



**Cuore e sostanza
dello stato sociale**

**Linee di Indirizzo
per il Piano Pluriennale
2004/2007**

GLI INDIRIZZI STRATEGICI

LE DIRETTRICI DEL CAMBIAMENTO	7
Gli assetti dei poteri istituzionali	8
La struttura economica.....	9
LA SEPARAZIONE PREVIDENZA ASSISTENZA	10
LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE.....	11
La struttura e la composizione del mercato del lavoro	12
LA NUOVA SCALA DELLE SINERGIE NECESSARIE	13
L'EFFICIENZA DEL MERCATO DEL LAVORO E L'EFFICIENZA DEL SISTEMA PREVIDENZIALE	13
I FATTORI COSTITUTIVI E DI VALORE	14
L'autonomia dell'Istituto.....	14
La trasparenza	15
L'efficienza	16
I fattori di valore.....	17

LE SCELTE E GLI OBIETTIVI

LE RISORSE	20
L'architettura delle garanzie	20
IL BILANCIO SOCIALE	21
IL CODICE ETICO.....	22
LA CARTA DEI SERVIZI.....	23
Le politiche di bilancio	24
L'ADEGUAMENTO ALLE NUOVE REGOLE DI AMMINISTRAZIONE E DI CONTABILITA' DEGLI ENTI PUBBLICI.....	24
LA TEMPISTICA DEGLI ADEMPIMENTI.....	27
Le politiche per il personale	29
Formazione	31
Ricerca	33
Comunicazione	34
La certificazione di qualità dei processi produttivi	37
Il decentramento	38
Le sinergie.....	40
Il sistema informatico	42

INPS E AZIENDE	44
I nuovi mandati istituzionali	44
Le entrate	46
IL RECUPERO DEI CREDITI.....	47
LA RICLASSIFICAZIONE DEI CREDITI.....	48
Lotta al lavoro nero	49
La vigilanza	51
 INPS E CITTADINI	 53
La centralità del conto assicurativo	53
La qualità delle prestazioni previdenziali.....	55
LE PENSIONI PROVVISORIE	56
I DATI REDDITUALI E LE PRESTAZIONI.....	57
Le prestazioni a sostegno del reddito	58
La certificazione di malattia	59
La previdenza in agricoltura	60
I lavoratori migranti e le politiche internazionali.....	61
Le prestazioni per l'invalidità civile	64
I vecchi e i nuovi bisogni previdenziali	66
LE PRESTAZIONI LEGATE ALL'ESPOSIZIONE ALL'AMIANTO	66
NUOVI LAVORI E RELATIVE TUTELE.....	66
LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE.....	67
LA DIMENSIONE LOCALE DEL WELFARE	68
Gli Enti di Patronato	69
 I CONFLITTI	 71
Il contenzioso amministrativo e giudiziario	71
 Appendice	
Deliberazione del CIV n. 8 del 9 giugno 2004	73

UN PATTO DI CONSILIATURA

Il 30 giugno del 1994 il Governo emanò il decreto legislativo n. 479 con il quale veniva istituito il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza all'interno degli enti previdenziali: nasceva così il "sistema duale" cioè l'idea di un sistema di governo degli enti basato sulla separazione delle funzioni di programmazione e di indirizzo dalle funzioni di gestione. Dopo 10 anni esistono le condizioni di un bilancio per valutare l'efficacia concreta dell'esperienza.

Sono più che mai evidenti le lacune di una legislazione approntata per fare fronte ad una decisione politica delle Parti sociali che – pur volendo ribadire la loro presenza ed il loro ruolo nella vita degli Enti previdenziali – intendevano separarsi dalle funzioni propriamente gestionali. Nacquero così due organi "concorrenti" alla vita ed al governo degli istituti, che tuttavia dovevano ripensare ruoli, competenze, codici di rapporto interno, sistemi relazionali.

Nelle condizioni date il sistema duale all'interno dell'INPS ha dovuto fare ampio ricorso al metodo della sperimentazione sul campo per definire i reciproci spazi di intervento di fronte agli altri organi centrali e periferici dell'Istituto ed alla Tecnostruttura.

L'esperienza compiuta porta certamente allo scoperto elementi di carenza e criticità la cui soluzione non può che essere affidata al legislatore. Si pensi al problema della concreta esigibilità degli indirizzi di piano predisposti dal CIV di fronte alle competenze gestionali; alla modestia dei poteri di vigilanza che pure vengono formalmente riconosciuti al CIV; alla criticità che presenta il sistema di rapporti nella triangolazione: competenze del CIV/competenze del C.d.A./ruolo e funzioni dei Comitati Regionali e Provinciali.

Il saldo finale di questo decennio in cui il modello duale ha dato prova di sé, dice di un sistema che si avvia ormai alla sua piena maturità, che non ha subito "crisi di rigetto", ma che deve operare per dare stabilità ai congegni relazionali ed ai rapporti istituzionali.

La dualità non è un galateo di buon vicinato. Semmai essa deve essere pensata come un sistema che, pur dando per scontato un elemento di dialettica tra la funzione di indirizzo e la funzione gestionale, mira costantemente alla realizzazione di pratiche di buon governo. Il compito dell'INPS infatti non può esaurirsi nell'allestimento efficiente di buoni servizi per cittadini, lavoratori ed imprese. La missione dell'INPS è anche quella di elaborare proposte per il buon funzionamento dello stato sociale. Sta qui la differenza tra un INPS pensato come mera agenzia operativa ed un INPS pensato come cuore e sostanza dello stato sociale del nostro paese.

In mezzo a non poche difficoltà il sistema duale ha dimostrato che la separazione delle funzioni fra quelle di indirizzo e quelle di gestione, non contraddice i precetti del buon funzionamento dell'efficienza e dell'efficacia operativa; che la partecipazione attiva e da

protagoniste delle Parti sociali alla formazione delle scelte strategiche, assicura all'Istituto piena riconoscibilità sociale ed autorevolezza politica; che la dialettica tra le funzioni produce una spinta ed una tensione positiva verso l'innovazione degli strumenti e delle pratiche, incrementa la trasparenza degli atti e delle procedure e dunque costituisce il fattore dinamico su cui l'Istituto può fondare il suo successo.

In questo contesto si pongono all'ordine del giorno due esigenze di ordine squisitamente politico.

La prima riguarda la necessità che il sistema duale punti esplicitamente alla riqualificazione del ruolo delle Parti sociali. In questo senso è del tutto realistico ribadire la necessità che il sistema duale sia considerato come esperienza di riferimento per una operazione di riassetto dell'ordinamento degli Enti che risolva le lacune e le criticità a cui prima si è fatto cenno.

Il secondo ordine di riflessioni riguarda propriamente la realizzazione di strategie per il perseguimento degli obiettivi di breve/medio periodo.

Il CIV predispone le linee di indirizzo in modo tale che esse siano vissute dall'insieme dell'Istituto come indicazioni di segno progressivo ancorchè realistiche e realizzabili. La contropartita del realismo che il CIV si attende, è la riscontrabilità e l'esigibilità.

Realismo ed esigibilità delle linee di indirizzo a loro volta hanno bisogno di una condizione imprescindibile; che è quella del più rigoroso impegno per la salvaguardia dell'autonomia dell'Istituto nel momento in cui si moltiplicano i segni di una deriva negativa.

Il CIV dell'INPS, nel pieno rispetto dei ruoli politici ed istituzionali, si sente impegnato a promuovere una prospettiva di questo segno interpellando la sensibilità politica delle Parti sociali, ma soprattutto proponendo all'Istituto nel suo insieme – e sempre nel massimo rispetto degli ambiti di competenza – l'idea di un patto di consiliatura che assuma come impegno comune la salvaguardia dell'autonomia dell'Istituto, la valorizzazione del suo ruolo sociale, il potenziamento delle sue capacità operative in mezzi tecnici, risorse umane e competenze professionali.

L'INPS è una macchina poderosa dotata di un patrimonio di risorse umane professionali e tecniche di prim'ordine; sorretta da un connotato identitario che genera dedizione; che funziona con competenza e che ha mostrato di saper funzionare anche in condizioni di criticità istituzionale. Tutto ciò si deve, appunto, oltre che alla qualità intrinseca del sistema, alla pratica di governo condiviso, basato sulla funzione attiva delle Parti sociali e sulla piena maturità del sistema duale.

GLI INDIRIZZI STRATEGICI

*per ridisegnare l'azienda INPS
al servizio dei cittadini, dei lavoratori, delle imprese*

LE DIRETTRICI DEL CAMBIAMENTO

Il decennio di esperienze vissute all'insegna della dualità coincide con gli anni di una vera e propria rivoluzione che ha investito la società, il costume, la politica, le istituzioni e l'economia. E' stata una rivoluzione pacifica e democratica ma non per questo meno radicale e profonda, che porta le stimmate di una ampia partecipazione realizzatasi attraverso il voto ed i movimenti della società civile.

Il sistema duale è a tutti gli effetti uno dei prodotti di questo straordinario processo, sicchè è giusto che le Forze sociali che lo compongono ragionino sulle sue premesse e sulle conseguenze che più o meno direttamente interessano la prospettiva dei sistemi di welfare e del ruolo di un istituto come l'INPS.

In questi anni e dopo Maastricht si è fatta avanti l'Europa: dopo quella del libero mercato è arrivata quella della moneta unica.

L'Euro ha appena 3 anni di vita, ma ha già cambiato il panorama monetario internazionale; è diventato un potente fattore di attrazione e di riferimento per gli altri sistemi economici; sta mutando gli stili di spesa nella sfera privata ed in quella sociale dei singoli paesi. Prima o poi imporrà processi di armonizzazione dei parametri macro-economici e di omogeneizzazione della spesa sociale. Questo aspetto ci riguarda.

La politica è stata profondamente rimodellata dall'affermarsi di una dialettica basata sul sistema maggioritario. Per mezzo del maggioritario la politica ha rivendicato il ripristino del suo primato chiedendo alle Istituzioni ed agli enti che ad esse facevano capo di riflettere questo primato. Anche questo ci riguarda poiché le Forze sociali che hanno a che fare con la vita dell'Istituto hanno preso atto di questo mutamento cedendo il passo alla rappresentanza delle forze politiche nella costituzione degli Organi di gestione. Ciò conferma la necessità di un momento di riflessione matura sulle criticità e sull'esperienza compiuta.

La società civile si è pluralizzata ancora di più scomponendo le tradizionali classi sociali e dando luogo a nuove forme identitarie basate questa volta non più sul perseguimento di obiettivi finalistici, bensì sul riconoscimento di comuni interessi. I flussi migratori verso il nostro Paese sono diventati sempre più imponenti via via che il nostro mercato del lavoro prendeva atto della crescente indisponibilità della forza lavoro autoctona a ricoprire lavori disagiati ed a basso valore.

Il volto della società è mutato profondamente così pure i suoi bisogni e le forme di organizzazione e di rappresentanza.

L'INPS, di fronte alle profonde trasformazioni della struttura dei bisogni sociali, della società, del lavoro e dell'impresa, è chiamato ad una elevata percezione della sua missione.

La coesione sociale di cui le prestazioni previdenziali assistenziali sono presidio, interpella il modo in cui viene costruita la cittadinanza. Non esiste cittadinanza se non esiste un sistema di welfare che trasformi i bisogni sociali in diritti concretamente fruibili. La storia e l'esperienza dimostrano che nel nostro Paese non esiste un sistema di welfare senza un grande soggetto socialmente riconosciuto come l'INPS.

L'INPS è dunque cuore e sostanza dello stato sociale del nostro Paese.

Il piano di indirizzi della terza consiliatura del CIV dell'INPS intende innanzitutto misurarsi con gli straordinari mutamenti del panorama sociale ed economico del nostro Paese.

In premessa si possono sinteticamente titolare le tre grandi direttrici del cambiamento di cui è necessario occuparci, e che riguardano il cambiamento degli assetti dei poteri istituzionali; il cambiamento della struttura economica; il cambiamento del mercato del lavoro.

GLI ASSETTI DEI POTERI ISTITUZIONALI

La riforma del titolo 5° della Costituzione realizzata nel corso della precedente legislatura, ha avviato un processo di trasferimento di poteri e di competenze il cui compimento preconizza un assetto statale di tipo regionalista/federalista.

Questo processo di ristrutturazione dei poteri dello Stato ha, fra le sue più dirette conseguenze, una profonda trasformazione dei sistemi di welfare nel senso di una significativa crescita della dimensione locale della domanda e della qualità dei bisogni di tutela.

I sistemi generalisti di protezione sociale assicurata dallo Stato non saranno certamente soppiantati, poiché resta comunque imprescindibile una funzione coesiva che definisce i caratteri nazionali della comunità e della cittadinanza. Tuttavia i sistemi coesivi di cittadinanza tenderanno ad articolarsi e ad assumere una dimensione territoriale. In questo senso la domanda di tutela sociale dovrà fare i conti, da una parte con le risorse finanziarie reperibili per mezzo della finanza locale, dall'altra con l'approntamento di una rete di strumenti solidali e di competenze capace di gestire sistemi di welfare a dimensione locale. Di questo processo l'INPS - per gli strumenti di rete e per le competenze professionali di cui già dispone - può e deve essere protagonista essenziale. La capacità di programmazione di servizi sempre più aderenti alla dimensione territoriale da parte dell'Istituto deve saper interagire con la capacità di programmazione sociale delle autonomie in sede regionale e locale.

Occorre dunque una riconsiderazione consapevole e condivisa del ruolo dell'INPS e degli altri enti previdenziali, in modo tale che il profilo sostanziale della loro missione evolva, e da enti che erogano prevalentemente pensioni o prestazioni assistenziali, diventino a tutti gli effetti Istituzioni di supporto al sistema integrato dei servizi di welfare, prestando nuova attenzione alle conseguenze sociali dei processi di decentramento in atto. E' indispensabile elaborare nuovi modelli di comportamento e forse anche nuovi modelli culturali. Ma soprattutto occorrono veri e propri sensori sociali.

Si potrebbe immaginare la costituzione di sedi di contatto nelle quali questa interazione possa realizzarsi. In questo senso può e deve essere ripensato il rilancio del ruolo dei Comitati regionali e provinciali INPS in modo tale che la loro funzione di Organo rappresentativo delle Parti sociali riceva nuova legittimazione, laddove il decreto di attuazione della legge delega n. 30/2003 ha creato un vuoto di competenze e di ruoli, trasferendo altrove la titolarità dell'esame dei ricorsi.

In questo contesto si possono altresì richiamare le complicità cui è sottoposto il processo di attraversamento burocratico delle domande di invalidità civile. La titolarità è stata regionalizzata, ma il processo che richiede la "pratica" dal momento della presentazione della domanda al momento in cui essa viene liquidata è ancora ben lungi dall'essere efficiente. I costi materiali e di immagine delle inefficienze che si determinano lungo il processo si scaricano pressochè per intero sull'INPS in quanto soggetto ultimo che fa "front-office" nei confronti dell'utenza.

Questo stato di cose sta raggiungendo limiti di criticità preoccupanti. Il CIV sta operando per attivare una sede di confronto con la Conferenza delle Regioni per affrontare una linea di intervento volta alla razionalizzazione del processo. E' indispensabile che anche gli altri Organi dell'Istituto e la Tecnostruttura operino nella stessa direzione.

I sistemi di welfare a dimensione locale avranno a che fare con il problema dell'accessibilità ai sistemi di gratuità. In questo senso è fondamentale il ruolo che può svolgere uno strumento come l'ISEE. Questo strumento può essere posto a presidio del principio di equità sociale, di coesione e di buona cittadinanza, a patto che si realizzi un vero processo sinergico tra i centri decisionali degli enti locali che si occupano di welfare ed i Comitati INPS.

LA STRUTTURA ECONOMICA

Cambia la struttura economica del Paese, nel senso del passaggio dalla dimensione domestica dei mercati alla dimensione globale; dagli impieghi produttivi agli impieghi finanziari; dall'economia politica all'economia di mercato; dal dominio della sfera produttiva sul mercato al suo contrario.

I processi di integrazione a livello europeo pongono ai gestori del welfare nuovi problemi e nuove opportunità.

Il completamento del percorso che dal 1° maggio ha portato a 25 l'Unione Europea è il risultato positivo di un processo di rafforzamento politico ed economico delle istituzioni a livello europeo.

L'Italia ha saputo gestire le proprie scelte economiche in modo da giungere all'appuntamento dell'Euro con i conti in regola.

I fattori di crisi presenti nel quadro economico del nostro Paese riflettono anche i pesanti andamenti dell'economia internazionale.

Si configura così un quadro che incide negativamente sull'andamento del PIL e conseguentemente sul rapporto tra il PIL e l'andamento della spesa sociale.

Il rilancio dell'economia, l'uscita dalla fase di difficoltà è condizione indispensabile affinché tale situazione non comporti un declino del welfare e l'Istituto possa svolgere la funzione di azienda sociale che le è attribuita.

Il progresso economico e civile ha fatto sì che ai bisogni di tutela sociale primaria, si affiancassero nuovi e più sofisticati fabbisogni e dunque nuovi servizi sociali, che per le loro caratteristiche possono essere soddisfatti dal mercato, piuttosto che da sistemi sociali altamente standardizzati e verticalizzati.

L'Euro ha preso il posto della lira e ciò ha reso irreversibile il processo che condurrà alla confrontabilità prima, ed alla omogeneizzazione poi, di un sistema di welfare a dimensione europea.

I processi di trasformazione socio-economica dei Paesi che compongono il nucleo forte dell'Europa si assomigliano, e dicono di un'economia sempre più aperta ed orientata alla competitività ed alla flessibilità dei sistemi.

Ancora di più dicono di sistemi sociali caratterizzati dall'individualismo, dal progressivo innalzamento dell'aspettativa di vita e dall'immigrazione.

In un contesto siffatto i fabbisogni di tutela sociale si sono moltiplicati e frazionati ed al tempo stesso si sono complicati. L'affermazione di quella che viene comunemente definita economia di mercato ha mutato non solo le ragioni di scambio ed il rapporto tra stato e mercato, ma anche il rapporto tra società e mercato.

Da una parte sono mutati gli stili di vita. I ceti sociali dotati di un apprezzabile potere di reddito hanno destinato i surplus economici – tra le altre cose – all'acquisto di coperture assicurative personalizzate.

Dall'altra il progressivo innalzamento dell'aspettativa di vita ha reso sempre più impegnativo il capitolo della spesa per la cura degli anziani, per la quale le strutture pubbliche hanno dovuto condividere l'onere di copertura con l'avvento del cosiddetto "terzo settore" e del volontariato.

Tuttavia si deve sottolineare che il trasferimento sul mercato di un certo numero di servizi e prestazioni sociali lascia intravedere nuove tensioni sul fronte della distribuzione del reddito. Qui si fa riferimento alla condizione delle giovani generazioni maggiormente coinvolte nelle forme di lavoro discontinue. Per questa parte del mercato del lavoro sembrano prospettarsi due vie di uscita in alternativa all'assistenzialismo familiare: una rivalutazione delle retribuzioni tanto significativa da rendere disponibile un surplus da destinare all'acquisto sul mercato di adeguate coperture previdenziali, assicurative ed

assistenziali, ovvero un sistema di welfare modellato sulle caratteristiche del lavoro flessibile.

In ogni caso la funzione coesiva dei sistemi di welfare – sebbene ripensata in relazione alle trasformazioni della struttura economica – va confermata e rafforzata, in modo tale che anche gli strati sociali più deboli ed esposti possano partecipare alle dinamiche di integrazione sociale.

In questo contesto vanno considerate le peculiarità di due problematiche che attengono alla prospettive del sistema previdenziale del nostro Paese e di cui già in passato si è ragionato in seno al CIV: la separazione tra Previdenza ed Assistenza; la realizzazione di forme di Previdenza complementare.

LA SEPARAZIONE PREVIDENZA ASSISTENZA

La peculiarità del nostro Paese, ossia l'elevato rapporto previdenza-Pil rispetto a quello degli altri Paesi dell'UE, risiede nel fatto che nella nostra spesa previdenziale vengono computate voci di spesa che non sono il corrispettivo di un finanziamento effettuato attraverso la contribuzione e voci di spesa che hanno puntuali finalità sociali.

La necessità di procedere ad una chiara definizione, classificazione e valutazione delle due forme di spesa, assistenziale e previdenziale, si impone per due motivi fondamentali:

- 1) assicurare una corretta comparabilità della spesa sociale tra il nostro Paese e gli altri Paesi dell'UE, con riferimento non solo al complesso della spesa sociale ma anche, e soprattutto, con riferimento alle singole voci di spesa;
- 2) cominciare a costruire un bilancio previdenziale in cui entrate e uscite siano riferite solo e soltanto a quelle voci che direttamente sono collegate alla pura natura previdenziale. Bilancio che diviene di fondamentale importanza per la definizione del necessario equilibrio della previdenza nella prospettiva della completa introduzione e operatività del sistema contributivo.

Ciò che oggi emerge con sferzante nitidezza è che non è più possibile elaborare ed attuare una chiara politica assistenziale e una chiara politica previdenziale avendo a riferimento una documentazione confusa e contraddittoria.

Non è più possibile immaginare che la spesa previdenziale presenti nei fatti un univoco e chiaro contenuto. Occorre, con la urgenza dettata dalla necessità di introdurre puntuali politiche di intervento nel campo della protezione sociale, definire un chiaro sistema di classificazione in grado di far luce sulla origine e sulla natura delle singole voci che compongono il complesso della spesa previdenziale.

Dall'analisi dei dati di bilancio è possibile, fin d'ora, rilevare una serie di oneri per prestazioni e per coperture assicurative non finanziate, in tutto o in parte, dallo Stato, né coperte da contribuzione, che dovranno essere quantificate ed evidenziate con la massima chiarezza, anche facendo riferimento alla prevedibile evoluzione della legislazione in materia.

Il CIV ha già conferito mandato all'Ufficio di valutazione e controllo strategico perché proceda ad un approfondito esame della materia che permetta di far compiere un passo avanti nella classificazione delle prestazioni, sapendo tuttavia che la distinzione delle due sfere non potrà mai dar luogo a separazione degli istituti e delle prestazioni senza produrre effetti devastanti per il sistema di sicurezza sociale, nella consapevolezza che una delle finalità del sistema pubblico è quella redistributiva. Una funzione socialmente indispensabile laddove si tratti di contemperare tra loro esigenze di tutela espresse in particolari situazioni (carriere discontinue, tutela della famiglia, ecc); un contemperamento conseguibile solo per mezzo di sistemi pubblici solidaristici.

LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE

Nel capitolo delle grandi trasformazioni della struttura economica va sicuramente collocata una rinnovata riflessione sul ruolo che l'INPS può svolgere sul terreno della previdenza complementare.

In un segmento del mercato finanziario in cui i capitali circolanti vengono resi disponibili da una libera scelta dei lavoratori non per soddisfare aspettative speculative di breve periodo, ma per costruire rendite pensionistiche a lungo periodo, il grado di tutela dal rischio di mercato deve essere alto. Ciò si ottiene realizzando standard altrettanto elevati di efficienza amministrativa e di trasparenza, ottenuti a costi contenuti.

Il legislatore ha già conferito all'INPS – con il decreto legislativo n. 124/93 – competenze che permettono di stipulare convenzioni con i Fondi di raccolta. In questo senso l'Istituto potrà predisporre, nei tempi più rapidi, strutture dedicate per svolgere un ruolo importante al fine di determinare il decollo della previdenza complementare.

In questo senso l'INPS potrà mettere a disposizione quei servizi, di cui l'Istituto già dispone, per le proprie attività istituzionali e che possono rispondere anche a specifiche esigenze dei fondi pensione.

E' del tutto evidente che senza un soggetto pubblico che faccia rete di sostegno, i costi che ciascun operatore dovrebbe sostenere per assicurare un servizio efficiente sarebbero esorbitanti.

La stessa normativa ha conferito all'INPS la possibilità di costituire società di capitali capaci di operare nel comparto della previdenza complementare.

Anni fa è nata SISPI. In questo lasso di tempo l'apporto di capitali da parte dell'Inps è stato significativo; oggi – si deve dire - del tutto sproporzionato rispetto ai risultati che ha prodotto.

La partecipazione dell'INPS è stata recentemente rinnovata. Con l'esame del bilancio consuntivo di attività del prossimo anno, ove la situazione dovesse continuare ad essere così deficitaria di risultati, l'INPS dovrà riconsiderare le ragioni della sua partecipazione non escludendo lo scioglimento della SISPI.

LA STRUTTURA E LA COMPOSIZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO

La terza grande direttrice del cambiamento è quella che ha investito la struttura e la composizione del mercato del lavoro. La transizione è stata (ed è) massiccia e profonda.

Dall'industria al terziario; dal manifatturiero ai servizi; dall'impresa concentrata all'impresa diffusa; dal lavoro dipendente al lavoro autonomo e di collaborazione; dalla rigidità alla flessibilità del lavoro. Dal monopolio pubblico del collocamento al mercato; dalla cultura delle certezze alla cultura delle opportunità. Naturalmente si tratta di un processo di transizione che prospetta nuove gerarchie tra le coppie di categorie considerate, non certo l'espianto delle prime a favore delle seconde. Sicchè si afferma un sistema molto più complesso di quello conosciuto fino all'inizio degli anni '90, scandito da una produzione legislativa di tutto rispetto che va dalla legge n. 223/93 ai decreti legislativi di attuazione della legge n. 30/2003 contenuti nel decreto legislativo n. 276/2003.

Il sistema previdenziale sarà sempre più impegnato a misurarsi con gli effetti di questi mutamenti.

Modellato dalle architetture socio economiche del fordismo, per le quali il mercato del lavoro era una dimensione sostanzialmente univoca nella quale in alternativa al rapporto di lavoro a tempo indeterminato esisteva soltanto la disoccupazione, anch'essa a tempo indeterminato, il sistema dell'Assicurazione Generale Obbligatoria deve ora misurarsi con un mercato del lavoro che assume una connotazione apertamente dualistica. Da una parte la sfera segnata da una elevata continuità della prestazione e da un altrettanto elevato livello di coperture sociali; dall'altra la sfera del mercato caratterizzata dalla discontinuità della prestazione nel tempo e nello spazio e da un insufficiente grado di copertura assicurativa.

La necessità di ripensare il sistema dell'AGO in modo da assicurare un soddisfacente grado di copertura anche al secondo mercato è nelle cose. Il compito di una riforma dei sistemi di welfare che vada in questa direzione appartiene, naturalmente, al legislatore. Invece può e deve essere compito di un Ente come l'INPS predisporre a governare le problematiche che già ora sono presenti. Se ne possono indicare alcune che richiedono una riflessione dedicata:

- ✓ *la certezza della continuità contributiva a fini pensionistici in presenza di discontinuità della prestazione;*
- ✓ *l'acquisizione di una competenza specifica per gestire le forme e le modalità di ricongiungimento del risparmio contributivo a fini di previdenza complementare;*
- ✓ *le forme di tutela e di copertura della salute, della famiglia e della maternità di fronte alle lavoratrici ed ai lavoratori impegnati nelle forme di lavoro flessibile;*
- ✓ *le forme di raccordo formazione-lavoro in un contesto in cui la flessibilità della prestazione può divenire ad ogni effetto una condizione di valorizzazione del capitale umano per mezzo dei processi di formazione continua.*

Si rende necessaria la predisposizione di un modello previsionale socio-economico in grado di considerare queste variabili e – contestualmente – ipotizzare modellistiche organizzative adeguate a gestire una simile nuova dimensione dell'Assicurazione Generale Obbligatoria.

Infine si deve sottolineare che il mercato del lavoro, oltre che assumere un connotato dualistico, contestualmente si localizza e si privatizza. Il rischio che la localizzazione – in sé indispensabile per conferire la necessaria efficienza allocativa alle strutture di mercato – degeneri in frantumazione, può e deve essere evitato predisponendo un sistema informatico capace di connettere in rete tutti i soggetti che partecipano alla formazione della domanda e dell'offerta di lavoro con tutti i soggetti che ne gestiscono le forme di intermediazione.

In questo senso, l'INPS dispone di uno dei sistemi informatici più avanzati quanto ad architetture di software, sistemi terminali, volume dei dati in archivio: caratteristiche che lo rendono il candidato naturale alla costruzione del network per il funzionamento della Borsa Continua Nazionale del Lavoro prevista dall'art. 15 del decreto legislativo n. 276.

LA NUOVA SCALA DELLE SINERGIE NECESSARIE

Deve muovere in questa direzione la ricerca di una nuova dimensione delle sinergie necessarie. Va senz'altro intensificato il rapporto con l'INPDAP, l'INAIL e l'IPOST allacciandone di nuovi anche con altri enti quali l'IPSEMA e l'ENPALS. Occorre tuttavia allargare il senso ed il significato dell'impegno su questo terreno. Sono da ricercare sinergie:

- ✓ *con le Autonomie locali – per effetto delle crescenti interazioni con i sistemi di welfare locale;*
- ✓ *con i Centri per l'impiego e le Agenzie per il lavoro;*
- ✓ *con i Patronati ed i CAF, con i quali l'INPS intrattiene rapporti di convenzione, al fine di coinvolgerli in un processo sinergico sempre più integrato.*

In particolare, l'Istituto deve tendere a stabilire con la Conferenza delle Regioni un rapporto finalizzato alla piena utilizzazione dell'ISEE, con lo scopo di migliorarne la capacità di dialogo tra sistemi informatici e banche-dati.

Con i soggetti che operano sul mercato del lavoro occorre operare per realizzare una prima occasione di confronto in funzione di una esatta conoscenza dei fenomeni di flessibilità del lavoro contribuendo anche per questa via alla realizzazione di un "Casellario dei lavoratori attivi" compiuto e rappresentativo di tutte le articolazioni del mercato del lavoro.

Con i Patronati e con i CAF vanno messe a punto sinergie che diano certezza ai rapporti di convenzione.

L'EFFICIENZA DEL MERCATO DEL LAVORO E L'EFFICIENZA DEL SISTEMA PREVIDENZIALE

La ricerca di standard sempre più elevati nella erogazione di servizi da parte dell'INPS cammina di pari passo con l'efficienza del mercato del lavoro. Servizi e forme di tutela sociale capaci di dare copertura a tutte le articolazioni del lavoro scontano in premessa la necessità di un'attentissima politica delle entrate che sia capace di mettere in campo tutte le azioni di contrasto alle forme di lavoro sommerso, nero ed illegale nonché alle forme vecchie e nuove di evasione e di elusione contributiva.

In questo senso si deve affermare un intimo legame tra i temi della legalità e la ricerca di una sempre maggiore efficienza della politica delle entrate.

E' necessario operare perché l'adozione dei contenuti del decreto legislativo n. 276/2003 sia l'occasione di introdurre – insieme alle forme di flessibilità del lavoro – anche procedure di legalità nel mercato del lavoro.

E' possibile immaginare che il lavoro flessibile sia una forma alternativa al lavoro sommerso; così come è possibile che un accorto uso dei sistemi di incentivi possa essere un utile strumento per innalzare il tasso di legalità e di rispetto delle normative a partire dal comparto dell'Agricoltura.

Questo è l'indirizzo che l'INPS deve assumere quando affronta i temi della riorganizzazione della funzione ispettiva alla luce delle disposizioni del recente decreto di attuazione dell'art. 8 della legge n. 30/2003.

Su questo punto il CIV si è già espresso con grande chiarezza precisando di condividere pienamente l'esigenza di coordinamento dell'azione dei vari corpi ispettivi che si propone la legge. Altro è invece il problema della subordinazione gerarchica del corpo ispettivo dell'INPS ad altro soggetto che non sia l'Istituto stesso. Questo aspetto lede innegabilmente il profilo e le prerogative di autonomia dell'INPS come definite dalla legge di riordino n. 88/1989, senza assicurare un innalzamento degli standard di efficienza della funzione ispettiva nel suo insieme.

L'INPS partecipa al coordinamento in sede ministeriale tramite il Direttore Generale. Si rende indispensabile una linea di indirizzo dell'Istituto che rifletta nel coordinamento ministeriale la necessità di assicurare alle funzioni ispettive connesse alle forme di evasione contributiva il massimo di efficienza nelle condizioni date.

L'AUTONOMIA DELL'ISTITUTO

L'autonomia dell'Istituto, e non solo perché sancita dalla legge 88/89, è ritenuta dal CIV un cardine per la migliore e più efficace operatività dello stesso.

Al concetto di autonomia è strettamente connesso quello di responsabilità. Non è possibile pensare che, pur nelle loro diverse funzioni, Organi di governo di questo Ente come il CIV, il Consiglio di Amministrazione e lo stesso Direttore Generale possano essere ritenuti responsabili dell'andamento dell'Istituto se non viene garantita ed esercitata l'autonomia dello stesso.

Le esperienze degli ultimi anni vanno tutte in una direzione opposta.

Salvo un'unica eccezione, quella della rideterminazione legislativa del sistema sanzionatorio in un'ottica più aderente alla realtà ed alle esigenze delle aziende, non si ricorda altra iniziativa partita e sollecitata dall'interno dell'istituto che abbia trovato accoglimento presso le competenti sedi istituzionali.

Al contrario, e solo per citare le più importanti, sono state dal legislatore imposte all'Istituto operazioni che hanno determinato forti criticità e perplessità all'interno dell'Istituto quali la cartolarizzazione dei crediti contributivi, la cartolarizzazione degli immobili, la stessa vigente disciplina dell'invaldità civile e, da ultimo, il decreto legislativo in materia di attività ispettiva/vigilanza che appare proprio voler incidere sull'autonomia dell'Istituto, sia nelle strategie che debbono informare l'attività di vigilanza sulle aziende, che nella disponibilità stessa di un numeroso corpo ispettivo sul quale l'Istituto ha investito notevoli risorse finanziarie per accrescerne la professionalità.

C'è pertanto da rivendicare questa autonomia dell'Ente, avendo tutti ben chiaro che quando si parla di autonomia, ad evitare equivoci, non si vuole far riferimento ad una piena e totale discrezionalità, né si tratta di indipendenza nell'ambito della P.A., né di volersi tener fuori dalle linee programmatiche dettate dal Parlamento e/o dal Governo.

Quello che va riconquistato e quindi riaffermato nell'ambito dell'autonomia è il ruolo dell'Istituto, è una "considerazione" dell'Ente da parte del Governo e del Parlamento che non lo veda soltanto destinatario passivo di tutto quanto non si può e non si vuole demandare ad altri settori della P.A., ma strumento intelligente, pensante e meritevole di un adeguato coinvolgimento.

Ciò farebbe conseguire all'INPS un'autonomia vissuta, non solo disposta legislativamente, che, tra l'altro, favorirebbe il processo di riassunzione di responsabilità per gli Organi e per la Dirigenza, direttamente correlato alla riaffermazione dell'autonomia dell'Ente.

LA TRASPARENZA

La legge 241 del 1990 ha costituito il primo decisivo intervento normativo, fondato sul concetto di trasparenza, in materia di procedimento amministrativo, colmando una lacuna del nostro ordinamento giuridico.

Sullo sfondo della citata legge 241 e della coeva legge riguardante le autonomie locali, appaiono con evidenza gli obiettivi da conseguire consistenti nella già citata trasparenza e nell'informazione: quest'ultima vista come l'oggetto di un nuovo diritto – strettamente collegato all'obbligo di trasparenza – che implica necessità di conoscenza per controllare, per proporre e, in sostanza, per partecipare.

Con la legge 241, in definitiva, non si modificano soltanto i tradizionali canoni dell'azione amministrativa ma si rivoluziona – grazie ed in funzione della trasparenza – la stessa filosofia dei rapporti fra cittadini e P.A., determinando un radicale mutamento in chiave democratico-partecipativa dei rapporti tra amministratori ed amministrati.

Sono passati oltre dieci anni da questa legge e si deve dare atto all'Istituto di averla applicata con successo, supportando l'intera operazione con una ingente erogazione di formazione opportunamente modulata in relazione alle diverse necessità dei vari livelli professionali, conseguendo positivi risultati in tema di cambiamento ed operando sia sull'adeguamento dei modelli organizzativi che sui rapporti con l'utenza.

Ma il processo deve essere continuo ed il CIV ritiene che la tematica del cambiamento debba essere sempre attuale ed adeguatamente stimolata, soprattutto in funzione del continuo mutare degli scenari che si presentano.

E' per questo motivo che la trasparenza deve costituire l'elemento culturale/comportamentale a sostegno di un rinnovato impegno al cambiamento, sia all'interno dell'Istituto che nei confronti dei cittadini utenti (lavoratori, pensionati, aziende).

All'interno dell'organizzazione, la trasparenza deve presiedere e connotare i rapporti tra gli Organi e fra gli Organi e la Tecnostruttura, i rapporti tra Dirigenza e collaboratori, i percorsi di carriera, il controllo di gestione e la valutazione dei risultati, il sistema informativo, la comunicazione, le procedure di aggiudicazione e tutte le scelte da qualsiasi livello operate, con particolare riferimento a quelle che riguardano i Dirigenti apicali cui affidare la responsabilità delle strutture centrali e periferiche.

All'esterno dell'Istituto il principio della trasparenza dovrà presiedere e connotare tutta la comunicazione, sia nei confronti degli utenti che della stampa ma, soprattutto, dovrà consentire, con modalità semplici e con tutte le cautele del caso, la fruibilità dei dati posseduti dall'Istituto da parte delle aziende, dei lavoratori e dei pensionati ed anche, ad avviso del CIV, di utenti non istituzionali come Università, Centri di studio, istituti di ricerca.

L'EFFICIENZA

L'Istituto si è confrontato con il problema dell'efficienza negli anni '70/80 quando scelte strategiche mirate aggredirono un pesantissimo fenomeno di giacenze e favorirono l'acquisizione nelle banche dati delle posizioni assicurative individuali residenti su materiale cartaceo.

Si trattò di una operazione complessa e notevolmente costosa in termini organizzativi che però ha costituito la base su cui si è potuta muovere una successiva politica dell'efficienza costantemente governata che ha portato l'Istituto a soddisfacenti livelli di efficienza e di risposta alle aspettative dell'utenza.

Il CIV, pur nella consapevolezza che i livelli di efficienza attualmente esistenti debbano essere continuamente monitorati nell'ottica di sempre possibili miglioramenti, ritiene, tuttavia, che per i prossimi anni debba trovare completa attuazione il processo già iniziato di conferire sempre maggiore qualità ai prodotti resi all'utenza.

In buona sostanza e soltanto per fare un esempio, il CIV ribadisce che dai tempi medi di liquidazione delle pensioni quali risultano dall'andamento del processo produttivo, (indicatore meramente interno di efficienza), si debba passare ad un indicatore qualitativo che riguardi i tempi reali entro cui il pensionato incassa concretamente la pensione, ricavandone, in tal modo, attendibili elementi di customer satisfaction.

I FATTORI DI VALORE

Efficienza, trasparenza, legalità, autonomia sono dunque gli elementi portanti di un'architettura per il futuro dell'Istituto.

L'INPS è vittima di una crescente asimmetria fra il volume dei compiti e delle incombenze che gli vengono assegnati di fronte ai cittadini, ai lavoratori ed alle imprese e la percezione del suo ruolo sociale nell'immaginario collettivo; mentre i primi crescono, la seconda si appanna. Colmare queste asimmetrie significa appunto potenziare la capacità di comunicazione, di fare immagine, di mettere in campo attività di studi e ricerche che facciano orientamento nel dibattito sociale sui sistemi di welfare.

Si possono così individuare cinque fattori di valore da iscrivere nell'agenda delle scelte strategiche da compiere. E da compiere subito.

1. Occorre una rinnovata politica degli organici tesa al superamento delle attuali carenze ed all'abbassamento della età media. La mobilità inter-ente non basta e non è detto che assicuri la qualità e la quantità dei fabbisogni dell'Istituto. Il CIV è pienamente consapevole dei limiti di manovra entro cui si muove l'Istituto per via del blocco delle assunzioni decretato dalla Legge Finanziaria. Tuttavia pone esplicitamente la necessità di far ricorso alle nuove opportunità offerte dalle norme sul mercato del lavoro per reperire, sia pure in forma flessibile, le risorse di organico necessarie.

L'efficienza e l'efficacia dell'attività che deve svolgere l'Istituto, per la sua missione aziendale, è fortemente collegata alla qualità delle relazioni sindacali intrattenute con il personale e la sua rappresentanza.

E' quindi impegno strategico, nella definizione degli obiettivi da perseguire nel quadriennio 2004-2007, sviluppare azioni ed iniziative capaci di dare continuità e sistematicità alle relazioni sindacali valorizzando il confronto, il negoziato ed i relativi risultati, incentivando la responsabilizzazione di tutti gli operatori al conseguimento dei progetti e dei programmi proposti.

Per tale ragione il modello relazionale, ispirato a criteri concertativi e, per gli aspetti previsti, al metodo della negoziazione, concorre incisivamente alla realizzazione dei percorsi per la ridefinizione organizzativa dell'Istituto e per il suo necessario decentramento strutturale ed operativo.

2. Occorre che la formazione assuma nell'Istituto un ruolo sempre più incisivo nell'ottica di contribuire a creare un contesto istituzionale di cooperazione, in cui lavoro e apprendimento si intrecciano saldamente valorizzando le competenze del personale.

Nella società della conoscenza la formazione nelle sue diverse forme e modalità - aula, posto di lavoro, affiancamento e con l'utilizzo di nuovi media - costituisce un processo abilitante di fondamentale importanza e genera valore nel contesto aziendale.

Nello scenario di cambiamento culturale e di riconfigurazione dei processi di lavoro che caratterizza il trend di innovazione dell'Istituto, la formazione è chiamata ad

attivare processi di democratizzazione del sapere per consentire pari opportunità di crescita e sviluppo professionale attraverso la flessibilizzazione dei tempi formativi e l'autorganizzazione dell'apprendimento.

In questa logica nel quadriennio 2004-2007 dovrà essere adottato un piano della formazione congruente con una funzionale organizzazione dei saperi aziendali tramite attività coordinate in grado, da una parte, di integrare percorsi formativi tradizionali e, dall'altra, di garantire la diffusione delle conoscenze tacite ed esplicite per la loro condivisione a tutti i livelli.

3. Occorre procedere al potenziamento del patrimonio informatico di cui l'INPS già dispone per potenziare i sistemi già in essere e per fare fronte efficacemente e tempestivamente ai nuovi mandati istituzionali di cui si dirà più avanti negli indirizzi di piano.
4. Occorre un investimento massiccio in marketing sociale a sostegno della capacità di comunicazione e di immagine dell'Istituto. La comunicazione è uno strumento strategico con cui si fa conoscere la missione istituzionale e l'attività dell'INPS; la sua qualità influisce quindi sulla percezione che si ha dell'Istituto.

E' necessario, pertanto, il massimo impegno, a tutti i livelli, per rappresentare con coerenza ed efficacia attività, valori e obiettivi dell'Istituto, nonché per presentare l'INPS come un soggetto attento alle esigenze e alle richieste sociali provenienti dal Paese.

5. Occorre, altresì, un progetto culturale che dia rilievo alla funzione sociale dell'INPS. Il ruolo della cultura è quello di chiarire le ragioni ed il senso dell'agire ponendone in risalto il contenuto di valore. Per un grande protagonista sociale quale è l'Istituto è giunto il momento in cui deve dare al suo agire un retroterra fatto di capacità di elaborazione, ricerca ed analisi della realtà socio-economica in cui opera, combinando lo straordinario patrimonio di conoscenze di cui già dispone con i saperi del mondo accademico, degli esperti e degli studiosi di scienze sociali ed economiche.

*Il CIV, in considerazione delle analisi sin qui svolte, indica di seguito
"le scelte e gli obiettivi"*

LE SCELTE E GLI OBIETTIVI

L'ARCHITETTURA DELLE GARANZIE

Sempre più forte è l'esigenza di una Pubblica Amministrazione capace non solo di elaborare, ma anche di attuare politiche in grado di migliorare la qualità dei servizi, così da conseguire una maggiore efficienza e un più intenso sviluppo del Paese.

Tale consapevolezza trova terreno fertile nell'Istituto che, da tempo, è impegnato in un processo di cambiamento volto a soddisfare sempre più i cittadini e a rendere più snelli i servizi attraverso politiche di erogazione on line e di e-government.

L'idea di fondo consiste nel delineare un INPS che si presenti come un sistema aperto, nel quale le diverse componenti interne non devono essere considerate come isolate, ma entrino in contatto con il mondo esterno, dal quale ricevono precisi input.

Tutto questo comporta, da una parte, il definitivo abbandono di meccanismi autoreferenziali e di atteggiamenti di chiusura nei confronti del cittadino, dall'altra un maggiore coinvolgimento della cittadinanza stessa attraverso la conoscenza delle scelte e degli obiettivi dell'Istituto.

L'utente INPS dispone, oggi, di molteplici fonti informative ed è in grado di esercitare la propria capacità critica in modo più equilibrato e consapevole. E' per questo motivo che sarà necessario dotarsi di strumenti in grado di rendere conto dell'impegno assunto verso i portatori di interesse.

Si trasformerà, in questo modo, il ruolo dell'Istituto, assumendo una forma di responsabilità volontaria nei confronti dei propri stakeholder.

In questo quadro si debbono porre in essere azioni che mirino a conferire legittimazione sociale all'azione pubblica dell'Istituto e, contestualmente, cerchino di dimostrare "l'affidabilità" del sistema, cioè la capacità di rispettare gli impegni assunti nei confronti della collettività.

In tal senso, l'INPS dovrà sviluppare le azioni e gli strumenti in grado di soddisfare il complesso dei bisogni dei propri clienti/utenti per confrontarsi con un "INPS tipo", che possa garantire "trasparenza", ovvero la visibilità delle logiche usate per amministrare, e "rispetto degli impegni", per essere considerati e rispettati.

Gli strumenti che possono garantire "trasparenza" e "rispetto degli impegni" sono:

- ✓ *il Bilancio Sociale*
- ✓ *il Codice Etico*
- ✓ *la Carta dei Servizi*

IL BILANCIO SOCIALE

L'utilizzo del "Bilancio sociale" come strumento di accountability servirà per certificare l'eticità e l'orientamento sociale dell'operato dell'Istituto.

L'introduzione del "Bilancio sociale" è finalizzata a rendere più trasparente e dinamica una documentazione divulgativa degli obiettivi tale da consentire ai cittadini di verificare il rispetto degli impegni assunti.

Pertanto, la piena realizzazione di un sistema di contabilità economica, fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo (in ottemperanza alle disposizioni del titolo III del decreto legislativo n. 279/97), dovrà consentire la realizzazione di un "Bilancio sociale" finalizzato a dare visibilità, informazione e trasparenza alle attività dell'INPS nei confronti del proprio "pubblico di riferimento".

Si tratta di introdurre un modello di rendicontazione sulle "quantità" e sulle "qualità" delle attività poste in essere nel corso dell'anno, descrivendo il più analiticamente possibile le ragioni per cui si sostengono o si sono sostenuti determinati costi, anche quelli più lontani rispetto all'attività caratteristica, ma comunque produttori di vantaggi per il proprio pubblico di riferimento.

In tal modo si disporrà di uno strumento potenzialmente straordinario che dovrà rappresentare la "certificazione" di un profilo etico non solo in termini strutturali ma soprattutto morali, della propria missione aziendale che, esercitata secondo i canoni della efficienza e della economicità, contribuisca a migliorare la qualità dei propri servizi.

"Bilancio sociale" (Social Audit - Social Accounting - Social Balance - Intellectual Capital) è, infatti, la denominazione convenzionale di uno strumento che si dovrà utilizzare nell'Istituto come mezzo:

- ✓ di comunicazione esterna;
- ✓ per migliorare l'organizzazione, la gestione, la comunicazione interna;
- ✓ per elaborare più compiutamente una strategia sociale.

Obiettivo

Il Bilancio sociale derivante dall'analisi e dalla lettura di quello d'esercizio dovrà essere quanto più possibile verificabile ed oggettivo per rafforzare la percezione pubblica delle reali attività effettuate nel periodo analizzato e per dare maggiore visibilità alla stessa, in modo da accrescere la propria legittimazione nella comunità di riferimento e, di conseguenza, il consenso a livello sociale.

In particolare il Bilancio sociale dell'INPS dovrebbe:

- essere uno strumento che, confrontando quanto realizzato con le esigenze sociali preesistenti, fornisce informazioni sul raggiungimento degli obiettivi sociali prefissati;
- dimostrare che l'attività istituzionale può essere esercitata anche per fornire un valore aggiunto per la comunità;
- essere considerato come un fattore di cruciale importanza per lo sviluppo della democrazia e della trasparenza nell'ambito delle attività dell'Ente;
- diventare uno strumento per rendicontare se le attività delle strutture abbiano delle ricadute in termini di utilità, legittimazione ed efficienza;
- rappresentare un momento di riflessione sull'impegno rivolto a migliorare la qualità del prodotto e del servizio, rapporto con l'utenza, sicurezza sul posto di lavoro, rispetto dell'ambiente.

IL CODICE ETICO

Il Codice etico è l'altra faccia del Bilancio sociale.

Infatti, dalla missione aziendale si possono individuare due attività concomitanti, una più generale rivolta al controllo delle politiche d'impresa (il Bilancio sociale), l'altra ai comportamenti individuali (il Codice etico).

Lo stesso può definirsi come la "Carta costituzionale" dell'impresa, una carta dei diritti e doveri morali che definisce la responsabilità etico-sociale di ogni partecipante all'organizzazione dell'Ente.

E' un mezzo efficace per prevenire comportamenti irresponsabili o illeciti da parte di chi opera in nome e per conto dell'azienda, perché introduce una definizione chiara ed esplicita delle responsabilità etiche e sociali dei dirigenti, quadri, dipendenti e spesso anche fornitori verso i diversi gruppi di riferimento.

Pertanto, nell'ambito della contrattazione integrativa di Ente, dovranno essere contemperati gli obiettivi di seguito riportati, raccordando gli stessi alle vigenti disposizioni in materia.

Obiettivo

La struttura del Codice etico dovrà essere sviluppata su quattro livelli:

- 1) i principi etici generali che raccolgono la missione aziendale ed il modo più corretto di realizzarla;
- 2) le norme etiche per le relazioni dell'impresa con i vari stakeholder (assicurati, pensionati, contribuenti, etc.);
- 3) gli standard etici di comportamento che si concretizzano in:
 - principio di legittimità morale
 - equità ed eguaglianza
 - tutela della persona
 - diligenza
 - trasparenza
 - onestà
 - riservatezza
 - imparzialità
 - tutela ambientale
 - protezione della salute
- 4) le sanzioni interne per la violazione delle norme del Codice stesso.
L'attuazione dei principi contenuti nel Codice etico postula la creazione di un Comitato etico cui viene affidato il compito:
 - di diffondere la conoscenza e la comprensione del Codice in azienda,
 - di monitorare l'effettiva attivazione dei principi contenuti nel documento,
 - di ricevere segnalazioni in merito alle violazioni, intraprendere indagini e comminare sanzioni.

Si tratta, in sostanza, di ribaltare il concetto di disciplina con una più ampia, diffusa e condivisa etica comportamentale nel lavoro.

LA CARTA DEI SERVIZI

La Carta dei servizi è una comunicazione chiara delle finalità e delle modalità di accesso e di fruizione dei servizi, che deve rendere trasparente il rapporto tra INPS ed i cittadini utenti.

Occorre quindi progettare un riferimento documentato ed attuale dei servizi offerti dall'Istituto che rappresenti un utile strumento informativo per divulgare l'offerta dei servizi, le modalità, i tempi, i canali ed i costi degli stessi.

La realizzazione del percorso di progettazione, adozione e valutazione della Carta dei servizi dovrà prevedere un rapporto costante con i cittadini utenti.

I suoi contenuti, infatti, dovranno essere definiti "ascoltando" chi la utilizza e rivolti a migliorare la "comunicazione" per favorire la partecipazione dei cittadini/utenti.

Tale strumento dovrà mostrare ai cittadini stessi un'amministrazione credibile e capace di rispettare gli impegni assunti.

La gestione dello strumento "Carta dei servizi" va concepita come qualcosa di nuovo, che si muove tra miglioramenti dei processi, multicanalità e valore, garantendo un'effettiva uguaglianza di opportunità e di trattamento dei cittadini attraverso la chiarezza e la comprensibilità di normative e comunicazione.

La Carta dei servizi rappresenterà per l'Istituto "un contratto morale", una dichiarazione di impegno concreto sulla qualità, reso al cittadino, fulcro intorno al quale si muove ogni azione.

Obiettivo

- dare conoscenza sulla possibilità di accedere ai servizi attraverso molteplici e diversi canali, garantendo la perfetta integrazione tra la componente telematica e la componente umana del servizio offerto;
- descrivere i flussi dei processi che portano all'erogazione dei servizi per dare la possibilità ai cittadini di comprenderne il percorso e conoscerne gli esiti nei tempi previsti;
- descrivere le azioni disponibili in caso di mancato accoglimento delle richieste (varie tipologie di ricorsi);
- informare della presenza diffusa e capillare sul territorio, nazionale ed internazionale, degli istituti di Patronato e di assistenza sociale e descrivere l'attività di assistenza e di tutela da essi svolta;
- informare sugli standard di qualità e sugli indicatori controllabili;
- valorizzare la relazione con l'utenza come momento di ascolto finalizzato all'adeguamento e al miglioramento delle prestazioni e all'integrazione e/o sostituzione degli indicatori e degli standard inadeguati;
- informare della possibilità di accedere ai servizi presenti in rete (ad esempio INPSinforma);
- informare della presenza dei canali di servizio ivi compresi quelli da sviluppare con le tecnologie del digitale terrestre;
- descrivere tutte le attività svolte in sinergia con gli altri Enti.

LE POLITICHE DI BILANCIO

L'ADEGUAMENTO ALLE NUOVE REGOLE DI AMMINISTRAZIONE E DI CONTABILITÀ DEGLI ENTI PUBBLICI

Premessa

Le risultanze derivanti dal sistema di contabilità analitica costituiscono uno strumento indispensabile ai fini di una maggiore trasparenza e leggibilità dei dati di bilancio e, come tale, rappresentano un elemento rilevante ed irrinunciabile per l'esercizio della funzione di controllo strategico attribuita dalla vigente normativa al CIV.

Tale esigenza, rappresentata in tutte le relazioni di accompagnamento ai bilanci dell'Istituto, è stata oggetto di precisi e puntuali indirizzi, rivolti agli Organi di gestione, per richiamare l'importanza del sistema nella formulazione delle politiche programmatiche dell'Istituto e nel successivo monitoraggio dei risultati.

Nel corso del quadriennio 1999-2003 l'Istituto ha già posto in essere una serie di tentativi e di sperimentazioni per verificare la possibilità di avviare tale complesso sistema procedurale.

Le sperimentazioni non supportate, peraltro, dal necessario ed indispensabile coinvolgimento unitario delle strutture a livello contabile, organizzativo e tecnologico, nel corso del 2003 sono state interrotte per la realizzazione di un progetto di estensione del sistema contabile SAP R/3, che prevede la realizzazione di un sistema informativo integrato, del cui esito a tutto oggi il CIV non è stato adeguatamente informato per valutarne le risultanze.

Ciò premesso, in ottemperanza a quanto disposto dalla legge 25 giugno 1999, n. 208 e dal regolamento di cui al DPR 27 febbraio 2003, n. 97, il CIV ritiene prioritario ed indifferibile pervenire alla piena realizzazione di un sistema di contabilità economica, fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo.

L'adeguamento al nuovo sistema contabile, previsto dall'anzidetta normativa, e la conseguente riforma dei bilanci, sono stati differiti "a partire dall'esercizio con inizio il 1° gennaio 2005" (lettera del Ragioniere Generale dello Stato n. 0107389 del 17 settembre 2003).

Su tale termine il CIV prende atto degli impegni assunti dal vertice gestionale dell'Istituto, in relazione alla predisposizione di tutte le iniziative utili alla redazione del prossimo bilancio secondo gli schemi previsti dal DPR 97/2003.

Obiettivo

Secondo le attuali disposizioni normative, il bilancio annuale di previsione e la sua caratteristica autorizzativa pongono in evidenza l'aspetto anticipatorio del documento senza, però, poterne identificare un contenuto programmatico.

In effetti la previsione non può essere un evento di pura e semplice presa d'atto di una esigenza o di una richiesta, di cui si vagli la fondatezza giuridico-amministrativa, ma deve essere l'espressione di una scelta, di un impegno e cioè di un'analisi dinamica sull'avvenire.

In tale ottica, il sistema di contabilità industriale/analitica, previsto dall'anzidetta normativa, rispetto agli strumenti attualmente utilizzati dall'Istituto (spese di funzionamento/costi di gestione), si dovrà proporre come uno strumento caratterizzato da:

- possibilità di rilevare i costi derivati dall'utilizzo delle risorse per "competenza temporale", con la possibilità di conoscere il "costo" sostenuto in relazione ad un certo periodo temporale indipendentemente dal momento in cui si sono verificati gli eventi finanziari (impegno, mandato di pagamento);
- possibilità di rilevare i costi a livello di "unità territoriale" (Sede e Agenzia);
- attribuzione, per ciascun centro di costo, dei costi propri e di quelli derivanti dalla ripartizione dei costi generali;
- determinazione del costo di prodotto, distinguendo le componenti dirette "di risultato" da quelle indirette "di servizio";
- reportistica periodica che permetta di evidenziare con tempestività eventuali anomalie gestionali e di stimolare le conseguenti azioni correttive;
- possibilità di effettuare un *benchmarking* interno orientato alla diffusione delle *best practices* nell'ambito delle diverse condizioni rappresentate dal contesto socio economico;
- dati di "cruscotto direzionale" per il monitoraggio delle situazioni organizzative, produttive e funzionali delle strutture centrali e periferiche, nonché della distribuzione e gestione delle risorse (umane e strumentali) .

L'obiettivo da perseguire, attraverso l'integrazione dei dati finanziari con quelli analitici, dovrà consentire di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione degli indirizzi politici, in termini di congruenza tra risultati conseguiti rispetto alle aspettative previste.

Problematiche organizzative

La riforma del sistema contabile, così come prevista dalla citata normativa, postula una serie di scelte di politica gestionale dell'Istituto che vanno ben oltre il problema dei nuovi bilanci e del nuovo sistema contabile e toccano aspetti di natura organizzativa e del sistema di pianificazione e di controllo di gestione.

Tutto ciò richiede l'attivazione di una stagione di riprogettazione delle architetture organizzative dell'INPS attraverso una profonda revisione del regolamento di organizzazione che, tra l'altro, dovrà individuare, con riferimento ad aree omogenee di attività, i "centri di responsabilità" preposti:

- ✓ *al controllo;*
- ✓ *alla gestione dei risultati derivanti dall'impiego delle risorse;*
- ✓ *alla verifica di coerenza con le linee strategiche e di indirizzo degli organi.*

Assume, pertanto, particolare rilevanza l'attività di monitoraggio e di necessario indirizzo che il CIV effettuerà su tali problematiche.

Il regolamento di contabilità, da riscrivere con la massima tempestività, dovrà a sua volta recepire tutte le novità introdotte dal DPR 97/2003 e riformulare la normativa sugli ambiti di competenza e la scansione temporale degli adempimenti che fanno carico agli Organi coinvolti nel processo di formazione dei bilanci, tenendo conto delle rilevanti modifiche introdotte, sulla materia, dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, come modificato e integrato dalla legge n. 127/97.

Tale regolamento, risultante, conseguente e coerente rispetto all'intervento sugli aspetti organizzativi, costituirà il fondamento del nuovo assetto contabile.

Infatti l'art. 2 del citato DPR prevede che "Gli enti destinatari, in ragione dell'assetto dimensionale ed organizzativo, integrano con proprio regolamento, adottato in armonia con le disposizioni contenute nella legge 7 agosto 1990 n. 241 e nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, l'amministrazione e la contabilità nelle materie non specificamente disciplinate nel presente regolamento".

In altri termini si tratta di adattare le disposizioni di carattere generale di cui all'art. 3 del DPR stesso, formulate con riferimento alla pluralità degli enti e delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, alla normativa di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479 come modificato dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 che introduce il sistema duale nell'ordinamento degli enti.

A tale proposito, sembra utile sottolineare e ribadire la competenza del CIV, in quanto "Organo di vertice" preposto a:

- ✓ *definire le scelte strategiche;*
- ✓ *definire le politiche di settore;*
- ✓ *decidere le linee di indirizzo per la predisposizione e la programmazione dell'attività dell'Ente, con apposito documento di orientamento programmatico.*

Sulla base di tali linee generali e politiche, i "centri di responsabilità" perfezionano il processo di programmazione e di formulazione del budget che precede la stesura del bilancio di previsione.

LA TEMPISTICA DEGLI ADEMPIMENTI

L'art. 20 della legge 9 marzo 1989, n. 88 prevede che “i bilanci preventivi dell'INPS devono essere deliberati entro il 30 novembre dell'anno precedente l'esercizio al quale si riferiscono. I bilanci consuntivi devono essere deliberati entro il 31 luglio successivo alla chiusura dell'esercizio”.

La normativa di cui al DPR 27 febbraio 2003, n. 97 stabilisce che il bilancio di previsione deve essere “deliberato dall'organo di vertice entro il 31 ottobre, salvo diverso termine previsto da norme di legge o da disposizione statutaria” (art. 5). L'art. 38 dello stesso DPR prevede che “il rendiconto generale è deliberato dall'organo di vertice entro il mese di aprile successivo alla chiusura dell'esercizio finanziario, salvo diverso termine previsto da norme di legge o da disposizione statutaria” .

La salvaguardia del termine “diverso” previsto dalla legge, sembra lasciare inalterata la scansione temporale dei termini di approvazione dei bilanci dell'Istituto.

Ciò premesso, si continueranno a perseguire le iniziative volte ad una modifica dei termini analoga a quella già approvata per gli enti locali.

Si impone, comunque, una verifica dei tempi di perfezionamento delle varie fasi preliminari all'approvazione dello stesso.

Su tale problematica è necessario che il regolamento di contabilità chiarisca che, a legislazione vigente (come innovata dal DPR n. 97/2003), le fasi anzidette richiedono una esplicita previsione nella sequenza temporale in modo tale da salvaguardare le prerogative di tutti gli organi coinvolti nel processo e rispettare i termini di legge.

Una ipotesi di lavoro, da verificare con le parti coinvolte, è quella di individuare la data di apertura di una sessione di lavoro per i Bilanci di previsione che, basandosi sui dati del mese di giugno dell'anno di riferimento si concluda, comunque, con la deliberazione del CIV, di approvazione del bilancio di previsione, entro il 30 novembre dello stesso anno.

Dentro tale arco temporale, la prima importante fase di formulazione viene disciplinata dall'art. 10 del più volte citato DPR con la previsione: “i titolari dei centri di responsabilità comunicano al Direttore Generale ed al Servizio Ragioneria entro il 31 luglio, tutti gli elementi relativi agli obiettivi da conseguire, nonché i fabbisogni finanziari, anche in termini di contabilità analitica, per la realizzazione degli stessi nell'esercizio che ha inizio il 1° gennaio dell'anno successivo”.

Tutta la fase di predisposizione dei budget che, come già detto, dovrà precedere e qualificare la fase di costruzione del preventivo finanziario e di quello economico, richiede che le strutture centrali e periferiche vengano, appena possibile, interessate dagli importanti cambiamenti del sistema contabile e che vengano opportunamente adeguate le procedure di gestione delle informazioni necessarie alla stesura dei bilanci nel nuovo formato.

Pertanto la tempistica potrebbe essere:

- ✓ *definizione del documento programmatico previsto dall'art. 7 del DPR n. 97/2003;*
- ✓ *predisposizione dei budget – apertura giugno, chiusura 31 luglio;*

- ✓ *costruzione del progetto di bilancio, relazioni del Direttore Generale e del Presidente, dal mese di agosto a fine settembre;*
- ✓ *analisi del CIV, nella salvaguardia dei termini di legge, dal mese di ottobre alla fine di novembre. Nell'ambito di questa ultima fase e auspicabilmente nel corso dei primi quindici giorni del bimestre, si inserisce l'importante fase (di cui all'art. 16 del DPR n. 97/2003) riservata alla stesura della relazione del Collegio dei sindaci, che si conclude con una proposta di approvazione o meno del bilancio.*

Per quanto attiene alle note di variazione al bilancio di previsione, che dovrebbero essere limitate ai due eventi costituiti dall'approvazione della legge finanziaria e dalla formulazione di un pre-consuntivo, rimane inalterata la previsione dei sessanta giorni riservata alle analisi del CIV.

Analogamente per il progetto di bilancio consuntivo la cui approvazione, prevista per il 31 luglio dell'anno successivo all'esercizio finanziario di riferimento, postula la trasmissione del progetto e delle relazioni di accompagnamento entro e non oltre il 1° giugno dell'anno stesso.

LE POLITICHE PER IL PERSONALE

La politica di contenimento della spesa pubblica, tradottasi nel reiterato blocco di nuove assunzioni a tempo indeterminato per il pubblico impiego, ha prodotto negli ultimi anni un significativo decremento delle risorse umane disponibili, a fronte dei sempre più numerosi e impegnativi adempimenti che l'Istituto è chiamato a svolgere.

Anche tale circostanza deve consolidare, da una parte, i processi di riorganizzazione interna avviati e definiti negli ultimi anni, dall'altra ad individuare, nell'attuale panorama giuridico di riferimento, le possibili e migliori soluzioni che l'ordinamento offre per il reclutamento di giovani risorse da destinare alle tradizionali attività istituzionali e a quelle nuove che si stanno profilando, al fine di poter rispondere alla domanda di servizio dei cittadini secondo standard qualitativi sempre migliori e più vicini a quelli europei.

Nel mese di gennaio 2004 sono state approvate le nuove dotazioni organiche da parte dei Ministeri vigilanti, quantificate in 36.478 unità; al 31 marzo 2004 la carenza di organico è stata di 3.072 unità. Le linee guida per lo sviluppo delle politiche per il personale che seguono si confrontano quindi con questo quadro e con le criticità ad esso connesse.

Obiettivo

- attuare una politica di acquisizione, gestione e sviluppo delle risorse umane che negli anni 2004-2007 riesca a garantire all'azienda INPS la quantità e la qualità di lavoratori necessaria al raggiungimento di tale prioritario obiettivo, anche mediante il monitoraggio dell'allocazione sul territorio delle risorse;
- adottare misure finalizzate ad accrescere il benessere organizzativo (vedasi la Direttiva 24.03.2004 della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione Pubblica);
- operare per la conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato delle unità assunte con contratto di formazione lavoro e l'immissione in servizio di tutti i vincitori di concorso non ancora assunti;
- integrare le carenze di organico, in costanza di blocco delle assunzioni, mediante il ricorso a procedure di mobilità tra gli enti con rigorosi criteri selettivi, finalizzati agli elevati standard di qualità richiesti dall'attività dell'Istituto. In ogni caso è da valutare la possibilità di ricorrere alternativamente alle nuove forme contrattuali previste dalla legge di riforma del mercato del lavoro;
- ricercare tutti gli strumenti contrattuali che, per il personale inquadrato nelle aree professionali A, B e C, consenta di:
 - ✓ tener conto delle esigenze dei cittadini in termini di miglioramento della fascia di erogazione dei servizi resi;

- ✓ valorizzare le figure professionali impegnate nell'attività di front office con i cittadini utenti;
 - ✓ razionalizzare la struttura organizzativa per processi evitando un'eccessiva parcellizzazione di competenze;
 - ✓ incentivare la mobilità nell'ambito regionale e provinciale, contemperando le misure di crescita retributiva con aspettative di crescita professionale;
 - ✓ ricercare strumenti di valutazione adatti alla struttura organizzativa per processi, che valutino il raggiungimento degli obiettivi;
 - ✓ porre attenzione ai sistemi di crescita professionale attraverso un'attenta valutazione dell'attuale sistema di classificazione del personale;
 - prevedere, nell'ambito della contrattazione un piano sperimentale di telelavoro, con particolare riferimento ai dipendenti disabili ovvero con situazioni familiari gravose e disagiate;
 - attivare un sistema di valorizzazione e valutazione dei Dirigenti, in correlazione con il controllo di gestione e quello strategico, per orientare la futura azione dell'Istituto e calibrare i relativi processi di riorganizzazione.
- E' di fondamentale importanza, quindi, lo studio di un sistema di regole condivise che, ampliando ai Dirigenti la propria area di autonomia – compresa quella del potere di spesa – realizzi una più diretta ed immediata verifica dei risultati, correlata al sistema di valorizzazione dei meriti;
- prevedere, con specifico riferimento alle Aree professionali legale, medico-legale, tecnico-edilizia e statistico attuariale, direttrici di azione tendenti a:
 - ✓ rivisitare gli assetti organizzativi in coerenza con le nuove esigenze ordinamentali e le sopravvenute necessità operative di carattere istituzionale;
 - ✓ riconsiderare le politiche di sviluppo dei professionisti, in un'ottica di regia condivisa tra Direzioni regionali e centrali e Coordinamenti regionali e generali;
 - ✓ ridefinire i profili funzionali con riferimento alle sinergie interenti (attuate o da attuare) e alle politiche istituzionali.

FORMAZIONE

Dovranno aprirsi nuovi orizzonti formativi nel contesto delle reti telematiche per consentire autogestione, assistenza e monitoraggio a distanza secondo criteri di trasparenza e omogeneità sul territorio.

I percorsi formativi finalizzati alla diffusione della cultura aziendale e allo sviluppo delle competenze tecnico-professionali, indispensabili per offrire servizi di qualità, dovranno essere arricchiti con una offerta formativa atta a creare motivazione, identità e senso di appartenenza a tutti i livelli, gestionali e operativi, in una prospettiva di formazione permanente per la crescita personale e professionale.

La valorizzazione delle potenzialità individuali dovrà poter contribuire alla crescita di una dimensione soggettiva dei percorsi di sviluppo professionale, in stretta connessione con la trasformazione dei ruoli e dei contenuti di lavoro, per prevenire il fenomeno della sempre più rapida obsolescenza delle conoscenze tecniche e professionali e assicurare la congruenza delle professionalità con le esigenze istituzionali e gestionali dell'Istituto.

Obiettivo

▪ **lo sviluppo della cultura aziendale**

A fronte dell'esodo di personale qualificato e del ricambio generazionale, la formazione dovrà assicurare il mantenimento del know how e delle specializzazioni tecnico-procedurali.

Particolare impegno dovrà essere posto, quindi, nello sviluppo della cultura aziendale, per mantenere e diffondere le conoscenze e accrescere la professionalità del personale chiamato a dare risposte e fornire consulenze ai cittadini e alle aziende.

La formazione ai vari livelli territoriali sarà chiamata a garantire, attraverso lo sviluppo delle competenze, l'omogeneità dei comportamenti e l'efficienza dei servizi nelle varie aree istituzionali;

▪ **l'attivazione di processi di crescita**

- ✓ organizzare itinerari formativi personalizzati rispondenti ai profili delle competenze attese, in una visione strategica della gestione del know-how aziendale;
- ✓ rendere disponibili profili professionali specializzati, in relazione ai diversi fabbisogni e ai differenti contesti di impiego di risorse qualificate, che dovranno trovare positiva risposta nella intensificazione dei rapporti con Università e scuole di specializzazione;
- ✓ preparare il personale ai mutamenti delle esigenze dell'utenza attraverso un rafforzamento dei percorsi di formazione alle lingue straniere, in relazione all'allargamento dell'Europa, alla libera circolazione delle lavoratrici e dei lavoratori, ed ai processi migratori;

- **la dimensione meritocratica dei percorsi di sviluppo**

La formazione assume una rilevanza fondamentale nel quadro di una politica del personale che deve restituire motivazione, soddisfazione nel lavoro svolto e riconoscimento degli apporti individuali, in una logica di forte cooperazione e sinergie tra i soggetti.

Sarà pertanto necessario definire sistemi di gestione che tengano conto della dimensione meritocratica e si focalizzino su competenze e comportamenti valutando, secondo regole trasparenti e condivise, conoscenze, capacità e prestazioni professionali.

In questo quadro, la formazione sarà chiamata a integrare i sistemi di verifica del gradimento dei partecipanti alle iniziative, con strumenti di valutazione degli apprendimenti e della ricaduta dei percorsi formativi sull'attività lavorativa.

La valutazione dei risultati della formazione dovrà essere collegata allo sviluppo e al miglioramento delle performance individuali e organizzative e ai progetti di cambiamento e innovazione attivati nell'Istituto;

- **il supporto alle iniziative di promozione**

La formazione dovrà contribuire a sviluppare la presenza dell'Istituto nel contesto sociale esterno e a consolidare forme di cooperazione sinergica.

Nell'ottica di accrescere la legittimazione sociale sulla capacità di risultato dell'Istituto, di particolare significato sarà il ruolo della formazione nel processo di acquisizione della certificazione etica per le proprie Strutture, monitorando le performance dell'Istituto nel rapporto con il personale e la ricaduta delle attività sul territorio in tema di sostenibilità dello sviluppo.

Per la realizzazione di questo obiettivo, la formazione si configura come leva essenziale per trasmettere al personale principi e logiche della “responsabilità sociale” come parte integrante della cultura del management.

RICERCA

Le professionalità, le competenze tecnico scientifiche, le conoscenze, l'organizzazione delle proprie banche dati, la struttura di governo affidata alle Parti sociali – che nel Consiglio di Indirizzo e Vigilanza trovano espressione – rendono l'Istituto uno strumento essenziale per l'affinamento delle conoscenze per l'apporto di idee che può dare a tutte le articolazioni istituzionali, nazionali e sovranazionali: di governo, di controllo, di indirizzo e legislativo.

E' sempre più avvertita la necessità che l'Istituto si attrezzi adeguatamente per acquisire una propria capacità di indagine scientifica e di elaborazione di scenari macro-economici e sociali commisurabili alle missioni dell'INPS.

Obiettivo

- rafforzare il ruolo di servizio dell'Istituto nel mettere in comune l'enorme patrimonio di dati posseduti;
- progettare la realizzazione di un "Centro studi e ricerche" che si avvalga delle più elevate competenze del mondo scientifico ed accademico e, naturalmente, delle capacità sistemiche e statistiche di cui dispone al suo interno;
- porsi in relazione con gli uffici studi operanti in ambito nazionale ed europeo, promuovendo sinergie con gli uffici studi e ricerche degli altri enti previdenziali e delle Strutture operanti nel settore.

COMUNICAZIONE

L'obiettivo dell'INPS, inteso come azienda sociale, governata secondo principi di produttività, efficienza, innovazione e con grande attenzione verso l'intero Paese può essere anche perseguito attraverso una periodica (annuale/semestrale) "relazione pubblica sullo stato dell'Istituto" ove gli Organi, attraverso una comunicazione coordinata, illustrino complessivamente le attività svolte, quelle ancora da completare, quelle programmate. Va quindi previsto un Piano della comunicazione che si rivolga in maniera chiara ed univoca a tutti i soggetti interessati all'attività dell'Istituto.

I Cittadini e L'INPS

La comunicazione verso i cittadini deve tendere ad evidenziare i servizi resi, con semplicità ed immediatezza, tenendo conto del grado di soddisfazione dell'utenza in termini di tempestività, correttezza e chiarezza dell'informazione. Occorre che l'Istituto abbia la possibilità di farsi riconoscere all'esterno come soggetto importante nel più generale sistema pubblico che incide nell'ambito sociale, del lavoro e delle tutele ante e post lavorative.

Accanto allo sviluppo dell'utilizzo di Internet, che sta fornendo comunque un forte ausilio in tale direzione, occorre semplificare le forme di comunicazione anche per quelle fasce di cittadini che non hanno familiarità con i moderni sistemi di comunicazione.

E' necessario pertanto incentivare sistemi per monitorare le esigenze provenienti dal territorio, attraverso strumenti idonei a sostenere e spronare tutte le strutture territoriali che sono a diretto contatto con i cittadini e che quindi possono più agevolmente recepirne le istanze.

Tutti gli obiettivi delineati devono essere inquadrati in una strategia di comunicazione che preveda un linguaggio semplice e di immediata comprensione, univoco e riconoscibile su tutto il territorio.

Obiettivo

- sviluppare continuamente l'utilizzo di tecnologie avanzate, quali ad esempio l'uso del "digitale terrestre" per garantire l'efficacia e l'efficienza dell'informazione;
- realizzare un periodico od un altro mezzo di comunicazione che, in economia di spesa, possa informare in maniera semplice, immediata e tempestiva delle novità normative e procedurali, i cittadini meno avvezzi alla consultazione "on-line";
- intensificare l'azione di monitoraggio sistematico del livello di soddisfazione dell'utenza;
- realizzare un sistema informativo integrato della P.A.;
- attuare un idoneo marketing sociale, valorizzando iniziative di particolare qualità ed aventi interesse generale;
- sviluppare una strategia di comunicazione per l'immagine dell'Istituto;
- accrescere sistemi di comunicazione interattiva con il Parlamento, le Università, la Borsa continua del lavoro, le Agenzie per il lavoro, gli enti locali, il CNEL, le C.C.I.A.A., etc. .

Le Parti Sociali e l'INPS

L'attuale sistema duale attribuisce alle Parti sociali la funzione di individuazione degli indirizzi programmatici degli istituti di previdenza e la verifica del perseguimento degli stessi.

Proprio per il particolare ruolo svolto in seno all'INPS - attraverso le loro componenti - occorre attuare canali continui di contatto e di confronto tra l'Istituto e le Parti sociali.

Va altresì valorizzato il ruolo di interlocutori istituzionali, quali Patronati e CAF a cui l'Istituto decentra compiti di relazione con la propria utenza.

Obiettivo

- predisporre sistemi interattivi di comunicazione attraverso i quali mettere in atto quel confronto indispensabile, per consentire alle Parti sociali di svolgere al meglio il loro compito all'interno dell'Istituto;
- realizzare una comunicazione specifica, che al di là delle indispensabili comunicazioni tecniche, metta le organizzazioni intermedie in grado di percepire gli obiettivi generali che stanno alla base delle scelte di fondo compiute dall'Istituto;
- elaborare una specifica politica di diffusione delle ricerche e degli studi svolti, anche mediante la redazione di una pubblicazione periodica destinata agli organi di informazione ed a pubblici specializzati.

Il personale e l'INPS

Un'organizzazione attenta alle esigenze della propria utenza non può trascurare il sistema di comunicazione interno.

Occorre favorire la circolarità e la tempestività delle informazioni, con una adeguata attenzione al territorio ed ai vari livelli di responsabilità organizzativi.

Nel rapporto continuo tra la Dirigenza ed il Personale nelle sue diverse articolazioni e ruoli, devono essere attuate politiche di divulgazione delle conoscenze volte ad eliminare il divario esistente tra ciò che si sa e ciò che si dovrebbe sapere. Inoltre, bisogna coinvolgere gli operatori facendoli sentire protagonisti dei cambiamenti nonché soggetti importanti per il raggiungimento degli obiettivi programmati.

Obiettivo

- garantire la circolarità e tempestività delle informazioni all'interno di ogni singola struttura;
- omogeneizzare i comportamenti delle strutture sul territorio;
- sviluppare il processo di cambiamento organizzativo;
- favorire i comportamenti che coadiuvino la crescita della cultura della comunicazione giornaliera intesa come strumento valido per la crescita professionale;
- diffondere l'uso dei principali strumenti di comunicazione;
- sviluppare il senso di appartenenza e la cultura di azienda di servizio;
- sviluppare sistemi di monitoraggio dell'efficienza organizzativa interna e del grado di soddisfazione del personale.

LA CERTIFICAZIONE DI QUALITA' DEI PROCESSI PRODUTTIVI

Di fronte ad una domanda di servizi in continua evoluzione, con un aumento della soglia di attesa qualitativa dei cittadini, diventa prioritario mettere al centro dei processi produttivi e delle attività dell'Istituto il cittadino ed i suoi interessi.

Le strutture produttive dell'Istituto sono caratterizzate da una variabilità nei comportamenti che di fatto condizionano i tempi e le modalità di erogazione dei servizi, limitando la capacità di garantire un livello qualitativo omogeneo ed in linea con le attese dei cittadini, nonostante le potenzialità offerte dalla tecnologia.

Diventa quindi necessario ridisegnare i processi produttivi adattandoli alle mutate condizioni esterne ed interne all'Istituto e procedere ad una certificazione di qualità di quelli a maggior impatto.

Obiettivo:

- ridefinire i processi produttivi in base al valore che il cittadino è in grado di riconoscere;
- ridurre la variabilità nei comportamenti delle sedi sulla base di standard prefissati da regole chiare e ben definite su modelli di processo resi ottimali intorno alle esigenze del cittadino e a quelle di efficienza dell'Istituto;
- certificare la qualità al fine di ridurre gli scostamenti tra le strutture produttive e lo standard di processo ridisegnato, ricercando le soluzioni più valide ed affidabili in materia di certificazione in conformità alle norme ISO, nel rispetto di parametri di economicità;
- ripensare un sistema di certificazione interno finalizzato sia alla verifica dell'efficienza gestionale che al rispetto delle regole, con funzione di prevenzione delle situazioni patologiche.

IL DECENTRAMENTO

Il modello organizzativo dell'Istituto necessita di potenziare ed estendere il decentramento funzionale, con l'obiettivo di collocare i poteri di decisione al luogo più vicino ove le attività di processo esplicano i loro effetti, potenziando quindi l'autonomia decisionale delle strutture regionali, provinciali e subprovinciali.

Nell'attuale processo di riforme istituzionali, si afferma, inoltre, l'esigenza di una autonoma capacità di rappresentanza unitaria dell'Istituto sia a livello regionale che provinciale, anche al fine di rapportarsi al meglio con le corrispondenti Istituzioni territoriali che svolgono ruoli essenziali di programmazione e di gestione dei servizi sul territorio nonché di raccordo con le Istituzioni centrali.

Il Piano di decentramento deve quindi prevedere il trasferimento delle responsabilità operative sul territorio nonché l'organizzazione delle risorse e del lavoro per processi, mediante sistemi organizzativi flessibili che tengano conto delle specificità territoriali e di eventuali esigenze temporanee, nonché far fronte ai nuovi compiti e alle materie attribuite alle Istituzioni territoriali conseguenti all'attuazione delle riforme istituzionali.

E' necessario, quindi, organizzare le funzioni centrali intorno a responsabilità realmente strategiche, ridotte nel numero, in grado di comunicare e cooperare tra loro.

Peraltro, sia la tradizionale presenza dell'Istituto sul territorio sia i nuovi canali di accesso ai servizi ed alle informazioni vanno inseriti in un contesto caratterizzato dalla rapida evoluzione ed effettiva integrazione degli strumenti tecnologici, hardware, software e delle telecomunicazioni, dai nuovi compiti continuamente assegnati all'Istituto, dal cambiamento e dalla crescita delle esigenze e delle aspettative dei cittadini.

Internet e la telematica si trasformano non solo in una tecnologia di informazione e comunicazione ma anche in tecnologia di produzione, sempre nel rispetto della multicanalità che crea condizioni di maggiori libertà per il cittadino di scegliere lo strumento, le modalità di interazione ed il momento più adatto per accedere al servizio.

In questo scenario, le strutture INPS sul territorio devono rimanere caratterizzate da una forte compresenza e integrazione delle componenti telematiche e fisiche del servizio, non solo perché ogni componente soddisfa esigenze di target diversi, ma perché la loro integrazione costituisce un "modello ideale" di servizio che connota come moderna ed evoluta la Pubblica Amministrazione.

Le potenzialità delle reti informatiche, che rendono possibile la fruizione di servizi da un qualsiasi punto della rete stessa, consentiranno di delocalizzare la produzione dal luogo in cui la richiesta di prestazione nasce; ciò permetterà un diverso e migliore utilizzo delle risorse che possono essere indirizzate all'ampliamento dei servizi automatizzati e alla erogazione di servizi a valore aggiunto quali la consulenza e, in genere, le modalità di contatto personalizzato con l'utenza.

Le argomentazioni di cui sopra esigono la riconsiderazione dei criteri di decentramento operativo e funzionale con la conseguente razionalizzazione delle strutture diffuse sul territorio, anche in seguito ad una corretta valutazione costi/benefici nella quale vengano opportunamente ponderati non solo gli impatti economici e finanziari delle scelte, ma anche in che misura queste siano state efficaci rispetto all'individuazione e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini.

Di conseguenza, il modello organizzativo e funzionale dell'Istituto deve costituire l'elemento di riferimento delle scelte tecnologiche, contabili ed operative.

In tale processo, sarà altresì opportuno qualificare il ruolo strategico dei Comitati regionali e provinciali.

Obiettivo

- completare il decentramento funzionale nelle grandi aree metropolitane al fine di razionalizzare i servizi offerti sul territorio ed avvicinare le decisioni al luogo nel quale si manifesta il problema, secondo una logica che preveda l'accorpamento dei processi abilitanti, al fine di realizzare nel contempo economie di scala ed accentramento di quelle attività produttive che non hanno un impatto diretto e diffuso nei confronti del cittadino. Nelle aree metropolitane, rafforzare il ruolo di *primus inter pares* del Direttore provinciale, al fine di sovrintendere ai servizi generali e specifici forniti al territorio sulla base di regole e comportamenti omogenei, evitando che questi vengano offerti con evidenti differenziazioni sul territorio metropolitano in termini di qualità, tempestività e correttezza;
- rafforzare la capillarizzazione della rete fisica dell'Istituto tenendo conto, a livello territoriale, delle esperienze attuali e definendo un nuovo modello di front office dell'Istituto da localizzare in quei Comuni, o presso comprensori territoriali che non abbiano le caratteristiche tali da giustificare l'apertura di una Agenzia o che ne siano divenuti sprovvisti in seguito all'attuazione del principio di funzionalità e di economicità;
- prevedere che il modello di cui al punto precedente si configuri come una struttura snella, dotata di tutte le opportunità e risorse telematiche necessarie a configurarla come un punto avanzato sul territorio della Sede o dell'Agenzia;
- coinvolgere, ai rispettivi livelli, i Comitati regionali e provinciali nella ridefinizione del processo di decentramento.

LE SINERGIE

Il ricorso a rapporti di collaborazione sinergica, già evidenziati nelle Linee di indirizzo della precedente Consiliatura, va ulteriormente incrementato non solo allargando il panorama delle PP.AA., ma anche ripensando il concetto stesso di sinergia, inteso come maggiore rapporto, ovvero capacità di messa in comune di competenze, conoscenze, servizi, strumenti e sedi, tra i vari istituti o enti, sia ai fini di diminuire i costi sia al fine di aumentare il grado di fruibilità dei servizi offerti alla cittadinanza.

Occorre ricercare punti di contatto con le altre PP.AA. e gli altri enti previdenziali, ma anche con altri soggetti con cui l'Istituto quotidianamente intrattiene rapporti (es.: CAF, consulenti, Associazioni di categoria e Patronati, etc.).

Occorre esplorare la possibilità di ampliare la scala dei rapporti oggi in essere tra le varie PP.AA. e cercare punti di contatto sinergici anche con i tanti nuovi operatori che, sul mercato del lavoro, si occupano di intermediazione di forza lavoro, cercando, quindi, di adeguarsi al cambiamento delle forme del mercato; occorre, altresì, ideare punti di contatto con altre strutture, pubbliche e private, quali ad esempio enti di ricerca, Università e Gestori di forme collettive di previdenza complementare.

In particolare il rilevante patrimonio che negli anni si è formato all'interno dell'Istituto in campo informatico e nella elaborazione di scenari socio-economici deve essere al centro di ricerche e di intese, rispettose dell'autonomia, con gli altri enti pubblici previdenziali e assicurativi per costruire percorsi di lavoro comune.

Il cambiamento in atto delle forme di assistenza sociale, che attiva un decentramento di Organi ed Istituzioni a carattere locale, comporta una riprogrammazione dello Stato sociale sul territorio, e in tal senso deve organizzarsi l'Istituto in modo tale da dialogare ed interagire con efficacia allo sviluppo del welfare locale.

Solo la percezione chiara dei nostri compiti, la consapevolezza della nostra autonomia e del ruolo che le Parti sociali svolgono all'interno dell'Istituto ci permetteranno di affrontare con successo le grandi trasformazioni che sono in atto nel Paese. Queste ci impongono di attrezzarci per conservare all'Istituto il ruolo di "cuore e sostanza" dello Stato sociale.

Inoltre non può sottovalutarsi il cambiamento in atto nella struttura economica del Paese che per quanto attiene all'Istituto, riguarda le nuove forme di intervento privato nell'ambito delle assicurazioni e della copertura pensionistica.

Occorre, quindi, rafforzare il "policy making" elaborando, attuando e valutando politiche adeguate ad interpretare e rispondere ai bisogni di cittadini ed imprese, confrontandosi con l'esterno ed integrandosi rispetto ad altri soggetti pubblici e privati. Ciò sarà possibile attraverso una crescente attenzione all'analisi dei processi di valorizzazione delle risorse locali, intese come fattori di sviluppo.

Obiettivo

- verificare lo stato di attuazione dei protocolli di intesa già esistenti, e ove necessario intervenire per la loro attuazione, ma anche esplorare ulteriori campi di applicazione che permettano il contenimento dei costi di funzionamento e di

gestione, ovviamente con l'obiettivo primario di rendere un servizio migliore o maggiormente rispondente alle richieste provenienti dai cittadini;

- realizzare punti di contatto unificati volti a presentare le molteplici facce dei servizi pubblici entro un ambito quanto più unitario ed immediato possibile;
- accertare la rispondenza organizzativa ed operativa delle nostre strutture per indirizzarle verso sistemi di collaborazione sinergica;
- mettere a profitto, con sempre maggiore intensità, le opportunità offerte dalle nuove tecnologie informatiche e di comunicazione;
- porre in essere sportelli unici sul modello di quelli già sperimentati e costituiti all'interno delle C.C.I.A.A.;
- predisporre protocolli informatici per la costituzione di una piattaforma comune con gli altri enti e la PP.AA., ma anche con tutti quei soggetti che la nuova legislazione sul lavoro individua come intermediari tra l'offerta e la domanda di lavoro;
- valutare la possibilità di predisporre protocolli di intesa sinergica con quei soggetti fornitori della previdenza complementare su base collettiva e con le loro Associazioni di rappresentanza.

IL SISTEMA INFORMATICO

Lo scenario in cui oggi operano le imprese e le amministrazioni cambia molto rapidamente e tali mutazioni richiedono un tempestivo riadattamento delle strategie insieme al migliore utilizzo delle tecnologie.

Infatti, l'affermarsi della rete Internet e la crescita esponenziale degli utenti, induce ad una evoluzione continua nella gestione dei sistemi informativi e di comunicazione.

Il sistema informativo dell'INPS dovrà, pertanto, rappresentare il volano per le innovazioni da realizzare, perseguendo il miglioramento nella erogazione dei servizi e nella gestione delle banche dati.

Inoltre, il notevole patrimonio dei dati e delle conoscenze dell'Istituto, sia pure nella più ampia salvaguardia della tutela della privacy, dovrà essere reso disponibile e fruibile per i cittadini utenti, per gli intermediari istituzionali e per le esigenze della Pubblica Amministrazione centrale e periferica.

In questo ambito, l'Istituto sarà impegnato in un programma di evoluzione del sistema informativo, con il passaggio da sistemi proprietari ad ambienti aperti.

Questo passaggio dovrà portare ad una profonda reingegnerizzazione del sistema informativo in termini tecnologici ed organizzativi, con interventi indirizzati a conseguire benefici sulle procedure attualmente in uso ed alla rapida ed efficace realizzazione di quelle necessarie per gli adeguamenti legislativi e per la riorganizzazione del sistema.

Dalla complessità del quadro delle esigenze e degli interventi sopra descritti, emerge la necessità di disporre di risorse economiche, umane e strumentali adeguate e strettamente correlate al pieno raggiungimento degli obiettivi di miglioramento tecnico-organizzativi previsti, in un quadro di costi/benefici.

A tale proposito sembra opportuno, anche in termini di ulteriore miglioramento della trasparenza nelle procedure di utilizzazione dei budget assegnati, verificare la possibilità di introdurre, nelle prassi correnti, strumenti di "gestione per progetti", inseriti in un contesto di contabilità analitica che sia in grado di evidenziare il "valore" delle attività, sia in "progress" che in termini di costi complessivamente sostenuti a fronte dei benefici realizzati.

Inoltre, la portata degli interventi da effettuare, insieme a quelli da pianificare per le disposizioni contenute nel disegno di legge delega in materia previdenziale (l'istituzione del "Casellario centrale delle posizioni previdenziali attive" e gli ulteriori servizi da realizzare in cooperazione con altri enti ed organismi esterni) richiedono comunque la redazione di un progetto analitico complessivo che consenta al CIV, anche in considerazione della complessità della materia, di esercitare al meglio le proprie prerogative in termini di verifica degli obiettivi conseguiti e dei tempi di realizzazione degli stessi.

Tale progetto prevederà il superamento dell'attuale frantumazione organizzativa

delle attività informatiche e la ricerca, con INPDAP e INAIL, di sinergie e di protocolli comuni capaci di ottimizzare gli investimenti e di far dialogare le banche dati.

Obiettivo

- aggiornamento costante e miglioramento della qualità dei dati degli archivi assicurativi e contributivi anche attraverso l'applicazione della normativa contenuta nella legge n. 326/2003 (art. 44, comma 8 e 9), sull'efficacia ai fini previdenziali dell'iscrizione degli artigiani e degli esercenti attività commerciali al Registro delle imprese e sulla mensilizzazione della gestione dei dati retributivi dei lavoratori;
- adeguamento del sistema informativo alle novità normative di carattere previdenziale connesse alla riforma del mercato del lavoro (legge Biagi);
- sinergie e cooperazione con gli altri enti previdenziali, con le Regioni e gli enti locali e con il Servizio Sanitario Nazionale;
- sinergie con gli intermediari istituzionali attraverso lo sviluppo dei servizi on-line e la revisione delle procedure dei rapporti di convenzionamento per la riscossione dei contributi;
- completa automazione dei flussi di lavoro per gli utenti interni e riduzione progressiva degli archivi di atti e documenti cartacei, trasformazione in formato elettronico di tutta la documentazione cartacea, anche pregressa, per il raggiungimento dell'erogazione dei servizi in modalità elettronica e, ove possibile, in tempo reale;
- controllo delle prestazioni per "malattie" attraverso la gestione telematica dei certificati medici;
- prosecuzione del programma di e-government;
- miglioramento del portale Web dell'Istituto in termini di contenuti, di aggiornamento dei dati, di leggibilità in altre lingue e di grafica per rendere il sito INPS più competitivo rispetto a quelli di altri settori della Pubblica Amministrazione;
- estensione dell'approccio multicanale alle nuove tecnologie di interazione con l'utenza (internet e posta elettronica, TV digitale terrestre, telefonia mobile, ...);
- introduzione di sistemi innovativi di pagamento e riscossione (carta di credito, carta prepagata, lottomatica);
- miglioramento della qualità dei servizi erogati, per fornire un'adeguata risposta alle nuove esigenze delle diverse categorie di utenza, in particolare ai disabili;
- conseguimento degli obiettivi di qualità e affidabilità dei sistemi in termini di sicurezza e business-continuity;
- sistemi per la gestione della sicurezza informatica e degli accessi (firma digitale, smart card, riconoscimento biometrico, sistemi crittografici, ...);
- riorganizzazione delle strutture informatiche centrali e periferiche, formazione, aggiornamento e riqualificazione del personale tecnico.

I NUOVI MANDATI ISTITUZIONALI

Il casellario degli attivi

Il disegno di legge “delega in materia previdenziale, misure di sostegno alla previdenza complementare e all’occupazione stabile e riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria”, prevede l’istituzione del casellario centrale delle posizioni previdenziali attive.

Pertanto, dovranno essere predisposte le procedure necessarie per la raccolta, l’archiviazione e la gestione dei dati e di tutte le altre informazioni relative ai lavoratori iscritti: all’assicurazione generale obbligatoria per l’invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, ai regimi obbligatori di previdenza sostitutivi, ai regimi pensionistici obbligatori dei lavoratori autonomi, dei liberi professionisti e dei lavoratori di cui all’articolo 2 comma 26 della legge n. 335/1995 ed a qualunque altro regime previdenziale a carattere obbligatorio compresi i regimi facoltativi.

L’allineamento degli archivi previdenziali alle risultanze del Registro delle Imprese

Il decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 convertito con la legge 24 novembre 2003, n. 326 (art.44 , comma 8), prevede che dal 1° gennaio 2004 le domande di iscrizione alla CCIAA delle imprese artigiane e commercianti hanno effetto anche ai fini previdenziali, per cui le CCIAA attraverso Unioncamere dovranno trasmettere le risultanze di iscrizioni/variazioni/cancellazioni dei soggetti tenuti all’obbligo contributivo.

La più tempestiva conoscenza delle iscrizioni, variazioni e cancellazioni dei soggetti contribuenti inciderà sulla gestione dei conti dei contribuenti determinando un recupero di entrate contributive e un sensibile miglioramento nella gestione degli archivi.

In questo quadro, il CIV impegna l’INPS a trovare le soluzioni più adeguate per attivare il collegamento con le Camere di Commercio e per applicare pienamente ed in tempi rapidi la sopra citata normativa.

La mensilizzazione dei flussi informativi concernenti i dati retributivi dei lavoratori dipendenti

L'art. 44, comma 9 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 convertito con la legge 24 novembre 2003, n. 326, prevede l'obbligo per i sostituti d'imposta di trasmettere mensilmente, in via telematica direttamente o tramite intermediari istituzionali, i dati retributivi e le informazioni necessarie per il calcolo dei contributi, per l'implementazione delle posizioni assicurative individuali e per l'erogazione delle prestazioni, entro l'ultimo giorno del mese successivo a quello di riferimento.

Ai fini di un più tempestivo aggiornamento delle posizioni assicurative individuali dei lavoratori, oltre che per la riduzione ed il progressivo superamento delle richieste di certificazione sostitutiva dei periodi di assicurazione retribuita a corredo delle domande di prestazioni previdenziali, il CIV si riserva di monitorare le fasi di applicazione della normativa stessa e, qualora necessario, di impartire opportuni indirizzi.

La riforma del mercato del lavoro

La legge di riforma del mercato del lavoro ed i decreti di attuazione della stessa, avranno un notevole impatto sulle procedure e richiederanno una serie di interventi e di adeguamenti del sistema informativo sia sul versante delle prestazioni che su quello delle entrate contributive.

Infatti, le nuove forme di flessibilità introdotte dalla normativa in argomento comporteranno un prevedibile aumento della platea dei soggetti contribuenti che saranno incentivati a regolarizzare la propria posizione contributiva.

La problematica di gestione delle nuove forme di contribuzione e l'adeguamento degli archivi richiederà la ricerca di sinergie e di accordi tra l'Istituto ed altri organismi interessati.

LE ENTRATE

In questo campo l'attività dell'Istituto si è esplicitata nel senso di favorire da un lato la piena e corretta acquisizione delle entrate correnti e, dall'altro, di definire il ruolo dell'INPS nella conoscenza del fenomeno del sommerso e nella lotta all'evasione contributiva.

Sotto il profilo delle entrate correnti, in particolare, l'attività dell'Istituto si è orientata verso un miglioramento del livello di qualità nel rapporto con le aziende.

Al riguardo occorre sottolineare come, in questa fase, l'attuazione dei principi riformatori contenuti nella legge delega n. 30/2003 impongano all'Istituto uno sforzo di adattamento, sia a livello informatico che, soprattutto, di formazione delle risorse umane.

Con il decreto legislativo n. 276/2003, attuativo della citata legge delega, viene peraltro attribuita all'Istituto la responsabilità di monitorare gli effetti prodotti dalle riforme in atto, anche al fine di consentire l'eventuale adozione di provvedimenti nelle competenti sedi istituzionali.

Obiettivo

- realizzare interventi formativi interni ed esterni in relazione alle riforme normative in atto, adattando correlativamente gli strumenti informatici dell'Istituto;
- attuare un monitoraggio costante ed un controllo organizzativo attento, sia a livello centrale che periferico, per verificare che l'azione dell'Istituto risulti efficace ed omogenea sul territorio.

IL RECUPERO DEI CREDITI

L'INPS è stato impegnato ad individuare le cause patologiche del processo della formazione e di accumulo dei crediti, per evitare la loro riproduzione, con l'obiettivo di ottenere una diffusa correttezza contributiva.

Tale obiettivo deve essere perseguito dall'Istituto anche nel momento iniziale di formazione del debito, con un monitoraggio costante dei flussi contributivi e, nei rapporti con le aziende, con una gestione attenta degli avvisi bonari nella fase in cui il debito è ancora giacente presso l'INPS.

Con la legge delega n. 337/98 il legislatore ha infatti innovato la disciplina della riscossione dei crediti, disponendo che il recupero dei crediti degli enti previdenziali fosse affidato in via esclusiva ai Concessionari.

La riscossione a mezzo ruolo è stata resa operativa da una serie di decreti legislativi, emessi nel corso dell'anno 1999, che di fatto hanno "spogliato" in via permanente l'INPS dell'autonoma attività di riscossione dei crediti in via coattiva.

Il sistema dei Concessionari ha tuttavia mostrato notevoli carenze dal punto di vista tecnico, in ordine alla tempestività della trasmissione all'Istituto dei dati relativi agli avvenuti pagamenti.

La ritardata conciliazione fra pagamenti e crediti, che non consente la tempestiva definizione del rapporto fra la titolarità del credito e la titolarità del pagamento, pregiudica il corretto aggiornamento degli archivi INPS.

Le anomalie ed i ritardi sono stati evidenziati sia negli archivi delle posizioni individuali dei lavoratori, sia in quelli attestanti la correttezza contributiva delle aziende.

Il CIV, pertanto, nell'auspicare sostanziali modifiche legislative, conferma gli indirizzi già forniti agli Organi di gestione dell'Istituto per l'adozione di iniziative tendenti da un lato ad eliminare l'obbligatorietà del ricorso alle esattorie e, dall'altro, a far recuperare all'INPS responsabilità ed autonomia nell'attività di riscossione dei crediti.

Obiettivo

- individuare le cause patologiche del processo della formazione dei crediti e perseguire l'obiettivo primario di una diffusa correttezza contributiva;
- eliminare l'obbligatorietà del ricorso alle esattorie, garantendo tutti i mezzi e gli strumenti (uffici interni INPS, esattorie o altri strumenti da individuare nella dimensione territoriale) ritenuti opportuni per il conseguimento dei risultati.

LA RICLASSIFICAZIONE DEI CREDITI

In occasione dell'avvio dell'operazione di cessione e cartolarizzazione dei crediti, l'Istituto ha effettuato una riclassificazione dei crediti che ha condotto negli anni 1998 e 1999 all'eliminazione di un elevato numero di crediti inesigibili.

Tale iniziativa che, pur essendo propedeutica alla riscossione dei crediti presso le esattorie, avrebbe dovuto avere poi carattere di continuità, è rimasta un'operazione episodica.

Sarebbe opportuno impostare una metodologia di riclassificazione continua dei crediti, che consentirebbe di avere un costante aggiornamento sulla validità degli stessi, sulla loro vetustà, sul grado di svalutazione e sulle eventuali inerzie e responsabilità.

In particolare, sulla problematica dell'abbandono dei crediti inesigibili, si rilevano due significativi punti di criticità per l'Istituto: continuano ad essere abbandonate ogni anno somme considerevoli; non esiste una reportistica in grado di fornire un'informativa sintetica ed esaustiva della composizione degli abbandoni.

Obiettivo

- portare a conoscenza del CIV, di volta in volta ed in via preventiva, i criteri che vengono posti alla base della metodologia di riclassificazione dei crediti;
- implementare la procedura informatica di gestione dei verbali ispettivi, con l'obiettivo di seguire l'iter del verbale ispettivo dalla notifica all'esazione ovvero all'eventuale abbandono del credito, codificando in modo dettagliato la tipologia degli abbandoni e prevedendo periodiche e significative informazioni agli Organi dell'Istituto sulle fasi di costituzione dei crediti, sul relativo contenzioso e sugli esiti dell'azione di vigilanza;
- uniformare il comportamento delle Sedi in materia di recupero ed abbandono dei crediti, accertando anche eventuali responsabilità riferite ad atteggiamenti di inerzia amministrativa in relazione agli atti interruttivi di prescrizione del credito.

LOTTA AL LAVORO NERO

In attuazione della legge delega n. 59/97, con il decreto legislativo n. 469/1997 viene disposto il conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni in materia di collocamento e di politica attiva del lavoro e viene prevista altresì la costituzione, a livello regionale, di Commissioni permanenti tripartite con funzioni concertative di progettazione, proposta, valutazione e verifica rispetto alle linee programmatiche e alle politiche del lavoro di competenza regionale.

Con l'articolo 78 della legge n. 448/98 vengono costituite, presso le Camere di Commercio, le Commissioni provinciali e regionali per l'emersione del lavoro non regolare, con funzioni quali l'analisi del territorio, la promozione di intese istituzionali, l'assistenza alle imprese per accedere al credito agevolato e alla formazione, la stipula dei contratti di riallineamento.

In questo quadro normativo, su impulso del CIV, i vertici regionali dell'INPS vengono autorizzati a stipulare protocolli di intesa con Istituzioni ed Organismi territoriali direttamente o indirettamente portatori di interessi collegati, quali la Regione, l'ANCI, l'ISTAT, l'Università, nonché le Organizzazioni datoriali e sindacali, al fine della costituzione degli Osservatori regionali.

I relativi compiti attengono precipuamente allo studio del tessuto socio-economico, all'analisi del PIL e della popolazione, all'elaborazione di studi sul sommerso, alla formulazione di proposte per favorire l'emersione del lavoro irregolare, compiti che appaiono complementari rispetto a quelli delle Commissioni provinciali e regionali per l'emersione del lavoro non regolare, rispetto alle quali gli Osservatori si pongono come strumento orientato ad una fattiva collaborazione.

Con il decreto legge n. 210/2002 ed a seguito della legge n. 383/01 sull'emersione, vengono costituiti i CLES.

Tali norme, che puntano a centrare l'obiettivo emersione utilizzando la leva fiscale, danno vita, in analogia con esperienze precedenti come i patti territoriali ed i contratti di riallineamento, ad uno strumento diverso da modalità esclusivamente repressive.

Appare comunque inadeguato concentrare solo sull'attuazione di un disposto legislativo le iniziative di contrasto al sommerso.

E' infatti ormai diffuso l'orientamento secondo cui a fronte di aree di lavoro "nero" e "grigio" estese e sfaccettate, così come si presentano nel nostro sistema economico, occorre mettere in atto un ventaglio di iniziative molteplici.

La gamma di interventi da realizzare deve poi trovare il suo presupposto in una preliminare attività di indagine e conoscenza dei fenomeni e dei soggetti coinvolti.

Gli Osservatori regionali, essendo strutture costituite con la partecipazione di una vasta articolazione di protagonisti della realtà sociale, economica e culturale del territorio, possono svolgere un ruolo significativo in questo senso, con forme di collegamento ed interazione con le nuove strutture territoriali (CLES).

Ad oggi gli Osservatori sono stati costituiti non in tutte le Regioni e comunque, dove costituiti, il loro funzionamento risulta alquanto precario, essenzialmente a causa della mancanza di finanziamenti.

Obiettivo

- valutare le modalità per la realizzazione di un Osservatorio nazionale INPS sul lavoro nero, da costituire con il coinvolgimento delle Parti sociali, cui verrebbero attribuiti più specifici compiti sulla materia;
- inserire con coerenza la disciplina degli Osservatori nel quadro più complessivo del ruolo e della missione dei Comitati territoriali dell'Istituto, attraverso l'attivazione ed il coordinamento dei propri sensori presenti sul territorio;
- stabilire una collaborazione più proficua possibile con tutti gli Organismi istituzionali che, in base ad una previsione legislativa, operano sulle problematiche legate al lavoro nero.

LA VIGILANZA

Con l'attuazione della delega per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza, di cui all'articolo 8 della legge n. 30/2003, è stata attribuita al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali la funzione di coordinamento delle iniziative di contrasto del lavoro sommerso ed irregolare, con particolare riferimento allo svolgimento delle attività di vigilanza in materia di rapporto di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Le funzioni di coordinamento delle attività di vigilanza, che sono previste con un livello centrale e con un livello periferico, nel disposto legislativo vengono esercitate con la presenza sia di rappresentanti dell'Istituto che di componenti delle Parti sociali.

Alla luce della normativa in esame, in base alla quale le linee operative degli interventi ispettivi verranno definite esternamente all'INPS, si pone indubbiamente per l'Istituto l'esigenza di una rivisitazione delle proprie modalità organizzative interne.

Al riguardo si evidenzia la necessità che il CIV effettui un costante monitoraggio in una duplice direzione, da un lato per verificare se e fino a che punto la sopra citata regia esterna potrà intaccare l'autonomia dell'Istituto e, dall'altro, per verificare che l'Istituto stesso colga tutte le opportunità che potranno eventualmente scaturire dall'applicazione di questa norma.

In questo quadro, peraltro, dovrà essere comunque perseguito un complessivo incremento dell'efficacia, dell'efficienza e, soprattutto, della qualità espresse nell'ambito dell'attività ispettiva dell'Istituto.

Obiettivo

- adeguare costantemente la metodologia di rilevazione e classificazione dei lavoratori e delle aziende risultate irregolari, anche al fine di elaborare e fornire in tempo reale i dati e le informazioni sulle attività evasive ed elusive individuate;
- migliorare l'archivio automatizzato di controllo della posizione dei lavoratori e delle aziende emersi a seguito delle attività ispettive, per consentire la verifica del percorso successivamente effettuato dai lavoratori in questione;
- utilizzare le potenzialità degli incroci derivanti dai dati già disponibili sulle banche dati dell'INPS, sviluppando ulteriori sinergie con altri enti o istituzioni al fine di una implementazione dei collegamenti telematici tra banche dati;
- valorizzare il ruolo e le connesse responsabilità dei Direttori territoriali dell'INPS, con particolare riferimento allo sviluppo di forme di vigilanza amministrativa nell'ambito del processo aziende ed al necessario coordinamento degli uffici ispettivi, legali ed amministrativi delle sedi;

- migliorare l'operatività degli ispettori di vigilanza, anche attraverso l'attuazione di interventi formativi mirati ai nuovi assetti normativi ed attraverso il potenziamento degli strumenti informatici di supporto;
- attivare controlli mirati sulla qualità degli accertamenti ispettivi che, attraverso un monitoraggio delle fasi successive alla chiusura degli accertamenti stessi, evidenzino l'effettiva riscossione ovvero la connessa apertura di un contenzioso amministrativo o giudiziale;
- prendere in esame e costruire proposte migliorative in merito all'azione ispettiva e di conciliazione, da proporre anche in sede legislativa;
- analizzare i parametri esistenti per la misurazione dell'efficacia, dell'efficienza e della qualità dell'attività ispettiva, anche per individuare eventualmente ulteriori criteri o modalità che consentano all'Istituto di tarare diversamente gli standard della vigilanza.

LA CENTRALITA' DEL CONTO ASSICURATIVO

Con la legge n. 335/95 è stato fatto obbligo all'Istituto di emettere annualmente l'estratto conto aggiornato, mentre in precedenza l'articolo 54 della legge n. 88/89 aveva previsto l'obbligo per l'Istituto di emettere l'estratto conto certificativo.

Il presupposto per la corretta applicazione di queste disposizioni legislative sta nell'implementazione e nell'aggiornamento degli archivi contributivi, e quindi in un più generale miglioramento della qualità delle posizioni assicurative, che costituisce anche la condizione per una maggiore tempestività nell'erogazione delle prestazioni.

Una significativa novità nel sistema di riscossione dei contributi è stata introdotta dal decreto legislativo n. 241/97, che ha unificato i versamenti previdenziali e fiscali ed i relativi flussi informatici, mentre successivi decreti ministeriali hanno regolamentato la fase di trasmissione dei dati contributivi dal Ministero delle Finanze (SOGEI) all'INPS.

Inoltre di grande rilevanza appare la disposizione prevista dall'articolo 44 della legge n. 326/2003 che prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2005, la mensilizzazione dei flussi retributivi dei lavoratori dipendenti.

Particolare attenzione deve essere posta anche al completamento e all'aggiornamento degli archivi contributivi riguardanti i lavoratori autonomi al fine di individuare nuove modalità di memorizzazione dei redditi determinanti per la reale attribuzione della copertura contributiva.

L'Istituto è attualmente impegnato nel completamento dell'operazione di invio generalizzato dell'estratto-conto, che è stata assunta come obiettivo strategico dello scorso triennio.

Tale iniziativa ha consentito di effettuare un'azione mirata anche nei confronti delle strutture territoriali per il recupero di criticità esistenti nelle aree di produzione relative all'implementazione degli archivi assicurativi.

La fase attuale è caratterizzata dal recupero di alcune criticità (contribuzione agricola, contribuzione derivante dai rapporti di collaborazione continuativa), dal completamento e dalla omogeneizzazione dei conti assicurativi di alcune nuove tipologie di assicurati (iscritti all'INPDAL e iscritti al Fondo speciale dipendenti della Ferrovie dello Stato Spa), dallo svolgimento del piano programmato degli invii e dalla gestione dei rientri con la relativa verifica ed acquisizione delle variazioni anagrafiche e contributive.

La completezza e la certezza dei dati contenuti nel conto assicurativo deve costituire la base su cui costruire l'istituendo casellario centrale delle posizioni previdenziali attive presso l'Istituto.

Obiettivo

l'obiettivo prioritario da perseguire è quello di realizzare una procedura di costante aggiornamento degli stessi archivi attraverso:

- il costante monitoraggio dell'operazione "estratto conto" attualmente in corso per trarne utili indicazioni;
- la immediata memorizzazione dei dati retributivi dei lavoratori dipendenti. In proposito è necessaria una costante attenzione sul processo di comunicazione dei dati retributivi da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze all'INPS al fine di risolvere i problemi di completezza e tempestività delle informazioni già denunciati dal CIV. In merito alla mensilizzazione dei flussi retributivi dei lavoratori, poi, visto l'importanza dell'obiettivo da raggiungere, è necessario che l'Istituto attivi immediatamente un tavolo di confronto permanente con le Organizzazioni dei datori di lavoro, con il fine di studiare insieme le modalità di attuazione della nuova normativa e di risolvere insieme le inevitabili problematiche che sicuramente scaturiranno nella prima fase di applicazione. E' del tutto evidente, infatti, che la buona riuscita dell'operazione mensilizzazione dipende, oltre che dalla già manifestata condivisione dell'obiettivo da parte delle imprese, anche e soprattutto dalla qualità dei supporti che l'INPS sarà in grado di offrire alle aziende per metterle nelle condizioni di rispettare il dettato legislativo;
- la memorizzazione della contribuzione da lavoro autonomo e dei redditi che ne costituiscono la base;
- la memorizzazione e la valorizzazione della contribuzione figurativa proveniente o meno da eventi indennizzati (servizio militare, malattia, cassa integrazione, mobilità, ecc.): a tale riguardo si sottolinea che la valorizzazione della contribuzione figurativa deve essere attuata per tutti i periodi da accreditare, indipendentemente dalla loro collocazione nel sistema retributivo, misto, o contributivo;
- la definizione sollecita dei riscatti dei periodi contributivi e delle ricongiunzioni dei contributi in entrata o in uscita, anche attraverso un elevato livello di sinergia con gli enti interessati;
- la ricerca di nuove modalità di pagamento di alcune contribuzioni (volontaria, a favore dei lavoratori domestici, dei lavoratori agricoli) che porti ad un accredito immediato rispetto alla ricezione del versamento.

Il raggiungimento di tali obiettivi consentirà all'Istituto di emettere annualmente degli estratti contributivi garantiti da un miglioramento complessivo della qualità del conto assicurativo. Entro il 2006 l'INPS si troverà, quindi, finalmente nella condizione di procedere alla emissione dell'estratto conto certificativo per tutti i lavoratori.

LA QUALITA' DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI

L'Istituto, nel corso dell'ultimo quadriennio, ha messo in atto una ristrutturazione organizzativa e procedurale, che ha certamente consentito miglioramenti nel livello di funzionalità dell'area delle prestazioni previdenziali, incidendo positivamente nei rapporti con gli assicurati e pensionati.

Con la realizzazione infatti di una organizzazione del lavoro basata su linee di processo (costituzione di un'unica linea assicurato-pensionato) si è teso a superare la frammentarietà degli adempimenti delle procedure informatiche per consentire una maggiore qualità della liquidazione delle prestazioni.

Assicurare la qualità delle prestazioni, però, non significa soltanto garantire tempi brevi per la liquidazione delle prestazioni stesse.

Obiettivo

- realizzare l'effettiva tempestività della erogazione;
- raggiungere la correttezza della liquidazione mediante la ricerca e l'utilizzo di tutta la contribuzione che fa capo ad ogni lavoratore (ciò ridurrebbe il fenomeno delle ricostituzioni contributive, fenomeno che purtroppo appare in continuo aumento);
- realizzare la chiarezza nella comunicazione del provvedimento adottato. La chiarezza deve riguardare anche i provvedimenti di diniego delle prestazioni, dal momento che ciò significa mettere i cittadini nelle condizioni di poter esigere dei diritti negati e nello stesso tempo di evitare un contenzioso inutile e generico, causato soltanto dalla mancanza delle dovute specifiche informazioni;
- realizzare la chiarezza nella esposizione dei dati relativi al calcolo della pensione, alla perequazione automatica, al diritto alla integrazione al minimo, alle maggiorazioni sociali e quindi ad ogni elemento utile per la determinazione della misura della pensione: ciò nella considerazione che i provvedimenti di liquidazione delle prestazioni devono contenere tutte le informazioni necessarie per dare all'utente la possibilità di controllare l'esattezza dell'importo della prestazione che gli viene corrisposta.

La qualità della comunicazione è quindi un elemento determinante anche ai fini del raggiungimento della qualità delle prestazioni.

Rimangono, comunque, da superare alcune significative criticità che incidono negativamente sul livello di qualità delle prestazioni e sulla fluidità del rapporto dell'Istituto con i propri utenti.

LE PENSIONI PROVVISORIE

L'utilizzo della procedura di definizione di queste prestazioni, previste per accelerare i tempi di liquidazione nei casi di perfezionamento del diritto pur in carenza di una completa documentazione, ha dato luogo nel tempo ad un procedimento anomalo.

Si è rilevato, infatti, che nella maggior parte dei casi non esistono motivi oggettivi che impediscano una rapida liquidazione di pensioni definitive e che spesso il ricorso a tale procedura rappresenta uno strumento per ridurre fittiziamente i tempi delle prime liquidazioni.

Peraltro, l'utilizzo della procedura di definizione delle pensioni con provvedimento di provvisorietà, deve garantire la trasformazione tempestiva al momento del perfezionamento della documentazione stessa.

E ciò anche al fine di evitare una possibile ulteriore espansione di tale fenomeno non connessa ad una effettiva impossibilità di una liquidazione definitiva.

Obiettivo

- consentire la liquidazione definitiva delle pensioni attraverso la completezza del conto assicurativo e l'adozione di misure volte ad assicurare la disponibilità dei dati retributivi (ci si riferisce alla mensilizzazione della trasmissione dei dati retributivi).

I DATI REDDITUALI E LE PRESTAZIONI

L'erogazione di molteplici prestazioni è sottoposta all'esistenza e alla verifica di condizioni reddituali specifiche per ogni singola prestazione.

La normativa di riferimento risulta particolarmente complessa, in quanto di volta in volta, prende in considerazione il reddito percepito dal titolare della prestazione, ovvero quello percepito anche dal coniuge, ovvero quello percepito dall'intero nucleo familiare; e ancora, il reddito assoggettato o non assoggettato all'IRPEF, ovvero i redditi di qualsiasi natura, ovvero soltanto alcune tipologie di reddito diverse per ogni prestazione.

L'articolo 13 della legge n. 412/91 stabilisce che l'INPS deve procedere annualmente alla verifica delle situazioni reddituali dei pensionati che condizionano la misura ed il diritto alle prestazioni in questione.

Risulta tuttora in corso l'operazione di verifica dei redditi riferita agli anni 2002 e 2003.

Obiettivo

- operare annualmente la verifica dei redditi;
- chiedere una rivisitazione complessiva di tutta la normativa che lega le prestazioni previdenziali ed assistenziali a requisiti di carattere reddituale con l'intento di semplificare e di razionalizzare la normativa stessa e di prendere a riferimento per il diritto alle prestazioni il reddito certo dell'anno passato in luogo del reddito presunto dell'anno in corso, dal momento che ciò determina pesanti ricadute sui cittadini, sui lavoratori e sui pensionati in termini di restituzione di somme percepite e non dovute;
- rivisitare la normativa riguardante gli indebiti pensionistici per rendere più chiaro e trasparente il rapporto tra l'Istituto e i pensionati e per evitare il proliferare del contenzioso, dovuto alle ambiguità interpretative delle norme stesse.

LE PRESTAZIONI A SOSTEGNO DEL REDDITO

In un mercato del lavoro sempre più caratterizzato da forme di occupazione flessibili, assume un particolare rilievo la necessità di erogare tempestivamente e correttamente le prestazioni finalizzate a sostenere il reddito di quei lavoratori che, a vario titolo, hanno temporaneamente ridotto o perso le proprie capacità di produzione del reddito.

Pertanto, sarà ancora più importante assicurare la necessaria continuità tra reddito da lavoro e prestazione. Tale continuità potrà realizzarsi compiutamente con l'attuazione della trasmissione mensile dei dati contributivi e retributivi individuali dei lavoratori dipendenti.

Inoltre, questo settore di attività dell'Istituto è tutt'ora caratterizzato da procedure di gestione e liquidazione non completamente strutturate secondo una logica unitaria, che non consentono il controllo complessivo della situazione contributiva del singolo lavoratore ed espongono al rischio di ritardi, errori e duplicazioni nell'erogazione delle prestazioni.

Inoltre, le innovazioni normative che hanno ampliato ed esteso la sfera di tutela della maternità e dell'handicap, hanno visto il coinvolgimento diretto dell'Inps nel sistema di accertamento del diritto per l'erogazione delle connesse prestazioni. A tale scopo è necessario un pieno utilizzo dei sistemi informativi a supporto anche al fine di implementare e disporre di una base informativa dedicata da utilizzare in sinergia con altri enti ed Istituzioni.

Obiettivo

- procedere ad una completa ristrutturazione organizzativa dell'intera area e alla reingegnerizzazione del sistema procedurale che, avvalendosi dei vantaggi derivanti dalla trasmissione mensile dei flussi contributivi individuali, porti ad un utilizzo trasparente ed immediato del conto assicurativo e ad un sistema di gestione delle domande afferenti il singolo lavoratore secondo una logica analoga a quanto già realizzato per l'area delle prestazioni pensionistiche;
- monitorare costantemente la gestione dei ricorsi amministrativi, sia per una loro rapida soluzione sia per una conoscenza tempestiva dell'insorgenza di nuovi filoni successivamente agiti in sede giudiziale. Tale scelta inciderebbe positivamente sul livello del contenzioso, particolarmente pesante in questo ambito di attività, che vede l'Istituto prevalentemente soccombente con aggravio di costi.

LA CERTIFICAZIONE DI MALATTIA

Nell'ambito delle prestazioni a sostegno del reddito che l'Istituto eroga, va riproposta la dovuta attenzione al pagamento dell'indennità di malattia, sia per la rilevanza delle somme erogate - nel 2002 sono state pagate prestazioni per 1.505 milioni di Euro di cui oltre 1.300 a conguaglio con il conseguente accredito di contributi figurativi pari a 8.570.000 settimane - sia per il peso gestionale ed organizzativo che comporta la gestione manuale di circa 12 milioni di certificati.

Oltre agli oneri derivanti all'Istituto, che nella gestione di tale attività impegna notevoli risorse strumentali e umane chiamate a svolgere un ingente lavoro di ricezione, acquisizione, smistamento e archiviazione dei certificati, vanno considerati e valutati gli oneri e i costi sostenuti dal lavoratore ammalato. Peraltro, l'attuale gestione cartacea della certificazione spesso rende difficile se non impossibile la verifica e il controllo dello stato di malattia e non consente di identificare e segnalare i comportamenti "devianti" dalla norma, in particolare da parte di quei datori di lavoro di piccole e medie imprese che mediante il meccanismo del conguaglio tendono a ridurre l'ammontare dei contributi dovuti.

D'altro lato, molte delle informazioni qualificanti contenute nei certificati medici finiscono per non essere efficacemente utilizzate: una per tutti l'indicazione del codice nosologico che generalmente non viene indicato nel certificato cartaceo.

Obiettivo

al fine di garantire un servizio più qualificato al cittadino/lavoratore avente titolo alla prestazione e di contribuire alla realizzazione di un sistema integrato di gestione delle informazioni sanitarie relative ai cittadini, è necessario che le informazioni connesse alla certificazione della malattia siano gestite mediante l'adozione tempestiva di un sistema telematico di trasmissione del certificato.

Tale sistema, già sperimentato nel recente passato dai medici di base, può realizzare significativi vantaggi in merito alla qualità del servizio reso e in termini di efficacia economica; in particolare consente di:

- recuperare aree di evasione contributiva "sommersa" determinate da comportamenti "devianti" da parte di alcuni settori di attività economiche;
- gestire il servizio in modo tempestivo e corrente, in quanto le informazioni sono disponibili per i medici dell'INPS e per gli uffici amministrativi in tempo reale;
- sollevare i lavoratori dall'onere dell'invio per raccomandata AR del certificato, o della consegna diretta all'INPS entro le 48 ore successive all'insorgere dello stato di malattia e nello stesso tempo facilitare il rapporto con i datori di lavoro, ai quali potrà essere inviato direttamente dall'INPS l'attestato che comprova lo stato di malattia del lavoratore;
- ridurre il rischio di fornire dati inesatti e di incorrere in sanzioni in caso d'errore;
- costituire, mediante l'indicazione obbligatoria del codice nosologico, una banca dati utilissima in un'ottica di e-government in quanto può rappresentare una fonte conoscitiva sul sistema previdenziale ed assicurativo italiano da proporre come modello in seno alla Comunità Europea;
- recuperare il personale oggi impegnato in attività di mera acquisizione del certificato medico, per indirizzarlo verso attività più qualificanti ed utili quali la gestione e il controllo degli eventi di malattia;
- eliminare la stampa dei moduli su carta filigranata ed il conseguente sistema di rifornimento ai medici di famiglia.

LA PREVIDENZA IN AGRICOLTURA

Il settore agricolo è stato oggetto negli ultimi tre anni di importantissime novità scaturite dalla cosiddetta legge di orientamento decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 e dalla successiva integrazione legge 5 marzo 2001, n. 57, decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99 che ne hanno ridisegnato i soggetti e le attività.

In questo senso, con la riscrittura dell'articolo 2135 del codice civile, è stata rivista la figura dell'imprenditore agricolo e di tutte le attività, principali, connesse e di servizi, considerate agricole fotografando la nuova realtà di un settore sempre più dinamico, multifunzionale e rivolto ad un mercato che valorizza sempre di più il made in Italy.

La scrittura dei requisiti dello IAP, imprenditore agricolo professionale, che ha sostituito l'imprenditore agricolo a titolo principale (IATP) ha aperto la strada ad una profonda riflessione sui requisiti dei soggetti che operano nel settore.

Le predette novità unitamente al recente Avviso Comune sul sommerso in agricoltura sottoscritto da tutte le Parti sociali agricole, impongono all'Istituto una rinnovata attenzione per giungere ad un complessivo riordino del settore.

Ciò anche al fine di superare definitivamente alcune problematiche che ancora persistono e che hanno visto impegnato negli ultimi anni il Progetto per la gestione, lo sviluppo ed il coordinamento dell'area agricola.

In questo senso si ritiene che sia maturo il momento, come del resto auspicato da tutte le Parti sociali agricole nel citato Avviso Comune, di sostituire il Progetto con una struttura organizzativa congrua ed in grado di rispondere alle specificità del settore, alle novità introdotte ed al superamento delle criticità ancora presenti.

Obiettivo

- operare una complessiva semplificazione di tutti gli adempimenti dell'utenza soprattutto delle imprese attraverso una ulteriore informatizzazione mediante collegamenti telematici valorizzando ulteriormente i rapporti con le Parti sociali agricole;
- aggiornare gli archivi delle posizioni aziendali anche sulla base di quanto messo in luce dalla cartolarizzazione dei crediti dell'Istituto;
- aggiornare le posizioni individuali dei lavoratori, al fine di dare loro contezza della propria posizione pensionistica;
- attivare nuovi rapporti convenzionali e sinergici con soggetti pubblici e privati, al fine di realizzare ulteriori semplificazioni nella risoluzione delle problematiche connesse agli archivi aziendali e dei lavoratori;
- introdurre nuove procedure di gestione e di pagamento delle prestazioni temporanee che si aggiungano alla trasmissione delle domande tramite Internet;
- recepire le richieste contenute nell'Avviso Comune.

I LAVORATORI MIGRANTI E LE POLITICHE INTERNAZIONALI

Il fenomeno immigratorio sembra destinato ad incrementarsi e ad influire in maniera ancora più incisiva sul mercato del lavoro in tutti i suoi aspetti.

Esso rappresenta un fenomeno di rilevante proporzione con frequenti caratteristiche di criticità che richiedono lo studio di interventi, da definire e negoziare a livello comunitario, finalizzati sia all'inserimento e all'integrazione nel contesto sociale ed operativo dei lavoratori immigrati, che alla salvaguardia dei loro diritti nel campo previdenziale ed assistenziale.

In tale direzione una particolare cura dovrà essere prestata alla ricerca di intese per l'armonizzazione a livello comunitario delle politiche previdenziali nei confronti dei lavoratori extracomunitari e lo sviluppo di contatti con i Paesi da cui provengono i più significativi flussi migratori, per la definizione di convenzioni internazionali.

Con i Paesi da cui provengono flussi più consistenti dovrebbero, altresì, essere sviluppate tutte le iniziative per la predisposizione e la partecipazione a progetti di solidarietà internazionale per favorire lo scambio di conoscenze finalizzato allo sviluppo di sistemi di tutela sociale, presso i Paesi stessi, anche attraverso un più attivo rapporto di coinvolgimento con le Istituzioni internazionali che promuovono queste iniziative (AISS, Banca mondiale, Banca europea, Fondo monetario Internazionale, etc).

L'incremento del fenomeno immigratorio avviene mentre il sistema economico italiano si integra sempre di più nel mercato comune europeo, si rafforza la struttura economica della Comunità Europea integrandone le singole economie ed adottando una comune moneta.

Tale spinta alla integrazione ha portato recentemente all'allargamento dell'Unione Europea con l'adesione di altri dieci Stati.

Con la legge 24 dicembre 2003, n. 380, lo Stato italiano ha ratificato il Trattato di adesione all'Unione Europea tra gli stati membri e i seguenti Stati: Repubblica Ceca, Repubblica di Cipro, Repubblica di Estonia, Repubblica di Lettonia, Repubblica di Lituania, Repubblica di Malta, Repubblica di Polonia, Repubblica di Slovenia, Repubblica di Slovacchia, Repubblica di Ungheria.

I processi economico sociali appena descritti hanno una immediata proiezione sui sistemi di sicurezza sociale e richiedono uno specifico impegno dell'Istituto nell'ambito internazionale che si accompagna ad un consolidamento degli interventi per affrontare gli esiti previdenziali differiti nei confronti del fenomeno migratorio italiano, sviluppatosi prevalentemente nell'immediato dopoguerra e con flessione progressiva fino agli anni sessanta, verso il continente americano e verso i Paesi europei industrialmente più avanzati.

Per far fronte a queste complesse modificazioni sociali si è resa necessaria una rivisitazione del modello di negoziazione ed indirizzo delle Convenzioni internazionali in materia di sicurezza sociale.

Accanto agli usuali contenuti di copertura e tutela sociale delle Convenzioni

occorrerà, quindi, sviluppare anche il panorama dei servizi di comunicazione e formazione soprattutto nei confronti dei Paesi di nuova emigrazione verso l'Italia (il bacino del Mediterraneo su tutti).

Nuove norme sono intervenute per ridefinire i trattamenti pensionistici in favore dei lavoratori extracomunitari rimpatriati. L'impatto prodotto da tali norme dovrà comunque essere oggetto di attente verifiche.

Per far fronte alla complessità ed all'importanza dei problemi sopra descritti occorre una ancor più incisiva presenza dell'Istituto mentre sono da sviluppare costantemente i già fruttuosi rapporti con i Patronati operanti all'estero e i Consolati per facilitare i rapporti con i lavoratori e pensionati colà operanti.

Obiettivo

- definire un centro di responsabilità unitario ridisegnando una strategia finalizzata a conferire maggiore visibilità e prestigio all'Istituto attraverso una complessiva revisione delle competenze;
- incentivare tutte le iniziative rivolte a garantire una presenza sempre più diretta e politicamente qualificata a livello dei vertici decisionali dell'Istituto ed anche attraverso l'inserimento di delegazioni di esperti negli Organismi internazionali di sicurezza sociale;
- potenziare la rappresentanza dell'Istituto negli Organismi comunitari unitamente al rafforzamento delle strutture centrali e periferiche incaricate di soddisfare i bisogni di servizio richiesti dal nuovo contesto;
- impostare progetti di scambio telematico delle informazioni istituzionali con gli altri enti internazionali per renderle aderenti e funzionali ai rinnovati bisogni;
- a tale proposito diventa particolarmente importante avviare programmi di scambio telematico delle informazioni con gli enti assicurativi, con la SSA negli Stati Uniti, con l'ANSES in Argentina, con l'INSS in Brasile, con il BPS in Uruguay e soprattutto per la ricchezza in termini di qualità e quantità delle informazioni da scambiare con il CENTERLINK Australiano. Queste nuove procedure automatizzate consentirebbero di superare le difficoltà di reperire, in tempi adeguati per i nostri pensionati residenti all'estero, le informazioni istituzionali riguardanti: l'importo della quota parte di pensione erogata dagli organismi esteri indispensabile per adeguare la prestazione dell'Istituto, la tempestiva comunicazione dei decessi al fine di accelerare le liquidazioni delle prestazioni di reversibilità e la contestuale eliminazione delle prestazioni;
- rafforzare le potenzialità del patrimonio informativo sul fenomeno migratorio, che le disposizioni di cui alla legge n. 335/95 e alla successiva legge n. 189 del 2002 ha affidato all'Istituto, attraverso una rinnovata collaborazione e una più precisa individuazione delle competenze con tutte le Amministrazioni coinvolte nel governo del fenomeno stesso (INPS, INAIL, Ministero dell'Interno/Questure, Ministero del

Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Agenzia delle Entrate, Ministero degli Affari Esteri);

- sviluppare collaborazioni con tutti i soggetti appartenenti sia alla sfera istituzionale internazionale che a quella nazionale (OIM – Organizzazione Internazionale Migrazione- CMNEL, CENSIS, Caritas) che consentano di colmare i gap informativi e di aprire nuovi canali di conoscenza sul fenomeno che ancora ha un considerevole tasso di lavoro sommerso;
- potenziare la collaborazione con le Organizzazioni di Patronato che svolgono attività all'estero, sia in tema di accertamenti reddituali sia per quanto riguarda la trasmissione telematica delle domande di pensione unitamente alla ampliata diffusione del PIN per l'accesso alle informazioni contenute negli archivi dell'Istituto;
- rafforzare l'organizzazione dei poli territoriali per singolo Stato estero per l'erogazione dei servizi ai residenti all'estero in considerazione dei risultati positivi realizzati con la nuova organizzazione;
- potenziare le strutture periferiche nonché la progettazione di percorsi formativi per gli operatori delle Convenzioni internazionali in collaborazione con gli operatori di tutte le Organizzazioni di Patronato operanti all'estero.

LE PRESTAZIONI PER L'INVALIDITA' CIVILE

L'area dell'invalidità civile continua a presentare forti criticità dovute sostanzialmente alla difformità degli assetti organizzativi decisi dalle Regioni; alla normativa che regola la materia, estremamente frammentaria e caotica oltre che di ambigua interpretazione; all'abnorme aumento del contenzioso giudiziario che, peraltro, coinvolge l'INPS, anche quando il riconoscimento del diritto compete ad altri soggetti.

L'articolo 130 del decreto legislativo n. 112/98 ha attribuito alle Regioni le funzioni in materia di riconoscimento del diritto alle prestazioni ed all'INPS quelle in materia di erogazione, mentre l'accertamento sanitario è rimasto in carico alle ASL.

Le Regioni nella loro potestà hanno deciso le funzioni da esercitare direttamente o da delegare ai Comuni o ad altri soggetti (ASL).

La legge n. 388/2000 ha dato facoltà alle Regioni di affidare all'INPS, tramite la stipula di specifiche convenzioni, anche l'accertamento delle condizioni reddituali per il diritto alle prestazioni di invalidità civile.

Siamo oggi, a livello nazionale, in presenza di un quadro molto diversificato secondo cui il potere di riconoscimento del diritto alle prestazioni fa capo a soggetti diversi: Regioni, Comuni, ASL, INPS, Prefetture, a seconda di ciò che è stato appunto deciso da ogni singola Regione.

Questa situazione, che ha creato tra l'altro condizioni di disparità tra i cittadini residenti nelle diverse regioni, incide pesantemente non solo sul livello delle giacenze e quindi sui tempi di attesa per l'erogazione delle prestazioni e di conseguenza sull'entità degli interessi passivi a carico dell'Istituto, ma anche sul livello del contenzioso, che continua ad aumentare vertiginosamente e soprattutto continua a scaricare sull'INPS oneri che sono dovuti ai ritardi di altri soggetti.

L'art. 42 della legge n. 326/2003 ha soppresso dal 1° gennaio 2004 la possibilità per i cittadini di presentare ricorso amministrativo ai Comitati provinciali INPS per motivi reddituali o per la misura della prestazione. Tale possibilità è stata ripristinata dalla legge 47 del 27 febbraio 2004, limitatamente al solo anno 2004. Di conseguenza dal 2005 i richiedenti le prestazioni di invalidità civile, in caso di mancato riconoscimento del diritto, potranno soltanto adire l'autorità giudiziaria e dovranno farlo entro il termine perentorio di sei mesi, a pena di decadenza dal diritto stesso. Questa misura, che priva il cittadino più debole della possibilità di beneficiare della garanzia della tutela amministrativa, contribuirà sicuramente ad aumentare il contenzioso giudiziario.

Obiettivo

- chiedere al Parlamento una rivisitazione complessiva dell' attuale normativa in materia di invalidità civile, anche attivando sulla questione un tavolo di confronto con la Conferenza delle Regioni;
- implementare e realizzare, in attesa delle eventuali modifiche normative, idonee procedure informatiche finalizzate ad un costante ed immediato trasferimento di informazioni tra i vari soggetti interessati allo svolgimento del procedimento amministrativo. Ciò consentirà di integrarsi e di fare sinergia, garantendo all'Istituto di ridurre le giacenze ed i costi degli interessi passivi e garantendo contestualmente ai cittadini il rispetto dei loro diritti costituzionali;
- sottoporre l'area dell'invalidità civile, proprio per la sua attuale criticità, ad un continuo e costante monitoraggio che rilevi le esigenze e le problematiche scaturite a livello locale per risolverle con interventi mirati all'ottimizzazione delle procedure e alla fluidità dei rapporti con tutti i soggetti in campo. Il monitoraggio deve riguardare anche il comportamento delle strutture territoriali in merito all'immediata liquidazione delle prestazioni che derivano da sentenza: ciò consentirà di evitare le azioni di pignoramento nei confronti dell'Istituto;
- chiedere, per quanto riguarda il contenzioso, il ripristino del ricorso amministrativo, così come è necessario stabilire che l'INPS deve essere chiamato in causa solo nei casi in cui è effettivamente il soggetto che decide sul diritto alle prestazioni.

LE PRESTAZIONI LEGATE ALL'ESPOSIZIONE ALL'AMIANTO

Le recenti modifiche normative in materia di benefici previdenziali da riconoscere ai lavoratori per i quali è stata accertata l'esposizione all'amianto (legge n. 326/2003, art. 47, e legge finanziaria per l'anno 2004) hanno prodotto una notevole incertezza in merito al diritto per i lavoratori interessati.

Obiettivo

l'Istituto, nella consapevolezza che la mancanza di certezza nei diritti previdenziali determina da un lato un appesantimento degli adempimenti amministrativi e dall'altro un probabile massiccio ricorso al contenzioso giudiziario, deve porsi come interlocutore privilegiato nei confronti di tutti coloro che sono impegnati nella ricerca di soluzioni eque e definitive.

NUOVI LAVORI E RELATIVE TUTELE

La legge n. 30/2003 e i decreti legislativi attuativi prevedono nuove forme di lavoro che nel corso del tempo produrranno certamente modifiche nel mercato del lavoro e nel suo funzionamento.

Le norme attuative contengono generiche norme previdenziali che necessitano di una più puntuale definizione.

Obiettivo

è necessario pertanto che l'Istituto si ponga come punto di riferimento privilegiato nella costruzione del sistema normativo previdenziale basato sui diritti alle prestazioni pensionistiche e temporanee per tali lavoratori, provvedendo nel contempo al monitoraggio degli effetti derivanti dalle misure contenute nel decreto legislativo n. 276/2003, così come previsto dal comma 14 dell'articolo 86 del medesimo decreto.

LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE

La possibilità che nel nostro Paese si affermi un sistema esteso di previdenza complementare, che costituisca effettivamente il secondo pilastro di un sistema rinnovato, è condizionata, come ormai appare evidente, dall'attuazione di specifici, coerenti e urgenti interventi normativi, particolarmente in campo fiscale, che favoriscano l'accesso e l'affermazione di forme di previdenza complementare negoziali.

Si ritiene pertanto di portata significativa riproporre il ruolo che l'Istituto può svolgere per un forte sostegno al decollo dei fondi di previdenza complementare.

Obiettivo

- utilizzare le potenzialità dei sistemi informatici e delle banche-dati dell'Istituto;
- rendere disponibili strumenti e procedure per la tempestiva acquisizione dei dati anagrafici, retributivi e contributivi in grado di soddisfare le esigenze informative relative alla previdenza complementare;
- fornire i servizi di erogazione delle rendite in modo coordinato ed integrato con le prestazioni pensionistiche obbligatorie;
- predisporre un piano per adeguare e potenziare le strutture dell'Istituto in relazione all'impianto legislativo in via di perfezionamento.

LA DIMENSIONE LOCALE DEL WELFARE

Il processo di ristrutturazione dei poteri dello Stato ha, tra le sue più dirette conseguenze, una profonda trasformazione dei sistemi di welfare caratterizzati da un lato dalla crescita della domanda di servizi locali e dall'altro lato da una più elevata qualità dei bisogni da tutelare.

Si sta delineando e sviluppando in tal modo, attraverso una specifica legislazione regionale, un reticolo di bisogni e di servizi legati alla specificità economica e sociale della dimensione territoriale, riguardante persone, nuclei familiari, aziende, attività economiche, che richiedono da parte delle amministrazioni locali una risposta a volte continua nel tempo a volte commisurata alla temporaneità del bisogno da soddisfare.

Gli interventi sociali delle amministrazioni locali, che nascono dall'evoluzione del tessuto socio economico del proprio territorio, tendono infatti a prevedere forme di sostegno reddituale riguardanti:

- gruppi di lavoratori che, a causa della sospensione temporanea o definitiva dell'attività lavorativa presso aziende in crisi, vengono a trovarsi in una situazione di difficoltà economica. Tale situazione in genere viene rapportata agli indicatori economici rappresentati dal valore ISEE;
- nuclei familiari che si trovino in particolari situazioni di bisogno;
- gruppi di cittadini omogeneamente indicati dalla normativa regionale.

L'Istituto si pone, rispetto alle esigenze prospettate da alcune Amministrazioni locali o a quelle che in futuro si potranno verificare, come un naturale punto di riferimento a supporto del sistema integrato dei servizi di welfare. In particolare, attraverso le proprie strutture territoriali, è in grado di interagire con la capacità di programmazione sociale delle Autonomie in sede regionale e locale.

In tale contesto appare significativo il ruolo che può e deve essere svolto dai Comitati regionali e provinciali dell'Istituto nello sviluppo del welfare locale, strutturando specifiche modalità di interazione con le amministrazioni locali.

Obiettivo

creare una rete di supporto tecnico ed informatico in grado di offrire i seguenti servizi alle autonomie locali:

- elaborazione dei dati necessari per la ricerca dei soggetti interessati alle provvidenze economiche, utilizzando anche la banca dati ISEE;
- elaborazione delle convenzioni necessarie per lo sviluppo degli interventi;
- liquidazione delle indennità da effettuare con le consolidate procedure di pagamento a disposizione dell'Istituto;
- rendicontazione del servizio svolto agli enti interessati.

GLI ENTI DI PATRONATO

Gli enti di Patronato sono interlocutori istituzionali dell'INPS, preposti alla tutela dei diritti di natura previdenziale dei lavoratori, verso cui dovranno essere attivate tutte le iniziative utili a rilanciare rapporti sinergici più nuovi ed incisivi.

Tali strutture sono, infatti, da considerarsi una risorsa importante per le stesse Istituzioni previdenziali pubbliche, nei cui confronti agiscono da interlocutore privilegiato affidabile, organizzato, e dotato di grande professionalità, che contribuisce al miglioramento della qualità della offerta dei servizi resa ai cittadini.

Si può, pertanto, affermare che le funzioni dell'INPS e quelle del Patronato pur essendo nettamente distinte, in quanto a quest'ultimo viene riconosciuto il ruolo della tutela e della difesa dei diritti dei lavoratori, sono da considerarsi assolutamente complementari.

Perciò l'INPS, proprio in funzione degli obiettivi che persegue nella direzione della soddisfazione dei bisogni di cui sono portatori i cittadini/utenti, dovrà favorire al massimo la fluidità e la qualità dei rapporti con il Patronato che, in tale ambito, costituisce il soggetto più dotato della sensibilità necessaria a percepire ed a rappresentare al meglio i bisogni degli assicurati e dei pensionati.

In termini più concreti, bisognerà ricercare intese che, pur nella distinzione dei ruoli, contemplino modalità operative capaci di vedere i Patronati sempre più sinergici con il processo produttivo dell'INPS, migliorando così, in valore aggiunto, i risultati per i cittadini utenti, in termini di tempestività e di efficacia dell'azione.

La nuova disciplina per gli istituti di Patronato e di assistenza sociale, approvata con la legge 30 marzo 2001, n. 152 chiarisce i ruoli, le funzioni e le attività di consulenza, di assistenza e di tutela che gli istituti stessi esplicano quali "persone giuridiche di diritto privato che svolgono un servizio di pubblica utilità".

La normativa anzidetta non è stata ancora completata con i decreti di attuazione che avrebbe dovuto emanare il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Tale ritardo, da un lato ostacola una più efficace attività di tutela, dall'altro si ripercuote negativamente sul livello qualitativo del servizio reso dall'INPS nei confronti del cittadino/utente.

Tenendo conto della suddetta novità legislativa, l'Istituto ritiene necessaria la riscrittura del Protocollo d'intesa con i Patronati.

Per quanto attiene ai rapporti di scambio telematico dei dati ed a quelli disciplinati, nei principi generali, dalla citata legge, l'Istituto si dovrà impegnare ad integrare i Protocolli già in essere, adeguandoli alle nuove esigenze.

Inoltre, una particolare attenzione dovrà essere riservata al ruolo che i Patronati svolgono nei confronti dei cittadini residenti all'estero per i quali sono chiamati ad espletare, oltre alla tutela dei diritti di natura previdenziale, anche attività di supporto alle Autorità diplomatiche e consolari, ancora non disciplinate secondo quanto previsto dalla legge n. 152/01, indispensabili per la corretta erogazione delle prestazioni. Tra le quali, rivestono particolare importanza, per l'INPS, quelle di accertamento reddituale.

Più in generale è auspicabile la costituzione di un tavolo permanente di confronto INPS/Patronati per l'analisi delle soluzioni sui progetti futuri, nonché dei margini di miglioramento dei servizi e l'adozione di strumenti condivisi di verifica.

Gli enti di Patronato e la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione, inseriti nella rete telematica dell'Istituto in termini organici e funzionali, dovranno sempre più estendere il nuovo tipo di servizio cooperativo, conferendo alla documentazione elettronica il valore probatorio legalmente riconosciuto, sia pure nella salvaguardia delle specificità e della tutela del trattamento dei dati individuali.

Nel campo della lotta all'evasione contributiva, i Patronati sono particolarmente interessati all'efficacia delle azioni dell'Istituto, sia per la tutela dei cittadini utenti che nell'interesse più generale della salvaguardia dei principi etici della libera concorrenza di mercato, che risulta sempre più spesso distorta dalla marginalità del costo del lavoro sommerso.

Sarebbe, perciò, opportuno fornire agli stessi specifici strumenti per attivare con tempestività gli adempimenti necessari al recupero dei versamenti.

A tal fine occorrerebbe adeguare le procedure di visione degli archivi delle posizioni assicurative e prevedere la trasmissione della relativa domanda tramite Internet.

Obiettivo

- ampliamento della gamma di servizi disponibili su Internet, con la disponibilità della consultazione della situazione pensionistica dei soggetti che hanno rilasciato specifico mandato e miglioramento delle procedure di "navigazione" nei vari archivi dell'INPS attraverso la semplificazione dei canali di accesso;
- superamento delle norme eventualmente incompatibili, anche attraverso l'attivazione del generale principio di delegificazione (art.10 della legge n. 48/88), per sperimentare ed estendere una procedura che:
 - confermi e sancisca la funzione degli operatori di Patronato abilitandoli alla raccolta delle istanze e delle autodichiarazioni degli assicurati;
 - preveda, per la regolarità dello svolgimento e le salvaguardie richieste dagli Organi dell'Istituto, nell'espletamento di tale funzione, l'obbligo degli stessi operatori di Patronato abilitati e individuati attraverso l'organigramma di quest'ultimo, di identificare il soggetto dichiarante attraverso valido documento i cui estremi vanno inseriti in pratica;
 - fissi la validità temporale dell'istanza o dell'autocertificazione all'invio telematico delle stesse (protocollo elettronico);
 - disponga l'obbligo del Patronato di consegnare all'Istituto i modelli cartacei regolarmente firmati dagli interessati come previsto dai Protocolli d'intesa;
 - conservi allo stesso Istituto il potere di verifica dei contenuti delle dichiarazioni ed, eventualmente, dell'identità del soggetto firmatario, senza incidere sulla decorrenza del diritto.

IL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO E GIUDIZIARIO

Una particolare attenzione va posta alla problematica del contenzioso, in considerazione della pesantezza delle giacenze riscontrata in quest'area di attività, soprattutto nel versante delle prestazioni previdenziali, che determina un danno economico e di immagine e notevoli disagi per i cittadini.

Nella valutazione di tale problematica occorre individuare ed analizzare il complesso di cause che dà origine alle situazioni di soccombenza dell'Istituto, delineando quindi interventi specifici a partire dal contenzioso generato da rigidità nell'interpretazione delle normative ovvero da ritardi nella erogazione delle prestazioni.

Si tratta pertanto di impostare una politica giudiziaria che attivi un circuito virtuoso, nella consapevolezza che questo rappresenta una garanzia di tutela dei cittadini e dei loro diritti.

Anche rispetto al contenzioso dell'area contributi, che peraltro presenta un andamento stabilizzato e una dimensione sostanzialmente fisiologica, si ritiene necessario un suo ulteriore contenimento.

Al riguardo appare opportuno venga valutata la possibilità che l'Istituto disponga di un adeguato margine per transazioni nella fase del precontenzioso, senza che tuttavia venga scalfito il diritto alla eventuale prestazione collegata.

Obiettivo

- ridurre le giacenze, con particolare riferimento al fenomeno delle cause cosiddette "seriali" determinate da orientamenti interpretativi dei Ministeri competenti, oltre che di quelle relative ai ricorsi per interessi e rivalutazioni;
- riprogettare il sistema procedurale, attuando l'automazione dei ricorsi amministrativi decisi a livello centrale e periferico e realizzando un'unica linea di processo dalla fase amministrativa a quella giudiziaria;
- revisionare la procedura SISCO, superando le anomalie riscontrate ed attuando la connessione della stessa con la procedura recupero crediti, con l'archivio aziende nonché con gli archivi delle prestazioni, stabilendo altresì un collegamento costante tra gli Uffici dell'Avvocatura e gli Uffici Sanitari;
- intervenire a livello organizzativo, per evitare che l'area del contenzioso venga ancora considerata dal sistema produttivo INPS come una realtà distinta ed estranea alla gestione e non come parte di uno stesso processo produttivo. Tale situazione, che è maggiormente evidente dove è più alto il tasso di contenzioso e, ancor di più, nelle

aree metropolitane, impone un'evoluzione organizzativa in logica di processo allargato, che comprenda anche la fase patologica del contenzioso, formando operatori in grado di gestire tutta l'attività, anche attraverso l'utilizzo delle informazioni contenute negli archivi delle specifiche procedure informatiche, evitando inutili rituali "passaggi di carte";

- riconsiderare la scelta di sopprimere gli Uffici Legali nelle Sedi Sub Provinciali delle aree metropolitane, anche al fine di riportare il sistema ad unità, consentendo la notifica di tutti gli atti, anche delle sentenze, alla stessa struttura alla quale è notificato l'atto introduttivo (art. 44 del decreto – legge n. 269/03, convertito nella legge n. 326/03);
- ricondurre la titolarità della politica giudiziaria agli Organi centrali dell'Istituto, sottolineando il ruolo consulenziale che deve rivestire l'Avvocatura nei confronti degli Organi e della Tecnostruttura;
- assumere iniziative che, nel rispetto dell'autonomia dell'Istituto, diano attuazione ai consolidati orientamenti giurisprudenziali delle alte Corti, anche aprendo un confronto dialettico con i Ministeri vigilanti, per fronteggiare il problema degli elevati oneri (sorte, interessi e spese legali), derivanti da situazioni di reiterata soccombenza per l'Istituto a fronte di consolidati orientamenti giurisprudenziali.

DELIBERAZIONE N. 8

Oggetto: Linee di indirizzo per il Piano pluriennale 2004-2007.

IL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

(Seduta del 9 giugno 2004)

- **VISTA** la legge 9 marzo 1989, n. 88;
- **VISTI** il decreto legislativo 30 giugno 1994, n.479 e la legge 15 maggio 1997, n. 127;
- **VISTO** l'art. 4 del Regolamento Generale di Organizzazione e Funzionamento del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, che prevede la predisposizione e l'approvazione delle linee di indirizzo per il Piano pluriennale "di norma entro sei mesi dall'insediamento";
- **CONSIDERATO** che la predisposizione del documento programmatico generale e l'individuazione degli obiettivi costituiscono l'esercizio della funzione di indirizzo strategico dell'INPS;
- **PRESO ATTO** che nella fase preparatoria del documento si è sviluppato un ampio dibattito che ha visto coinvolti i Comitati territoriali dell'Istituto, le Organizzazioni Sindacali nazionali e di Ente, gli Enti di Patronato e la Tecnostruttura,

DELIBERA

- di approvare le Linee di indirizzo per il Piano pluriennale 2004-2007, che costituiscono parte integrante della presente deliberazione;
- di operare per definire l'ordine di priorità e le scansioni temporali per i singoli obiettivi, previsti dalle Linee stesse, instaurando un'apposita sessione di confronto con gli Organi di gestione entro il mese di luglio del corrente anno.

Visto:
IL SEGRETARIO
(L. Neroni)

Visto:
IL PRESIDENTE
(F. Lotito)