitiva

i ricorsi relativi alla sussistenza del rapporto di lavoro, esaminati, in primo grado, dalle Commissioni (lavoratori dipendenti, commercianti, artigiani e coltivatori diretti) costituite nel loro ambito.

Presso le Sedi provinciali operano i locali Comitati e le speciali Commissioni-competenti, prevalentemente, a decidere i ricorsi – nonché le Commissioni per la Cassa integrazione guadagni (ordinaria, edilizia ed agricola).

Ad avviso della Corte, le riferite linee ordinamentali non sembrano idonee a risolvere tutti i problemi strutturali dell'Ente, la cui organizzazione, specie a livello periferico, appare particolarmente complessa e macchinosa.

Deve considerarsi, altresì, che spesso i singoli Organi generano nel loro seno sottocomitati e sottocommissioni, temporanei e permanenti, onde l'evidente dimensione patologica del fenomeno di tale proliferazione che, oltre ad arrecare un inevitabile nocimento alla speditezza del lavoro degli uffici, determina, spesso, casi di sovrapposizione di competenze e di duplicazioni di procedure oltre che deviazioni ed interferenze nei rapporti con la dirigenza dell'Istituto che, talvolta si è vista espropriata dei poteri decisionali autonomi ad essa istituzionalmente riconosciuti.

La necessità di disporre di un apparato più snello, oltre che meno gravoso sotto il profilo finanziario per i singoli fondi previdenziali (l'onere complessivo della spesa per gli Organi nel 2001 è assommato ad oltre 20 miliardi di lire contro i circa 19 miliardi del 2000), induce a ribadire la proposta di una significativa riduzione degli Organi sovrabbondanti ed un ridimensionamento della loro composizione sia pure nel rispetto della rappresentatività delle forze sociali di cui sono, in genere, espressione.

A tal riguardo giova ricordare che l'art.41, comma 1, della legge 449 del 1997 impone all'Organo di direzione politica dell'Ente di individuare, entro sei mesi dall'inizio di ogni esercizio finanziario e con apposito provvedimento, quali siano "i Comitati, le Commissioni, i Consigli ed ogni altro Organo collegiale con funzioni amministrative ritenuti indispensabili", prevedendo altresì che quelli non ritenuti tali "sono soppressi a decorrere dal mese successivo all'emanazione del provvedimento" e le loro attribuzioni sono trasferite all'Ufficio che riveste preminente competenza nella materia già trattata dall'Organo soppresso.

Con deliberazione n.9 dell'11 giugno 2002, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha ritenuto l'indispensabilità, per il raggiungimento delle finalità istituzionali

dell'Ente, di tutti i Comitati, Commissioni e Organi Collegiali operanti nell'Istituto, con esclusione dei seguenti:

1. Comitato speciale per la gestione del Fondo di Previdenza per il personale del Consorzio Autonomo del Porto di Genova e dell'Ente autonomo del Porto di Trieste;
2. Comitato amministratore del Fondo di Previdenza per il personale addetto alle Gestione appaltate delle Imposte di consumo;
3. Comitato speciale del Fondo di Previdenza per gli impiegati dipendenti dei concessionari del servizio di riscossione dei tributi e delle entrate dello Stato e degli Enti Pubblici (Fondo esattoriale);
4. Comitato di vigilanza per la gestione speciale di previdenza integrativa dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, vecchiaia e superstiti ai dipendenti da imprese esercenti miniere cave e torbiere, con lavorazione ancorché parziale, in sotterraneo;
5. Comitato di gestione degli interventi per la razionalizzazione della rete commerciale;
6. Commissione centrale pescatori;
7. Commissioni compartimentali per l'assicurazione dei pescatori marittimi;
8. Commissioni provinciali per l'assicurazione dei pescatori delle acque interne.

Con deliberazione n.391 del 2 luglio 2002, il Consiglio di Amministrazione ha avvocato a sé le competenze relative a tali Organi.

La predetta individuazione, secondo l'intento del legislatore, è necessaria sia per conseguire risparmi di spesa, sia per realizzare recuperi di efficienza e celerità nei procedimenti amministrativi.

Va tra l'altro, rilevato, che con l'emanazione dell'articolo 18 della legge 28 dicembre 2001, n° 248, l'intento perseguito dal citato articolo 41, viene ulteriormente rafforzato, in quanto è fatto obbligo all'organo di direzione politica responsabile di procedere all'individuazione degli organismi tecnici indispensabili per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Istituto con contestuale soppressione di tutti gli organismi non individuati come tali.

Il Collegio Sindacale, in passato, ha espresso perplessità, sulla scorta di un più recente parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, in ordine alla stessa sussistenza della titolarità a deliberare nella materia da parte del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, ma a tal riguardo la Sezione non ritiene di discostarsi dall'orientamento già assunto in sede di deliberazione di precedenti referti al Parlamento concernenti anche l'INPDAP e l'INAIL in occasione dei quali è stato ritenuto conforme a legge l'attribuzione a detto Consiglio della titolarità del potere ricognitivo ex art.41, quale Organo di direzione politica dell'Istituto in quanto espressione del potere di Indirizzo e Vigilanza ad esso deferito.

Ciò non esclude naturalmente il coinvolgimento del Consiglio di Amministrazione per la formulazione, nella fase istruttoria, delle necessarie valutazioni ed analisi in ordine alla sussistenza dei motivi che possano legittimare la permanenza o meno dei diversi organismi operanti nell'ambito dell'Istituto.

## **2.2 Il problema del sistema duale**

Circa la validità del sistema introdotto per i maggiori Enti di previdenza e assistenza ( INPS, INAIL, INPDAP ed IPSEMA ) con il Decreto Leg.vo. n.479 del 1994, (c.d. sistema duale) la Corte ha già avuto occasione di soffermarsi in occasione del precedente referto.

Peraltro, non può non ribadirsi, ancora una volta, la necessità che il Governo, nel riaffrontare tale problematica pervenga ad una soluzione che eviti, in modo chiaro e netto, la possibile confusione dei ruoli e delle azioni conseguenti che ciascuno dei due organi tende ad attribuirsi in forza di una interpretazione estensiva delle proprie competenze.

## **2.3 Il funzionamento degli organi**

Per quanto riguarda il funzionamento del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'INPS, ricostituito con D.P.C.M. del 4 agosto 1999, va rilevato che nell'ambito del potere di autoregolamentazione conferito dalla legge il Consiglio medesimo

ha approvato con delibera n.20 del 12 ottobre 1999 un regolamento di organizzazione e funzionamento con il quale ha definito la propria organizzazione interna e le modalità di finanziamento delle proprie strutture.

Per quanto riguarda l'attività in concreto svolta dal CIV, nell'anno 2001, si è sostanziata in 37 riunioni con 31 deliberazioni e 13 ordini del giorno.

Circa il funzionamento del CIV appare incontestabile che non solo nel periodo considerato, ma anche fino a data corrente, esso abbia fornito un apprezzabile contributo, sia nell'evidenziare criticità normative e deficienze organizzative e gestionali, sia nel delineare strategie e obiettivi di ampio spettro come, in particolare, è dato rilevare nelle linee di indirizzo elaborate dal CIV per il piano triennale 2001- 2003 (delibera n. 5 del 18 aprile 2000) ribadite poi con specifiche delibere, nel corso dei successivi esercizi.

Circa lo stato di attuazione di tali linee il CIV, avvalendosi delle metodologie di indagine e delle osservazioni espresse dall'ufficio di valutazione e controllo strategico, ne ha, di recente, ritenuto apprezzabile, sotto l'aspetto quantitativo, la percentuale di realizzazione, pur evidenziando talune dissonanze, specie in materia di riassetto degli strumenti contabili e di controllo di gestione, in relazione alle quali ha sollecitato un più organico piano di interventi da parte dei competenti organi di gestione.

Altra questione sollevata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e ripresa dal Collegio Sindacale dell'Istituto è quella concernente la possibilità per i componenti del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'INPS di far parte - come attualmente si verifica - anche dei Comitati amministratori dei fondi e delle gestioni operanti nell'ambito dell'Istituto.

La problematica è collegata alla già evidenziata attuazione del principio, contenuto nel D.leg.vo n.29 del 1993 circa la separazione tra gli Organi di indirizzo e gli Organi di amministrazione, nonché alle previsioni di cui all'art.1, comma 28 della legge n. 537 del 1993 che dispone l'esclusione di rappresentanti sindacali nei collegi deliberanti in materia di ricorsi.

La questione non appare di facile soluzione sul piano esclusivamente ermeneutico in quanto, allo stato della legislazione ferma al 1988, sussistono dubbi in ordine alla esatta natura giuridica dei Comitati le cui attribuzioni non sembra che possano ritenersi circoscritte nell'ambito di un'attività di mera gestione.

Tuttavia lo svolgimento di attività almeno in parte gestionale e comunque soggetta ad un possibile riesame in sede CIV, dovrebbe escludere la predetta partecipazione onde evitare possibili commistioni con compiti di controllo e comunque di coincidenza di posizioni fra controllore e controllato.

Si ritiene di ribadire, comunque, che anche a tal riguardo sia preferibile un intervento chiarificatore del legislatore atto a ridefinire il ruolo degli organi predetti, anche alla luce del nuovo modello organizzativo introdotto dal richiamato Decreto Legislativo n. 479 del 1994.

Va, infine, fatto cenno alle problematiche interpretative insorte in ordine ai compiti ed alle funzioni dei Comitati periferici dell'Istituto.

Si è posto, in particolare, il problema se le competenze degli organi in questione, a suo tempo fissate dagli articoli 43 e 48 della Legge n. 88 del 1989, dovessero essere armonizzate con il principio di distinzione e separazione tra le funzioni di indirizzo e quelle amministrativo-gestionali che, come si è visto, è alla base del nuovo assetto di governo dell'INPS, a seguito dell'emanazione del Decreto Leg.vo n.479 del 1994.

A tale riguardo, un regolamento recante il riassetto degli organi territoriali dell'INPS, emanato con D.P.R. 10 marzo 1999, non fu registrato dalla Corte dei conti per non conformità a legge, né migliore esito ha avuto la cennata delega al Governo, di cui alla legge n. 144 del 1999, laddove l'art. 57 lettera i, stabiliva che il decentramento territoriale degli Enti doveva essere in sintonia con l'evidenziato principio di separazione.

In tale vuoto normativo si è inserita la direttiva del Ministero del Lavoro, in data 13 dicembre 2000, che, sulla scorta di un'interpretazione logico sistematica della vigente normativa, ha riconosciuto al CIV, coerentemente con la sfera delle sue attribuzioni, il governo generale dei rapporti, con i comitati territoriali, ivi compresa la facoltà di assegnare agli stessi lo svolgimento di particolari compiti.

Analogamente, la predetta direttiva, ha individuato nel Consiglio di Amministrazione il riferimento per tutto ciò che riguarda l'attività amministrativa di gestione che investe le strutture periferiche.

A seguito di ciò il CIV, in data 19 aprile 2001, ha assunto le deliberazioni n.9 e n.10, con le quali sono stati attribuiti ai predetti comitati nuovi compiti, ritenuti coerenti con la direttiva ministeriale.

Va rilevato, peraltro, che i Ministeri vigilanti, anche a seguito dei rilievi formulati dal Collegio Sindacale, hanno ritenuto illegittime le delibere in questione per "espansione attuativa", non ritenendo che una norma di legge, potesse essere modificata, in via interpretativa, con un provvedimento amministrativo che, ancorché recepito negli atti regolamentari interni dell'Ente, produce rilevanti modifiche della struttura organizzativa dello stesso.

Anche a questo riguardo si auspica un intervento del legislatore.

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

A seguito della nomina di un Consigliere alla carica di Sottosegretario di Stato il Consiglio di amministrazione dell'Istituto, a decorrere dal 3 luglio 2001, è rimasto composto solo di sette consiglieri.

Detto consesso, nel corso del 2001, si è riunito 47 volte adottando 350 delibere. La sua attività è stata caratterizzata dalla frequenza almeno settimanale delle riunioni nel corso delle quali si è provveduto all'assunzione di delibere di particolare rilievo tra cui vanno segnalate quelle relative all'approvazione dei piani analitici e relativi budget di spesa, alla predisposizione dei bilanci di previsione e di consuntivo, alla approvazione degli atti connessi alla seconda operazione di cessione e cartolarizzazione dei crediti contributivi ed alla prima operazione di cartolarizzazione degli immobili, al controllo di gestione, alle sinergie con gli altri enti previdenziali ed alla regolamentazione dei punti cliente sul territorio.

In materia di personale si segnalano le delibere concernenti la programmazione triennale del fabbisogno di personale, l'approvazione del contratto integrativo del personale dell'Ente, le iniziative in tema di reclutamento del personale stesso e di nomina dei dirigenti.

Va, peraltro, rilevato che, a seguito del decesso del nuovo Presidente dell'Istituto, dr. Trizzino, che era subentrato al Prof. Paci - dimissionario - , e delle successive dimissioni dei componenti del Consiglio di Amministrazione, con Decreto interministeriale 28.11.2002, è stato nominato un Commissario straordinario, coadiuvato da un vice commissario, con il compito di garantire, fino alla nomina del nuovo Presidente e del Consiglio di Amministrazione la continuità di gestione dell'Istituto.

Al riguardo, considerato che la gestione commissariale, di recente è stata ulteriormente prorogata fino al 30 giugno 2003, la Corte non può esimersi dall'auspicare, ai fini del corretto andamento dell'attività dell'Istituto, che si proceda, nel più breve tempo possibile, alla ricomposizione degli organi statutari, ciò soprattutto in ragione della eccezionalità e transitorietà connotanti l'istituto del commissariamento, che richiederebbe comunque una specifica disciplina anche a tutela dell'autonomia dell'Ente.

In ogni caso occorre procedere ad una revisione del regolamento sul funzionamento degli organi per una compiuta disciplina sulla temporanea sostituzione del Presidente.

Il Collegio Sindacale ha svolto, nel periodo considerato dal presente referto, le sue funzioni di vigilanza con particolare impegno e professionalità anche attraverso la costante partecipazione dei suoi componenti alle riunioni dei numerosi Organi Collegiali dell'Istituto ove di frequente è intervenuto sia in funzione collaborativa che di prevenzione di ipotizzabili situazioni di contrasto con i canoni della legge o con quelli dell'economicità e dell'efficienza dell'azione amministrativa.

E' da segnalare, peraltro, che il Ministero del Lavoro non ha ancora provveduto, come previsto dalla legge, alla nomina del Presidente del Collegio.

Le riunioni, con frequenza settimanale, del Collegio hanno costituito occasioni di approfondimento e di analisi delle varie problematiche inserite negli ordini del giorno delle sessioni dei vari organi, oltre che dei flussi informativi costituiti dalle delibere e dalle determinazioni adottate dagli organi stessi.

Peculiare impegno è stato dispiegato dal Collegio Sindacale in sede di predisposizione delle prescritte relazioni ai bilanci di previsione ed ai conti consuntivi dell'Ente e delle singole gestioni amministrative; dette relazioni hanno costituito uno strumento essenziale di riferimento, sia ai fini dei relativi processi approvativi, sia ai fini delle determinazioni finali espresse dagli organi ministeriali.

I Sindaci hanno, inoltre, svolto, sia collegialmente che individualmente, verifiche e controlli sugli atti relativi alla gestione del bilancio e del patrimonio dell'Ente, anche mediante accessi presso gli Uffici delle Direzioni centrali, esaminando le