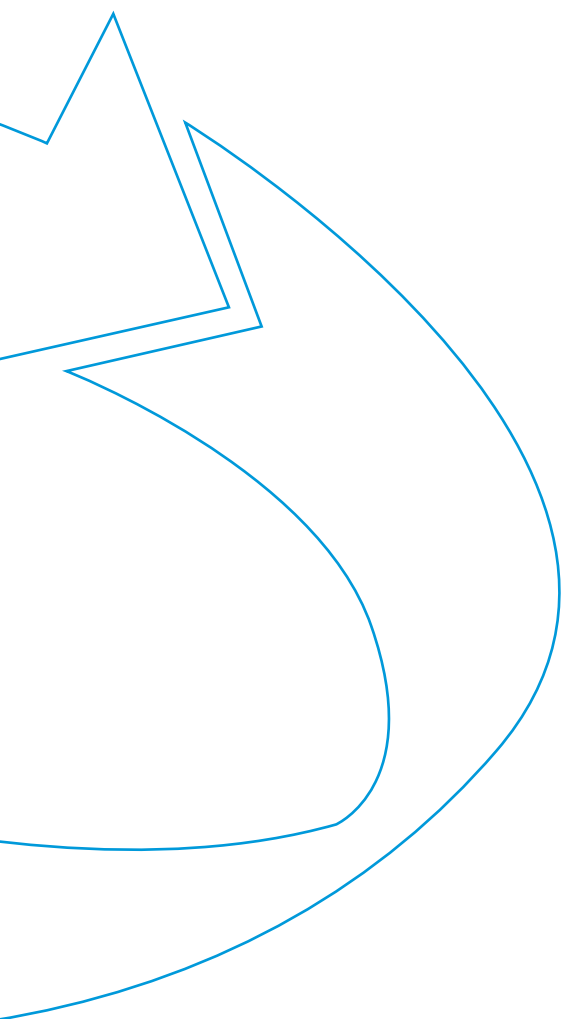


LE STRATEGIE E LE POLITICHE 2

-
- IL SISTEMA DUALE
 - L'ATTIVITÀ DI PROGRAMMAZIONE DELL'ISTITUTO



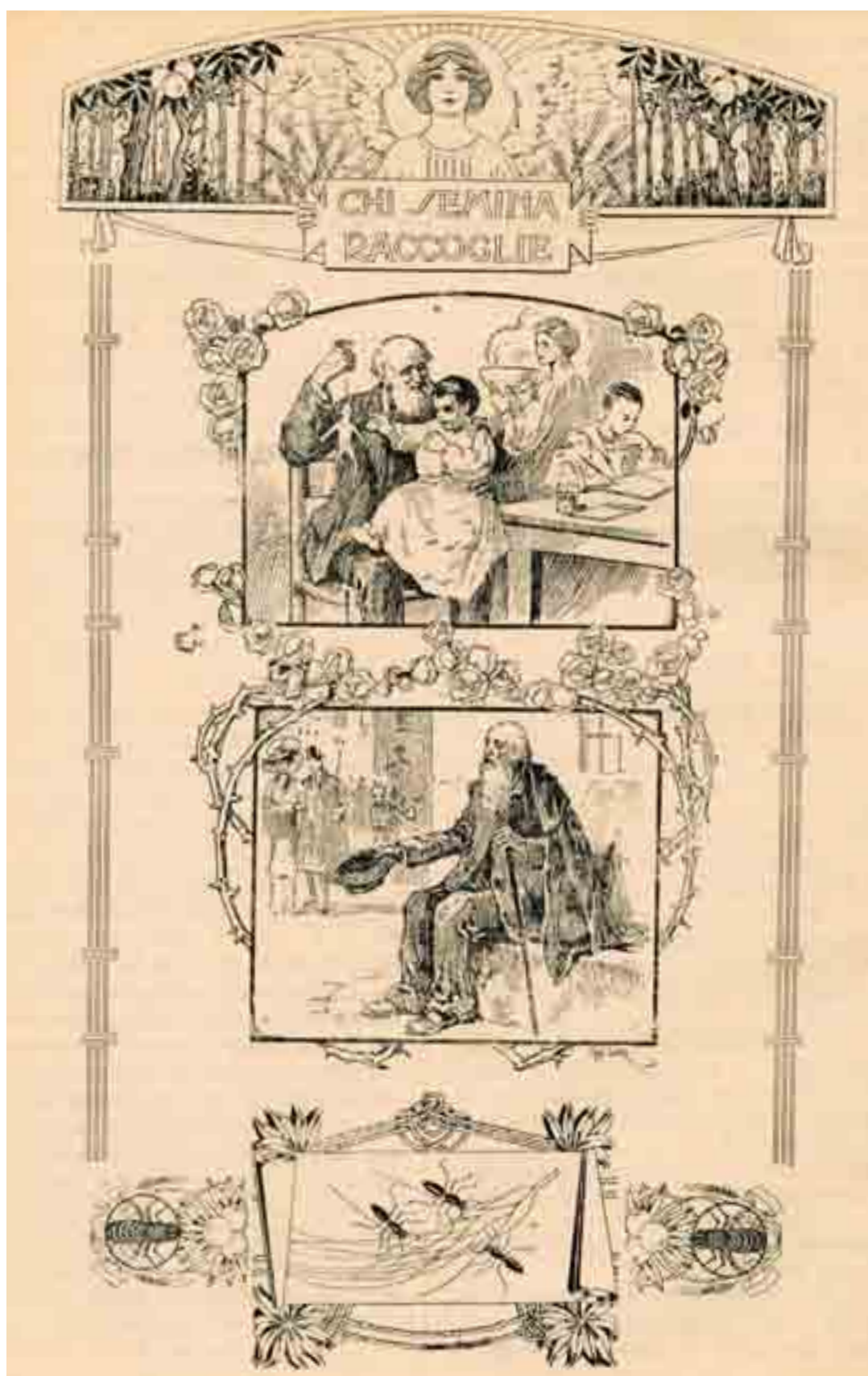


Illustrazione dal *Bollettino della Cassa nazionale di previdenza*, anno III, n. 2, aprile 1912.

IL SISTEMA DUALE

In ambito previdenziale la distinzione tra organi di indirizzo generale e organi di gestione è stata prospettata nella Legge n. 537/1993 "Interventi correttivi di finanza pubblica", tra i principi e criteri direttivi della delega per la riforma degli enti pubblici di previdenza e assistenza.

In virtù di tale disegno normativo, attuato con il Decreto legislativo n. 479/1994, è stato introdotto, per gli Enti previdenziali pubblici, un modello di *governance* fondato sulla netta separazione tra le funzioni di indirizzo e vigilanza e quelle di gestione, secondo il cosiddetto sistema duale.

Attualmente, anche in relazione a innovazioni normative di recente intervenute, le competenze sulla base del predetto principio sono così disciplinate.

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza definisce i programmi e individua le linee di indirizzo dell'Ente; nell'ambito della programmazione generale, determina gli obiettivi strategici pluriennali; definisce, in sede di autoregolamentazione, la propria organizzazione interna, nonché le modalità e le strutture con cui esercitare le proprie funzioni, compresa quella di vigilanza, per la quale può avvalersi anche dell'organo di controllo interno, istituito ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, per acquisire i dati e gli elementi relativi alla realizzazione degli obiettivi e alla corretta ed economica gestione delle risorse; emana le direttive di carattere generale relative all'attività dell'Ente; approva in via definitiva il bilancio preventivo e il conto consuntivo, nonché i piani pluriennali e i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento, entro sessanta giorni dalla deliberazione del Presidente; in caso di non concordanza tra i due organi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali provvede all'approvazione definitiva.

Il Presidente ha la rappresentanza legale dell'Istituto, predispone i piani pluriennali, i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento, il bilancio preventivo ed il conto consuntivo; approva i piani annuali nell'ambito della programmazione; delibera i piani d'impiego dei fondi disponibili e gli atti individuati nel regolamento interno di organizzazione e funzionamento; delibera il regolamento organico del personale, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale, nonché l'ordinamento dei servizi, la dotazione organica e i regolamenti concernenti l'amministrazione e la contabilità, e i regolamenti di cui all'art. 10 della legge 29 febbraio 1988, n. 48; trasmette trimestralmente al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza una relazione sull'attività svolta con particolare riferimento al processo produttivo ed al profilo finanziario, nonché qualsiasi altra relazione che venga richiesta dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

Il Direttore Generale ha la responsabilità dell'attività diretta al conseguimento dei risultati e degli obiettivi; sovrintende al personale e all'organizzazione dei servizi, assicurandone l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo; esercita i poteri di cui agli articoli 12 e 48 della legge 9 marzo 1989, n. 88. (Art. 3 del D. Lgs. n. 479/1994 e successive modificazioni).

L'architettura delle garanzie

Un importante risultato ascrivibile all'idea del governo condiviso è quello di aver posto mano alla realizzazione della cosiddetta Architettura delle garanzie, vale a dire la realizzazione del Bilancio Sociale, della Carta dei Servizi e del Codice etico.

L'idea di fondo consiste nel delineare un Istituto che si presenti come un sistema aperto, nel quale le diverse componenti interne debbono entrare in contatto con il mondo esterno con il quale interagiscono. 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.

Una vera e propria architettura delle garanzie dunque da fondare su tre impegni ben precisi ed altrettanti strumenti: un impegno di responsabilità volontaria verso gli *stakeholder*, da concretizzare mediante il Bilancio Sociale; un impegno alla qualità diretto verso i cittadini fruitori dei servizi e delle prestazioni, da dichiarare mediante "la Carta dei Servizi" e infine l'adozione del Codice Etico, quale manifesto morale, impegnativo per le strutture dell'Istituto e per le sue risorse umane e dirigenziali chiamate ad agire non solo in base alle normative ma anche con senso di responsabilità.

L'etica definisce il bene in sé, quando si considera una collettività il bene è tale quando corrisponde al bene comune. In questo senso la realizzazione della architettura delle garanzie rappresenta una vera e propria premessa di valore e al tempo stesso un atteggiamento che spinge l'Istituto a condividere la costruzione del bene comune con i cittadini, i lavoratori, i pensionati e le imprese.

La storia dell'Inps è per molti aspetti la storia delle conquiste del movimento dei lavoratori e della società industriale del nostro paese, nel senso che può definirsi cuore e sostanza dello stato sociale e garante istituzionale della piena esigibilità dei diritti che presidiano la coesione sociale. Per questo l'Inps non è una semplice agenzia di smistamento di risorse, servizi e prestazioni, indifferente alla sua natura. Benché la sua missione sia chiaramente ordinata dalle leggi e dalle normative che presidono al buon funzionamento dello stato sociale, l'Istituto deve avere la massima attenzione anche al modo in cui svolge la sua missione, affinché siano perseguite pratiche ispirate al massimo di efficacia, efficienza e tempestività.

In questa chiave è possibile leggere le recenti norme in materia di pubblico impiego in particolare il D. Lgs. n. 150/2009 di attuazione della legge n. 15/2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni.

L'ATTIVITÀ DI PROGRAMMAZIONE DELL'ISTITUTO

L'Istituto, impegnato in un'azione di modernizzazione del proprio sistema organizzativo, ha messo in atto numerose iniziative dirette ad offrire servizi maggiormente integrati, puntuali e funzionali ai propri utenti pervenendo ad una sempre maggiore integrazione con le altre Pubbliche Amministrazioni.

A tale riguardo va evidenziato che la determinazione degli obiettivi e il dimensionamento delle risorse da impiegare per il loro raggiungimento, sono stati finalizzati sia al miglioramento dell'efficacia e della qualità del servizio erogato, sia alle esigenze di contenimento dei costi e di miglioramento dell'efficienza.

Oltre alle Linee di indirizzo evidenziate nella Relazione programmatica 2009/2011, presentata dal CIV e approvata con Deliberazione n. 2 dell'8 aprile 2008, hanno concorso alla definizione del processo di programmazione e *budget* anche le misure contenute nella Legge n. 133 del 6 agosto 2008, in ordine agli obiettivi di contenimento dei costi e di miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi.

In particolare viene affermata la "priorità di promuovere una crescita economica duratura, equilibrata e sostenibile, sia dal punto di vista finanziario che sociale".

La relativa analisi viene svolta utilizzando il *target* sociale di riferimento ed i processi organizzativi interni all'Istituto, con particolare riferimento alla politica delle entrate, alle prestazioni nel sistema di protezione sociale, all'invalidità civile ed ai risparmi di gestione. Nell'ambito delle attività di programmazione dell'Istituto si distinguono obiettivi definiti **strategici** in quanto implicano attività di programmazione di medio e lungo periodo, da obiettivi definiti **di consolidamento**, poiché fanno riferimento ad attività in fase di compimento nel corso del 2009.

Obiettivi strategici Anni 2009-2011 (Linea 1)	Obiettivi di consolidamento Anno 2009 (Linea 2)
<ul style="list-style-type: none"> • La reingegnerizzazione dei processi primari e abilitanti • L'assetto organizzativo e ottimizzazione delle risorse • Le sinergie tra Enti • L'innovazione tecnologica: l'architettura informatica, la digitalizzazione e l'archiviazione sostitutiva • La comunicazione istituzionale come veicolo di informazione e rendicontazione sociale • I compiti e le funzioni dell'Istituto 	<ul style="list-style-type: none"> • Le politiche di innovazione • L'adeguamento generazionale degli organici • La politica delle entrate • La politica delle prestazioni • La politica della legalità: miglioramento della capacità di riscossione dei contributi, della correttezza contributiva delle aziende • Le prestazioni di Invalidità Civile • La riduzione strutturale del contenzioso e recupero crediti • L'agricoltura

OBIETTIVI STRATEGICI 2009-2011

REINGEGNERIZZAZIONE DEI PROCESSI PRIMARI E ABILITANTI

Al miglioramento delle *performance* gestionali dell'Istituto concorre l'obiettivo della reingegnerizzazione dei processi primari rivolta ad ottimizzare i costi di processo e quelli unitari di prodotto liberando risorse per altri processi e servizi e conseguendo maggiore produttività e qualità del servizio stesso. A questa si affianca la reingegnerizzazione dei processi abilitanti rivolta, in particolare, all'ottimizzazione delle attività logistico strumentali (Centrale Unica Acquisti) e amministrativo-contabili (piena attuazione della contabilità analitica come strumento di misurazione e dunque di gestione dei processi).

ASSETTO ORGANIZZATIVO E OTTIMIZZAZIONE DELLE RISORSE

Il primo passo del percorso di riorganizzazione delle strutture territoriali dell'Istituto ha visto la revisione dell'assetto organizzativo delle Direzioni Regionali attraverso la Circolare n. 37 del 4 marzo 2009. Il punto 4 della circolare citata, dedicata alla riorganizzazione dei processi di supporto, ha previsto lo sviluppo di un'azione di automazione e telematizzazione ed il loro accentramento gestionale a livello centrale e regionale, come leva strategica per l'intero processo di innovazione.

L'assetto organizzativo delle strutture territoriali si basa sul rafforzamento delle modalità di controllo e gestione delle funzioni istituzionali, sulla delocalizzazione ottimale delle attività di *back office*, sulla riqualificazione delle funzioni di *front office* e sulla razionalizzazione delle funzioni di supporto. Le Determinazioni n. 36 del 23 ottobre 2008 e n. 140 del 29 dicembre 2008 hanno definito le linee organizzative delle strutture centrali e periferiche dell'Istituto secondo principi di:

- riduzione dei livelli decisionali dell'Istituto;
- accrescimento delle funzionalità di governo e regia dei processi decisionali;
- aggregazione delle funzioni abilitanti e di supporto al processo produttivo presso le strutture regionali;
- finalizzazione delle strutture territoriali alle esigenze di erogazione del servizio e presidio del territorio funzionali alle richieste dell'utenza e alla realizzazione degli obiettivi istituzionali.

La consapevolezza dell'affermazione culturale del modello di "reti di servizio", determina la necessità di ridisegnare l'organizzazione secondo criteri funzionali alla fruibilità del servizio indipendentemente dalla localizzazione fisica delle strutture di produzione.

Il nuovo modello delle strutture di produzione prevede la concentrazione delle funzioni dirigenziali a livello regionale e provinciale e la destrutturazione delle direzioni sub-provinciali in agenzie, al fine di ricercare e conseguire economie di scala e focalizzazione sui bisogni degli utenti.

SINERGIE TRA ENTI

La realizzazione dell'obiettivo di valorizzare il concetto di sinergia, inteso come capacità di mettere in comune competenze, conoscenze, strumenti e strutture, non può prescindere dalla pianificazione di azioni finalizzate alla razionalizzazione ed ottimizzazione delle dotazioni strumentali ed all'adeguamento della capacità operativa alle nuove esigenze derivanti dalla complessità del sistema socioeconomico. Questo scopo è stato raggiunto, nel maggio del 2009, con la creazione della "Casa del Welfare", che coinvolge il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed i principali Enti previdenziali (INPS, INPDAP e INAIL). Altre sinergie sono state attivate con amministrazioni e strutture private, diverse e complementari all'Istituto, nonché con organizzazioni internazionali ed europee che si occupano di sicurezza sociale.

L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA: L'ARCHITETTURA INFORMATICA, LA DIGITALIZZAZIONE E L'ARCHIVIAZIONE SOSTITUTIVA

Notevole importanza riveste la revisione dell'architettura informatica che, attraverso una profonda innovazione tecnologica, può snellire il sistema informatico dei servizi migliorandone la qualità e favorendo un significativo risparmio di gestione. Il tema delle sinergie tra Enti è stato pensato al fine di proseguire la condivisione di servizi e infrastrutture comuni in linea con gli interventi già avviati. Digitalizzare i documenti cartacei sostituendo gli archivi tradizionali con quelli informatizzati è necessario nell'ottica di alleggerire le problematiche sulla sicurezza degli archivi e delle informazioni.

LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE COME VEICOLO DI INFORMAZIONE E RENDICONTAZIONE SOCIALE

Nell'ottica di garantire ad assicurati, pensionati e soggetti contribuenti una rendicontazione sociale adeguata e tesa a consolidare un buon rapporto di fiducia tra utenti e Istituto, la comunicazione istituzionale deve essere strutturata e finalizzata in termini di semplicità chiarezza e tempestività. Anche in questo quadro l'innovazione tecnologica risulta essere di grande ausilio per il perseguimento degli obiettivi prefissati.

I COMPITI E LE FUNZIONI DELL'ISTITUTO

Le innovazioni normative intervenute nel corso dell'anno (Legge n. 15 del 4 marzo 2009 finalizzata all'ottimizzazione del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) hanno ravvisato la necessità di una rivisitazione dei compiti e delle funzioni delle strutture organizzative. Una particolare attenzione è stata riservata alle politiche di valutazione del personale dirigente e alla valorizzazione del personale. L'esigenza di rivisitare compiti e funzioni alla luce delle innovazioni attuate, in particolare con l'introduzione della funzione di *auditing*, pone la necessità di adottare politiche e modelli di valutazione e di valorizzazione del personale assieme alla correlata implementazione dei sistemi premianti.

OBIETTIVI DI CONSOLIDAMENTO

POLITICHE DI INNOVAZIONE

Le politiche di innovazione riguardano un ampio numero di linee di intervento: dalla rivisitazione regolamentare e procedurale in coerenza con le linee strategiche dell'Istituto, all'estensione dei sistemi telematici di comunicazione con l'utenza, dallo sviluppo di servizi ad assicurati e pensionati fino alla revisione dei processi di pagamento e al controllo della certificazione di malattia.

ADEGUAMENTO GENERAZIONALE DEGLI ORGANICI

L'adeguamento generazionale del personale rappresenta un elemento importante per la proiezione verso il futuro. La politica di contenimento della spesa pubblica ha ridotto il naturale *turnover* generazionale in tutta la PA.

POLITICA DELLE ENTRATE

Le azioni messe in campo per sviluppare politiche attive per il lavoro e la tutela dei diritti e per favorire l'emersione dal sommerso costituiscono la premessa per sviluppare e consolidare la politica di reperimento delle risorse in grado di finanziare le prestazioni del sistema di welfare:

- riaffermazione del lavoro a tempo indeterminato come forma normale di occupazione;
- stabilizzazione del lavoro precario;
- interventi sul lavoro flessibile (abrogazione del lavoro intermittente o a chiamata, ridefinizione del contratto di inserimento, della normativa sul *part-time*, sull'apprendistato, controllo della cooperazione);
- contenimento dell'utilizzo distorto del lavoro a progetto;
- modifica delle opportunità di lavoro per i disabili attraverso incentivi a favore del datore di lavoro che assume;
- estensione del DURC a tutti i settori di attività;
- obbligo della comunicazione preventiva di assunzione, cessazione e trasformazione del rapporto di lavoro;
- disposizioni in materia di riscossione consentendo la presentazione delle domande di rateizzazione direttamente all'Agente della riscossione (Equitalia Spa) anziché all'ente impositore.

LE PRESTAZIONI NEL SISTEMA DI PROTEZIONE SOCIALE

L'estensione delle tutele per i lavoratori, per i pensionati a basso reddito e per i giovani, comporta il rafforzamento dei servizi offerti dall'Istituto. In particolare i programmi obiettivo sono rivolti rispettivamente:

- al completamento della procedura eMens per i cosiddetti lavoratori "discontinui" e per quelli iscritti alla Gestione separata;
- al rispetto di quanto previsto dalle norme vigenti in materia di emissione annuale dell'estratto conto individuale;
- alla natura certificativa dell'estratto conto rilasciato dall'Istituto, al fine di garantire certezza dei diritti per lavoratori e imprese.

POLITICA DELLA LEGALITÀ

Le linee guida gestionali che fanno riferimento a questa Linea di indirizzo si orientano nel loro complesso ad accrescere la capacità di riscossione diretta dei contributi ed a favorire la correttezza contributiva delle aziende. Ciò avviene sia attraverso la garanzia del rispetto delle norme esistenti ed il miglioramento continuo nel rapporto tra Pubbliche Amministrazioni e imprese, sia con il continuo aggiornamento dei conti aziendali e delle posizioni assicurative individuali.

PRESTAZIONI INVALIDITÀ CIVILE

Le innovazioni normative intervenute negli ultimi anni hanno interessato anche per il 2009 l'area invalidità civile. Il risultato registrato a conclusione dell'anno scaturisce, da un lato, dall'attività di verifica straordinaria su tutto il territorio finalizzata ad accertare la sussistenza dei requisiti di invalidità da parte dei beneficiari (Legge n. 133 del 6 agosto 2008, art.80), dall'altro dall'avvenuta predisposizione degli aspetti organizzativi e procedurali del nuovo processo dell'invalidità civile, al fine di corrispondere a quanto previsto dalla Legge n. 102/2009 a partire dal 1° gennaio 2010.

RIDUZIONE STRUTTURALE DEL CONTENZIOSO E RECUPERO CREDITI

L'obiettivo relativo all'abbattimento strutturale del contenzioso viene perseguito in primo luogo attraverso il potenziamento della funzione deflativa dei ricorsi amministrativi, valorizzando principalmente gli strumenti a supporto degli organismi preposti all'esame dei ricorsi in sinergia con la capacità istruttoria degli organismi competenti, in secondo luogo adottando misure idonee a ridurre il contenzioso giudiziario migliorando l'efficacia dell'azione legale.

L'AGRICOLTURA

Il settore agricolo negli ultimi anni è stato il destinatario di interventi normativi atti a fornire un maggior grado di trasparenza, regolarità e sicurezza in materia di erogazione delle prestazioni temporanee, con particolare riferimento all'attuazione di procedure amministrative finalizzate a garantire da una parte la certezza dei diritti degli assicurati e le loro esigibilità, dall'altra ad evitare ed a prevenire abusi e truffe. La disponibilità delle informazioni contributive, acquisite in via telematica, rappresenta un primo elemento che consente all'Istituto di raggiungere ulteriori significativi obiettivi.

