



Consiglio di Indirizzo e Vigilanza



# **“Stato sociale e diritti di cittadinanza “**

**Rapporto della Terza  
Consiliatura del CIV**

**2 dicembre 2003 – 11 settembre 2008**

## INDICE

### Prima parte

#### Relazione del Presidente del CIV Franco Lotito

- ✎ I numeri della terza consiliatura ed i suoi obiettivi.....
- ✎ L'attività dei Comitati territoriali .....
- ✎ La Consiliatura della maturità .....
- ✎ Il Governo condiviso.....
- ✎ Il nuovo Regolamento di Amministrazione e Contabilità.....
- ✎ La riforma dei Comitati Territoriali.....
- ✎ Il Regolamento di Organizzazione .....
- ✎ L'Architettura delle garanzie.....
  - Domande di senso.....
  - L'INPS e la progettazione della responsabilità sociale.....
  - L'Autonomia .....
  - La Cittadinanza.....
  - La legalità .....
  - L'efficienza .....
  - Il Bilancio sociale ed il territorio .....
  - Il Codice Etico.....
- ✎ Le Problematiche della governance duale .....
- ✎ L'insostituibilità del ruolo delle parti sociali.....
- ✎ Il riordino degli Enti Previdenziali e la riforma della governance duale.....
- ✎ Gli indirizzi della Commissione bicamerale.....
- ✎ L'Avviso comune.....
- ✎ La previdenza complementare.....
- ✎ Il Patrimonio immobiliare dell'INPS .....

### Seconda parte

#### Gli obiettivi e gli indirizzi programmatici del CIV - Relazione dell'Ufficio di Valutazione e Controllo Strategico dell'INPS

### Terza parte

#### Allegati

- 1) La Consiliatura della maturità.....
- 2) L'attività del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza .....
- 3) Programma di lavoro del CIV per il 1° semestre 2008.....
- 4) L'attività dei Comitati Regionali e Comitati Provinciali.....
- 5) Il Patrimonio Immobiliare .....
- 6) La riforma dei Comitati territoriali.....
- 7) Audizione Commissione Bicamerale del 29.3.2007 ed estratto della Relazione Conclusiva della stessa commissione del 17.10.2007 .....
- 8) Separazione assistenza e previdenza .....
- 9) L'Avviso Comune .....

# **“Stato sociale e diritti di cittadinanza “**

## **1° parte**

### **Relazione del Presidente del CIV Franco Lotito**

## "Stato Sociale e diritti di cittadinanza"

### I NUMERI DELLA TERZA CONSILIATURA ED I SUOI OBIETTIVI

La terza consiliatura del CIV si è conclusa il 3 dicembre del 2007 allo scadere dei quattro anni di durata stabiliti dalla legge.

La proroga stabilita dal cosiddetto "decreto milleproroghe" del 27 dicembre u.s. – di cui viene sinteticamente descritta l'attività nella nota allegata - ne ha prolungato la sua durata fino a tutto il mese di luglio 2008; un semestre di "ultrattività immaginato per accompagnare la progettazione e – forse anche l'avvio – della realizzazione delle sinergie, quale premessa indispensabile di un riordino complessivo degli enti previdenziali a cui alludeva il "Piano industriale" del precedente governo, ma che la fine anticipata della 14° legislatura ha sostanzialmente messo tra parentesi sterilizzandone il cammino. E con ciò rendendo di fatto irrilevante l'allungamento del tempo di questa consiliatura.

Privo di una missione da espletare nel corso di questo semestre il lavoro del CIV si è per forza di cose concentrato sull'assolvimento degli obblighi istituzionali (l'esame e l'approvazione dei documenti di bilancio) ed a quella che suol definirsi: "ordinaria amministrazione". Sfugge alla valutazione di mera ordinarietà l'elaborazione della Relazione Programmatica 2009/2011 che non ha mancato di fissare importanti obiettivi di medio-termine. Sembra dunque corretto affermare che il bilancio dell'attività svolta nella fase di proroga va considerato alla stregua di un'appendice, di cui ci si può occupare come di un "allegato" al bilancio vero e proprio dell'attività del CIV.

Il modo più sintetico per rappresentare il resoconto della terza consiliatura del CIV è senza dubbio quello dei numeri.

Nei quattro anni che si sono conclusi lunedì 3 dicembre del 2007, sono state svolte 147 sessioni

plenarie del Consiglio. Le commissioni consultive si sono riunite per un totale di 838 volte.

Le delibere adottate sono state 96. Di queste, 33 (il numero più cospicuo) si sono occupate dei documenti di Bilancio; 6 dell'Andamento Produttivo.

Sette delibere sono state dedicate alle quattro edizioni della Relazione programmatica. Altre 7 delibere invece sono state assunte in ordine alle problematiche di carattere organizzativo ("Lavorare in tempo reale"; Politica del personale; INPS e sistema bancario e così via).

Sul tema dell' "Architettura delle garanzie" (Bilancio sociale, Carta dei servizi e Codice etico) sono state approvate 6 delibere. Altrettante delibere (6) sono state assunte con riferimento alle problematiche del sistema di governance duale e della riforma dei Comitati territoriali.

Le rimanenti 31 delibere hanno riguardato:

- il bonus a sostegno del posticipo del pensionamento;
- la cartolarizzazione dei crediti contributivi;
- l'attività ispettiva ed il contenzioso;
- l'agricoltura;
- il patrimonio immobiliare ad uso strumentale (la vicenda FIP);
- l'invalidità civile;
- la cessione del quinto della pensione;
- l'estratto conto dei lavoratori parasubordinati;
- la totalizzazione dei periodi assicurativi;
- la mensilizzazione dei flussi retributivi;

Nel quadriennio sono stati approvati anche 31 Ordini del Giorno che per buona parte ricalcano gli argomenti affrontati con le delibere di indirizzo, di cui però è possibile avere il resoconto dettagliato attraverso l'allegato. Infine è giusto dare conto dello svolgimento di due eventi seminari e di due convegni di forte rilevanza politica ed istituzionale ospitati dal CNEL.

Nell'insieme di questi atti e documenti si riflette, certo, quello che magari un pò spregiativamente viene definito "attivismo da deliberificio" del CIV. Ma questo materiale riflette anche – anzi, soprattutto – rigore istituzionale, tensione innovativa e ricerca culturale. Tutto questo è racchiuso negli obiettivi indicati dal CIV per orientare l'azione dell'Ente: ben 185. In larga parte trasferiti nella sfera della realizzazione della competenza gestionale, come mostra limpidamente il Report sull'attività di consiliazione predisposto dal Nucleo di valutazione e controllo strategico che costituisce parte organica di questo Rapporto.

147 sessioni CIV				838 riunioni Commissioni istruttorie		
<b>96 DELIBERE ADOTTATE DAL CIV</b>						
<b>33</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>31</b>
▪Bilancio	▪Andamento Produttivo	▪Relazione Programmatica	▪ Carattere Organizzativo	▪Architettura delle garanzie	▪Governance duale ▪Riforma Comitati	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bonus</li> <li>▪ Cartolarizzazione</li> <li>▪ Attività ispettiva</li> <li>▪ Agricoltura</li> <li>▪ FIP</li> <li>▪ Invalidità civile</li> <li>▪ Cessione del quinto</li> <li>▪ E.C.Parasubordinati</li> <li>▪ Totalizzazione</li> <li>▪ Mensilizzazione</li> <li>▪ Contenzioso</li> </ul>
<b>31 ORDINI DEL GIORNO ADOTTATI DAL CIV</b>						

## L'ATTIVITA' DEI COMITATI TERRITORIALI

Il CIV ha sempre considerato il lavoro dei Comitati territoriali un vero e proprio punto di riferimento della sua attività. All'insegna delle modifiche apportate all'art. 16 del regolamento di auto-organizzazione con le quali è stato introdotto il principio del "governo condiviso" il CIV ha intessuto una fitta rete di rapporti con il territorio, dialogando con i Comitati sul profilo delle iniziative politiche ed istituzionali, dando spazio ai Comitati nella elaborazione delle linee strategiche e di indirizzo avendone in cambio consenso, partecipazione ed impegno condiviso.

Uno degli allegati a questa relazione è interamente e dettagliatamente dedicato all'attività di ogni Comitato regionale ed all'interno di questo schema, di tutti i Comitati provinciali. Qui giova soltanto rammentare i dati aggregati di questa attività.

Nel quadriennio della terza consiliatura il numero di riunioni dei Comitati e delle commissioni sul territorio è stato pari ad una media di 15.844 in ragione d'anno, durante le quali sono stati esaminati 649.730,25 ricorsi e provvedimenti sempre in ragione di media annua.

L'attività dei Comitati è stata oggetto di attacchi pesantissimi dal punto di vista dell'efficienza dei loro costi. Attacchi del tutto ingiustificati, come si evince dalla semplice constatazione dei dati di bilancio. In effetti le spese di funzionamento sono state di 5.988.753 € nel 2004; sono passate a 5.898.938 € nel 2005. Nel 2006 sono ancora scese a 4.680.694 €, per attestarsi a 3.589.218 € nel 2007. Nel quadriennio considerato il loro costo si è ridotto del 40%. Ma non si è ridotto il loro impegno sociale ed istituzionale. Basti dire che sono stati approvati 1221 Ordini del Giorno distribuiti (come si vedrà dal materiale allegato) su una gamma vastissima di argomenti.

Tuttavia, al di là degli aspetti meramente quantitativi che fin qui sono stati riassunti, nel corso di questo

quadriennio l'impegno del CIV si è concentrato intorno a due obiettivi, per così dire, di "senso generale": quello di caratterizzare la terza consiliatura con la stimmata della "maturità", e quello, conseguente, di realizzare la pratica del "governo condiviso".

## LA CONSILIATURA DELLA MATURITÀ

Così fu annunciato il percorso del terzo mandato del CIV nell'indirizzo di salute svolto nel corso della prima sessione il 3 dicembre del 2003.

All'insegna della maturità, dunque, abbiamo cercato di contribuire alla formazione di una cultura di governo complessivo dell'Istituto.

Cultura innovativa; senso identitario; capacità di risposta eccellente alle aspettative di tutela sociale: queste le coordinate di fondo della nostra ricerca. E per rintracciarle ci siamo avvalsi del lascito morale, umano e politico e naturalmente della elaborazione di una grande figura che ha profondamente segnato la storia dell'Istituto e che ancora occupa l'immaginario collettivo di quanti lo hanno conosciuto, avendo avuto il privilegio di lavorare sotto la sua guida: il prof. Gianni Billia.

Il Prof. Billia scompare il 9 ottobre di 2004, appena 15 giorni dopo aver partecipato al convegno che il CIV organizzò al CNEL per presentare le Linee di indirizzo. Il 4 dicembre dello stesso anno il CIV ha voluto ricordarlo, intitolando la sala delle sue riunioni a Gianni Billia.

Rispetto dei ruoli all'interno del complesso e delicato congegno della governance duale; riconoscimento reciproco fra l'Organo di Indirizzo e Vigilanza e quelli preposti alla Gestione; assunzione di responsabilità di fronte ai risultati finali dell'azione dell'Istituto, sono stati i cardini sui quali il CIV ha impostato il suo intervento. Ne è derivata una prassi che ha ricercato costantemente il dialogo e la partecipazione, forzando – quando è stato necessario – la vischiosità di una



mentalità resa lenta e ritrosa da una buona dose di scetticismo burocratico.

In questo senso, - giova ripeterlo - quello del CIV non è stato il lavoro di un mero "deliberificio", nel senso che ha cercato di misurare la sua azione, non con il metro quantitativo delle delibere e degli Ordini del Giorno adottati, ma ha cercato di porre innanzitutto il problema della riconoscibilità e della riscontrabilità. Se sia riuscito, in tutto o in parte, nel suo intento è giudizio che solo un osservatore esterno attento quanto obiettivo, può esprimere. In questa sede si può dire che dal punto di vista delle dinamiche interne del Consiglio la risposta è sicuramente affermativa, dal momento che il filo conduttore della sua azione è sempre stato la ricerca e la realizzazione della sua unità.

La dialettica è stata tutt'altro che assente; e del resto non poteva essere diversamente considerato l'elevato grado di pluralismo sociale che si riflette nella composizione del CIV.

Per inciso va detto che alle regole di questo pluralismo, prima ancora che alla sua composizione, si dovrebbe por mano per evitare per il futuro, le manifestazioni di un assenteismo che per fortuna non ha mai recato serie minacce alla funzione deliberante del CIV. A tale riguardo sarà bene che il legislatore operi modifiche significative alla normativa in modo tale che la facoltà di sanzionare l'assenteismo ingiustificato sia effettivamente esigibile.

E tuttavia – grazie alla maturità ed al senso di responsabilità di tutte le parti sociali – è sempre stato possibile raggiungere il punto di sintesi o la mediazione unitaria più soddisfacente.

Grazie a questa unità abbiamo fatto il nostro "mestiere" istituzionale occupandoci con tutto il rigore necessario degli argomenti e dei problemi che rientrano nelle competenze formali del CIV. Ma è giusto sottolineare che nel corso della nostra attività abbiamo affrontato più volte tematiche di ordine più generale e sicuramente dotate di una valenza politica.

Il riferimento è a questioni di fondo che saranno trattate con maggiore ampiezza più avanti e che qui vengono richiamate sinteticamente, quali:

- la difesa dell'autonomia dell'Istituto di fronte all'interventismo gestionale del Ministero del Lavoro da una parte ed alla vicenda della cessione forzosa di una parte cospicua del patrimonio immobiliare ad uso strumentale a FIP;
- la necessità di un intervento legislativo per risolvere i limiti e le carenze che danno luogo al cattivo funzionamento della governance duale;
- la ripresa di un confronto politico sulla riforma dell'ordinamento degli enti previdenziali di cui le forze sociali fossero co-protagoniste insieme alle forze politiche e di fronte al legislatore.

Per questo abbiamo praticato la funzione di interlocutore dotato di un punto di vista politico e di proposte concrete, e proprio per questo sempre attento al dialogo ed al confronto costruttivo.

Questo sforzo ha ottenuto sicuramente buon riscontro presso le Organizzazioni sindacali interne all'Istituto, con le quali abbiamo avuto più volte occasione di confrontarci, e sempre proficuamente; presso le forze sociali di parte sindacale e di parte datoriale; presso il Parlamento, attraverso la Commissione bicamerale per il controllo della spesa e dell'attività degli enti previdenziali e le Commissioni Lavoro di Camera e Senato; infine presso le istituzioni locali, a cominciare dalla Conferenza delle Regioni, con la quale abbiamo dialogato (sia pure ad intermittenza) sulle criticità della invalidità civile.

Lo sforzo del dialogo invece non ha avuto successo – bisogna riconoscerlo – quando ci siamo rivolti ai ministeri vigilanti, vale a dire il dicastero del Lavoro e quello dell'Economia.

## IL GOVERNO CONDIVISO

Come si è già fatto cenno, all'interno dell'Istituto il CIV ha proposto e praticato la ricerca di un metodo di lavoro e di rapporto tra gli Organi di vertice basato sull'idea del "governo condiviso". Anche su questa esperienza sembra necessario tracciare un bilancio di consiliatura.

L'idea affiorò nel dibattito e prese consistenza nel momento in cui occorreva dare uno sbocco positivo – all'interno del Regolamento di auto-organizzazione del Consiglio – alle tensioni che si erano determinate nella consiliatura precedente sul nodo del rapporto fra il CIV ed i Comitati territoriali in ordine alla concreta fruibilità degli articoli 21 e 34 (vecchia formulazione).

La vicenda, così come si è sviluppata nel corso degli anni, è nota e qui vale la pena di rammentarne i passi salienti.

Essa può essere fatta risalire indietro nel tempo fino alla fase in cui il legislatore varò il D.lgs. n. 479 del 1994 con il quale veniva istituito il sistema duale basato sul principio della separazione delle funzioni di Indirizzo e Vigilanza da quelle propriamente gestionali. Così nascevano i CIV, ma con quell'atto di legge non si diede luogo ad una indispensabile opera di armonizzazione della normativa che regolava la natura, le funzioni ed i compiti dei Comitati territoriali, determinando così una situazione decisamente contraddittoria dal punto di vista del rapporto fra questi ed i nuovi Organi di vertice dell'istituto.

Nel dicembre del 2000, con l'intento di risolvere la situazione, il Ministero del Lavoro intervenne con una direttiva con la quale si attribuiva al CIV la prerogativa del "governo generale dei rapporti con i Comitati territoriali dell'INPS", con ciò sottraendoli di fatto alla regia dei C.d.A.

Nell'aprile del 2001 il CIV adottò due delibere (la n° 9 e la n° 10) con le quali recepiva i contenuti della direttiva ministeriale trasferendoli negli articoli 21 e 34 del Regolamento di auto-organizzazione.

Nel giugno dello stesso anno il Collegio dei Sindaci formalizza presso i ministeri vigilanti una serie di osservazioni e di "perplexità" su molteplici aspetti delle

delibere adottate dal CIV ponendo una questione di "legittimità".

A stretto giro di posta il Ministero del Lavoro (che aveva emanato la "Direttiva") risponde, affermando di condividere le perplessità espresse dal Collegio dei Sindaci e dichiarando conseguentemente che "le deliberazioni (adottate dal CIV) nei termini proposti, non possono trovare attuazione".

Nel novembre dello stesso anno il Presidente dell'INPS emana un messaggio diretto ai presidenti dei Comitati INPS in cui si ribadisce la posizione negativa del Ministero del Lavoro. E' il rovesciamento del contenuto delle delibere 9 e 10 del CIV e la sterilizzazione di fatto degli articoli 21 e 34 del Regolamento del CIV. Insomma, il giocattolo è bello; ma è chiuso in una teca di cui l'Organo di indirizzo non ha la chiave.

Nell'aprile del 2003 il CIV tenta una mossa per uscire dall'impasse. Così scrive al Ministero del Lavoro ribadendo le sue posizioni, ma dichiarandosi pronto ad un confronto di merito. Quel tentativo non sortisce effetto: nessuna risposta da parte del Ministro; il contenzioso interpretativo rimane aperto; i Comitati continuano a rimanere nella terra di nessuno, l'operatività del Regolamento rimane sostanzialmente bloccata.

Questa la situazione ereditata dalla terza consiliatura. Nella primavera del 2004 il CIV riprende in mano la questione e, riproponendosi una rivisitazione del Regolamento di auto-organizzazione, assume un orientamento di lavoro avendo ben chiaro:

- che il contenzioso in atto doveva essere sanato;
- che il Regolamento del CIV non poteva farsi carico delle contraddizioni e delle lacune legislative quanto al rapporto tra sistema duale e natura e compiti dei Comitati territoriali;
- che la prassi aveva già di fatto dato conto degli ambiti entro cui questo rapporto veniva considerato insostituibile;

- che l'approccio alla soluzione del contenzioso - nelle condizioni date dal punto di vista normativo – doveva scontare il superamento del principio del "governo generale" dei rapporti con i Comitati a favore dell'adozione del principio del "governo condiviso".

Il principio del "governo condiviso" diventa subito "pratica dell'obiettivo" prima ancora che trovi formale riconoscimento all'interno del Regolamento, nel senso che il CIV apre una linea di confronto con il Presidente dell'Istituto e con il Collegio dei Sindaci che da esiti positivi. Si giunge così ad una nuova formulazione del Regolamento che al nuovo articolo 20 così recita:

"Al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, considerata la composizione e la rappresentatività dei comitati regionali e provinciali, compete il governo, condiviso con gli organi gestionali dell'Istituto, dei rapporti con i suddetti Organismi".

Il riconoscimento della validità dell'idea del "governo condiviso" è indubbiamente sottoposta al giudizio storico ed alla valutazione soggettiva degli attori che vi partecipano. E tuttavia essa può essere apprezzata anche considerandone l'impatto concreto che ha avuto da una parte sul rapporto tra CIV e Comitati, e dall'altra sulle relazioni tra gli Organi di vertice in Sede Centrale.

Sotto il primo aspetto si deve rilevare che i Comitati territoriali hanno colto al volo la portata della novità sia dal punto di vista regolamentare sia dal punto di vista politico. Ne è nato un intenso interscambio di esperienze che si è materializzato nelle numerose videoconferenze e nelle ancora più numerose riunioni dei Comitati presieduti da un componente del CIV. Ciò ha contribuito alla affermazione di una reciproca riconoscibilità i cui frutti si sono visti in maniera particolare nella realizzazione dell'Architettura delle garanzie con particolare riguardo al Bilancio sociale; nell'iniziativa assunta a difesa del patrimonio immobiliare dell'Istituto; nella predisposizione degli obiettivi strategici indicati dal CIV con le diverse edizioni della Relazione Programmatica e nella predisposizione di una importante delibera con la quale il CIV ha affrontato le delicate e complesse criticità della

previdenza in Agricoltura. Il merito principale per quest'ultimo lavoro va alla "Commissione temporanea" istituita "ad hoc" ed ai Comitati regionali della Campania, Calabria, Puglia e Sicilia.

Dal punto di vista del rapporto tra gli Organi di vertice in Sede Centrale è da sottolineare che per il CIV il "governo condiviso" non è mai stato inteso come un tentativo di contendere al C.d.A. particole più o meno significative di competenze gestionali. A ciascuno il suo mestiere. E tuttavia, il regime di separazione delle funzioni, l'esercizio della "governance" è veramente tale quando tutti gli Organi agiscono in regime di con-correnza, cioè sono reciprocamente consapevoli del valore degli obiettivi programmatici, della congruità delle risorse e delle modalità necessarie per raggiungerli e delle criticità che occorre rimuovere.

In questo senso l'idea del governo condiviso allude esplicitamente al valore del dialogo non solo come approccio culturale, ma anche come fattore di razionalizzazione di un sistema di governo altrimenti difettoso in cui le funzioni che abitano la governance duale tendono all'autoreferenzialità.

E' possibile che il giudizio storico sull'idea del "governo condiviso" debba rimanere ancora sospeso, magari in attesa di una definitiva validazione che soltanto il futuro può dare. Di sicuro però sono da ascrivere già ora e nel contesto considerato a questa intuizione almeno tre buoni risultati.

## IL NUOVO REGOLAMENTO DI AMMINISTRAZIONE E CONTABILITA'

Il primo di questi tre risultati è rintracciabile nella formulazione del nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità adottato in base al DPR 97/2003.

Il CIV ha colto immediatamente la valenza modernizzatrice di quelle disposizioni. Un insieme normativo pensato bene, con il quale la "funzione pubblica" abbandona finalmente le roccaforti del centralismo burocratico per realizzare un processo di

decentramento della responsabilità budgetaria. Diamo atto ben volentieri alla Tecnostruttura dell'Istituto di aver raccolto l'offerta di coinvolgimento del CIV nella fase in cui andava elaborando un testo necessariamente complesso e tuttavia molto aderente allo spirito profondamente innovatore della legge.

Da questa collaborazione scaturisce quella che può essere considerata una delle innovazioni più interessanti del nuovo Regolamento: l'adozione della Relazione Programmatica. In altri termini il nuovo Regolamento delinea un'architettura gestionale nella quale – fermo restando il rispetto della separazione dei ruoli – il CIV acquisisce una funzione strategicamente rilevante. Ed è la titolarità della Relazione programmatica a conferirgliela.

E' infatti dalla Relazione programmatica – o per meglio dire, dalla sua funzione ordinatoria – che si dipana il percorso della responsabilità budgetaria, che fissa gli obiettivi strategici sui quali la responsabilità gestionale stabilisce le linee del bilancio previsionale prima che queste vengano convogliate sul territorio. In questo modo il nuovo Regolamento prospetta un circuito decisionale nel quale finalmente il territorio diventa il luogo nel quale si può e si deve misurare il grado di realismo delle scelte budgetarie. A sua volta questo processo di coinvolgimento e di responsabilizzazione della tecnostruttura territoriale dischiude la possibilità di un nuovo rapporto con gli Organismi collegiali ed in particolare con i Comitati regionali.

In effetti nulla impedisce che questi Organismi – ormai deprivati di quasi tutte le funzioni di giustizia amministrativa – possano diventare interlocutori di vaglia sociale e politica delle UPB regionali nel processo di formazione degli orientamenti budgetari che precede ed accompagna la fase di negoziazione con le UPB della Sede Centrale. La prospettiva ha fondamento, e l'offerta della collaborazione è convincente, al punto da diffondere in quasi tutte le sedi regionali la pratica del confronto intenso e ravvicinato fra i Comitati regionali ed i Direttori regionali.

Purtroppo persistono in qualche recesso della

tescnostruttura residui di una vecchia mentalità, patetica quanto burocratica che considera il dialogo ed il confronto democratico alla stregua di una iattura. Ma per fortuna è marginalità, insomma, "parva materia".

Dunque in questo circuito decisionale, la Relazione Programmatica predisposta dal CIV diventa al tempo stesso punto di riferimento per la predisposizione delle linee del bilancio previsionale in Sede Centrale e per l'elaborazione degli orientamenti programmatici vanno al confronto con le Direzioni regionali. Così è il circuito della partecipazione che si inverte, e che genera consenso e condivisione e fa di questi requisiti la ragione di forza delle scelte che vengono compiute in sede di bilancio.

## LA RIFORMA DEI COMITATI TERRITORIALI

Il secondo risultato politico che può essere iscritto nella colonna delle positività dell'intuizione del governo condiviso riguarda ancora la vicenda dei Comitati territoriali.

A memoria della terza consiliatura, (vi si è già fatto cenno), i Comitati territoriali sono stati pressochè permanentemente al centro di una dura requisitoria che ne ha messo sotto accusa la pletoricità della loro composizione, la farraginosità della loro azione ed ancora più pesantemente l'efficienza della spesa. Contro l'azione corrosiva di questo attacco il CIV cercò in una prima fase di allestire una linea di difesa che dava per scontata la loro utilità sociale ed istituzionale e che si proponeva di dimostrare l'infondatezza della critica mossa ai Comitati dal versante dei costi di gestione, dimostrando la sostanziale irrilevanza del loro peso percentuale sui costi di gestione complessiva dell'Istituto. Si trattava di una linea di difesa che fu prontamente raccolta e rilanciata dai Comitati stessi attraverso la approvazione di decine di Ordini del Giorno, ma che presto rivelò il suo limite tatticista e dunque l'angustia degli spazi politici in cui si muoveva. La consapevolezza di questo limite si fece presto sentire e creò le premesse per una riflessione più ampia ed approfondita sulla sorte dei Comitati.



L'occasione per l'abbozzo di un primo disegno riformatore si presenta intorno alla metà del 2005 con la verifica dell'art. 41 comma 1 della L. 449 del 27 dicembre 1997. Come è noto è la prescrizione di legge che assegna al CIV la prerogativa della "individuazione dei Comitati, commissioni ed ogni altro organismo collegiale con funzioni amministrative ritenuti indispensabili, ovvero non più identificati come necessari per la realizzazione dei fini istituzionali dell'Ente interessato". A questo riguardo è da dire, sia pure di passata, che il CIV non ha mai avuto un potere istituzionale sufficiente per l'esercizio di questa prerogativa. E di questo aspetto si dovrà certo discutere se e quando il tema della riforma della governance duale sarà messo al centro del confronto tra governo e parti sociali e nell'agenda del legislatore.

La consapevolezza dei limiti dei suoi poteri istituzionali da una parte e la necessità di dare una risposta strategica alle problematiche dei Comitati dall'altra inducono il CIV ad aprire per la prima volta un vero e proprio discorso riformatore ponendo sul tappeto il nodo della pletoricità degli Organismi collegiali.

Il 21 giugno del 2005 il CIV approva un Ordine del giorno con il quale collega l'esercizio della verifica dell'art. 41 ad un "Progetto di razionalizzazione degli Organismi operanti all'interno dell'Istituto".

La forza riformatrice del "Progetto" poggia sostanzialmente su due obiettivi: la razionalizzazione delle attività delle commissioni, prospettando la redistribuzione delle rispettive competenze verso i Comitati provinciali e con ciò rendendo possibile una robusta potatura dell'albero della pletoricità.

Il secondo obiettivo è quello dell'applicazione del principio di pariteticità fra la rappresentanza delle parti sindacali e quelle datoriali, con ciò aumentando il grado di rassomiglianza dei Comitati territoriali con il CIV in Sede Centrale.

Il cambiamento delle cose è dunque possibile in se', ma è chiaro che non può essere effettuato in via meramente amministrativa. Perché la riforma possa essere attuata, occorre l'intervento del legislatore. E' ciò che il CIV

sollecita inviando l'O.d.G. al Governo, alla Commissione Bicamerale per il controllo della spesa previdenziale e, naturalmente, alle parti sociali. Di più non si può fare.

La discussione sugli Organismi collegiali si ripropone - e con rinnovato vigore - l'anno successivo, quando l'art. 29 di quello che è passato alla storia come "decreto Bersani", dispone "la riduzione della spesa complessiva per commissioni, Comitati ed altri Organismi mediante la riduzione del 30% della spesa da calcolare sul dato di consuntivo 2005".

Come se non bastasse, degli Organismi collegiali si occupa anche il D.d.L. Finanziaria che con l'art. 43 va ben oltre la riduzione percentuale dei costi, prospettando la soppressione pura e semplice dei Comitati.

Di fronte a questo quadro in cui non esiste alternativa di segno riformatore, il CIV decide di agire su tre piani distinti. Innanzitutto si propone di dimostrare - conti alla mano - che il costo derivante dall'abolizione del ruolo di giustizia amministrativa esercitato dai Comitati è di gran lunga superiore al valore del risparmio ottenuto dalla loro abolizione. Ciò avviene attraverso un'intensa attività di comunicazione sociale e di mobilitazione del territorio e poi svolgendo una vera e propria azione di prossimità e di dialogo con le Commissioni parlamentari e con le forze di tutti gli schieramenti politici.

In secondo luogo il CIV mette in campo una forte sollecitazione perché le parti sociali assumano il tema della riforma dei Comitati e ne facciano uno dei punti dell'agenda del confronto con il governo sui temi della Finanziaria. Ed a questo scopo il 24 ottobre del 2006 adotta uno specifico Ordine del giorno.

Infine si tratta di dare una risposta di merito al "decreto Bersani" che intanto è diventato legge con il n. 248 del 4 agosto 2006. Qui c'è un obbligo preciso da rispettare. Ed allora si fa avanti l'idea di procedere al taglio del 30% dei costi di gestione, non come mera determinazione amministrativa, ma come il risultato di una vera e propria riforma dei Comitati. Le premesse concettuali per operare questo tentativo già esistono e sono contenute nel citato O.d.G del 21 giugno del 2005. Ma perché esse trovino

percorribilità concreta occorre che tutti gli Organi di vertice dell'istituto *condividano* "questa prospettiva" e la considerino praticabile.

Seguendo questo ragionamento il CIV formula un'offerta di ricerca comune al C.d.A. ed al Direttore Generale. La risposta è positiva. Ne scaturisce una decisione di grande importanza politica: quella di dare vita ad una "COMMISSIONE MISTA CIV-C.d.A. - TECNOSTRUTTURA".

La Commissione lavora bene e a ritmo serrato, sicchè, nel giro di tre mesi, elabora una proposta che dà una risposta alta ed efficace all'obiettivo del risparmio fissato dalla legge e lo fa predisponendo una bozza di articolato a modifica ed integrazione del Regolamento delle adunanze; prospettando i contenuti di una drastica riduzione dei componenti dei Comitati a tutti i livelli; infine elaborando una vera e propria bozza di articolato di legge, composto di 7 articoli per una nuova disciplina dei Comitati provinciali.

Il documento conclusivo, sottoscritto il 12 dicembre 2006 dal Presidente dell'Istituto, dal Presidente del CIV, dal Direttore Generale e dagli altri componenti della Commissione, fu recepito integralmente da una delibera del C.d.A. del successivo 21 dicembre.

Quel documento – sotto la pressione di una legge-delega che assegnava al Ministro del Lavoro il compito della razionalizzazione" degli Organismi collegiali – fu poi oggetto di un'ulteriore fase di elaborazione che condusse alla predisposizione di un progetto organico di riforma che rispondeva agli indirizzi generali fissati dalla legge-delega, con il quale veniva prospettato la riduzione del numero complessivo dei Comitati centrali e la riduzione di ben i due terzi del numero dei componenti dei Comitati provinciali.

Rivendico alla sensibilità dei Consiglieri del CIV e del C.d.A. che vi hanno lavorato ed all'impegno della direzione Organi Collegiali il merito della elaborazione di quel documento. Che fu accettato dalle parti sociali e fatto proprio dal Ministro del Lavoro, che se ne intestò il patrocinio nel corso della conferenza stampa del 24 luglio 2007. Purtroppo di quel progetto si sono perse le tracce nei labirinti della burocrazia ministeriale e poi nel

gorgo della crisi di governo che ha condotto alla fine anticipata della legislatura.

## IL REGOLAMENTO DI ORGANIZZAZIONE

A conti fatti si può dunque asserire che l'esperienza realizzata con la Commissione mista costituisce uno dei punti più alti nel perseguimento e nella conferma della validità di fondo dell'idea del "governo condiviso". Anche se resta il rammarico per il fatto che questa offerta non ha trovato alcun riscontro quando si è trattato di osservare più da vicino le problematiche di un Regolamento di Organizzazione ormai del tutto anacronistico rispetto alle innovazioni introdotte dal nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità, di cui – peraltro – dovrebbe essere la naturale continuità.

Questo anacronismo è destinato a pesare sempre di più, e sempre più negativamente sulla vita dell'Istituto, in quanto nega in radice la possibilità di una vera politica del personale, perpetua le criticità di un assetto dirigenziale obeso al centro e sguarnito sul territorio, inficia la piena affermazione del principio di responsabilità gestionale, che poi è il cuore stesso della qualità e dell'efficienza produttiva.

## L'ARCHITETTURA DELLE GARANZIE

Il terzo risultato ascrivibile all'idea del governo condiviso è quello di aver posto mano con decisione alla realizzazione di quella che nelle linee di indirizzo strategico di inizio consiliatura, abbiamo chiamato l'Architettura delle garanzie, vale a dire il Bilancio Sociale, la Carta dei Servizi, il Codice etico. Qui conviene lasciar parlare la relazione presentata al Convegno organizzato dal CIV presso il CNEL il 24 ottobre del 2007.

A presidio della trasparenza il CIV ha voluto porre nelle

sue linee di Indirizzo strategico, quella che ha definito l'Architettura delle garanzie. Quel documento che inaugurava la terza consiliatura, chiariva un punto decisivo, e cioè che "l'idea di fondo consiste nel delineare un INPS che si presenti come un sistema aperto nel quale le diverse componenti interne debbono entrare in contatto con il mondo esterno con il quale debbono interagire".

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- si sa – è la scienza della morale; la quale a sua volta definisce il bene in sé. Ma il "bene" è tale quando considera il bene comune. In questo senso noi abbiamo considerato la realizzazione della architettura delle garanzie come una vera e propria premessa di valore ed al tempo stesso come un atteggiamento che spinge l'Istituto a condividere con i cittadini, i lavoratori, i pensionati e le imprese, la costruzione del "bene comune".

Il bene comune dunque. Nientemeno!, si dirà. Ma in realtà è proprio così.

La storia dell'INPS è per molti aspetti la metafora delle conquiste del movimento dei lavoratori e della società industriale del nostro paese, nel senso che può definirsi

a buon diritto 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, nè può essere pensata come una mera 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 presiedono al buon funzionamento dello stato sociale, l'Istituto deve avere la massima attenzione anche al "modo" in cui svolge la sua missione. La legge 88/89 disegna i connotati essenziali della autonomia dell'Istituto e contestualmente ne definisce il carattere quando afferma il perseguimento di pratiche ispirate al massimo di efficacia, efficienza e tempestività. Sovente questi tre termini vengono sintetizzati all'interno del concetto di produttività.

Da queste premesse di ordine generale prima ancora che dal nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità (che pure lo chiama in causa) discende l'impegno diretto del CIV nella realizzazione del Bilancio Sociale e nel sostegno dell'azione di promozione della Carta dei Servizi. Ancora una volta conviene cedere la parola alla relazione del CNEL.

### **DOMANDE DI SENSO**

Domanda. Abbiamo realizzato il Bilancio Sociale per obbedire ad una direttiva ministeriale? Certamente sì; intanto perché la Direttiva del Ministero della Funzione Pubblica del febbraio 2006 è una buona direttiva, soprattutto quando afferma che il suo "scopo è di promuovere, diffondere e sviluppare nelle amministrazioni pubbliche un orientamento teso a rendere accessibile, trasparente e valutabile il loro operato da parte dei cittadini, mediante l'adozione del Bilancio Sociale". E poi perché abbiamo sempre considerato nostro preciso dovere ottemperare alle disposizioni che promanano dal Parlamento e dal Governo anche quando non sono rigidamente vincolanti. Per questo, dunque, ma non solo per questo.

All'inizio del nostro lavoro ci siamo detti che l'INPS è

un'istituzione sociale troppo importante perché ci si accontentasse di presentare le sue credenziali nella forma di un mero adempimento burocratico, ancorché bellamente confezionato.

"L'INPS rende conto ai cittadini". Già; ma come è possibile rendere conto ai cittadini in modo tale che questi siano pienamente informati e consapevoli delle cose che fa l'Istituto? Qui naturalmente è appena il caso di dire che il concetto di cittadinanza comprende le categorie sociali che la formano: i lavoratori, le imprese i pensionati e così via.

E poi, perché farlo nella forma di questo documento; a testimoniare la natura sostanziale dell'INPS come vera e propria "impresa sociale" non erano forse sufficienti quelli che già ora danno regolarmente conto dell'attività e delle performances dell'Istituto: a cominciare dal "Rapporto annuale", per finire con la documentazione contabile in senso stretto che di per se descrive il carattere esclusivamente "sociale" dei bilanci dell'INPS?

Di qui un altro interrogativo ancora più pesante. Se il bilancio contabile deve dare conto della trasparenza e della correttezza amministrativa e finanziaria delle gestioni dell'INPS, e deve farlo di fronte al Parlamento, al Governo ed alla magistratura contabile dello Stato, di che cosa deve rendere conto il suo Bilancio sociale, fermo restando che deve farlo di fronte ai cittadini? Insomma, dove sta lo spazio del Bilancio Sociale nello scaffale dei documenti dell'INPS? A questo punto un ultimo interrogativo, forse il più importante. Una volta che i cittadini sono stati informati, come possono spendere questa informazione; o per meglio dire, come possono convertirla in partecipazione attiva in modo tale che la qualità delle prestazioni "istituzionali" sia sempre più aderente alla domanda di qualità sociale?

Come si può vedere le domande che si affollano sono tante e tutte molto impegnative. Per questo è necessario procedere con ordine.

L'INPS – è appena il caso di accennarlo – è un sistema altamente complesso che presidia il centro delle politiche di welfare del nostro paese; che amministra un

conto economico che, tra pagamenti e riscossioni raggiunge circa 400 miliardi di euro l'anno (come dire di un bilancio che è secondo solo a quello dello Stato); che dispone di formidabili banche-dati; che ha a che fare con la domanda sociale di 19 milioni di assicurati, 14 milioni di pensionati e di circa 2 milioni di imprese da cui provengono le contribuzioni mentre per conto dello Stato amministra i cosiddetti "trasferimenti" che servono a coprire la spesa assistenziale. Per questo il suo primo fondamentale impegno è e deve essere la trasparenza.

### ***L'INPS E LA PROGETTAZIONE DELLA RESPONSABILITA' SOCIALE***

Innanzitutto è doveroso riconoscere che il processo di gestazione del Bilancio Sociale è stato significativamente lungo. Cominciammo a parlarne all'indomani del varo del nuovo Regolamento di Contabilità ed amministrazione voluto dal D.P.R. 97 del 2003, che all'art. 46 ne prescriveva la redazione affidandola di fatto al CIV. Avendo sul tavolo di lavoro tutte quelle domande di senso cui ho già fatto cenno, il CIV ha preso la questione molto sul serio. E per questo abbiamo abbozzato gli schemi di massima concentrando l'attenzione su quattro chiavi interpretative: l'Autonomia, la Cittadinanza, la Legalità, l'Efficienza.

### ***L'AUTONOMIA***

Partendo dal nodo dell'autonomia ci siamo detti che se il Bilancio Sociale è il documento con cui l'Istituto compie un atto di trasparenza e di assunzione di responsabilità sociale, esso non può che essere un atto politico con il quale definisce il carattere sostanziale della sua autonomia. Per un Ente come l'INPS dunque l'autonomia è un modo di definire la qualità degli obiettivi; ma è (e deve essere) anche un modo per definire gli interlocutori sociali con i quali è necessario entrare in relazione per validarne l'efficacia. Questo approccio ci ha permesso di affrontare correttamente il



problema della individuazione degli stakeholder, configurandoli lungo una scala di preferenza in modo tale che anch'essi riflettessero il massimo grado possibile di responsabilità sociale in senso lato e di rappresentatività. Ci siamo detti che se questo approccio avesse avuto successo il Bilancio Sociale avrebbe messo l'INPS al centro di una rete di relazioni molto più densa di quella che offrono i canali formali istituzionali. In effetti abbiamo fatto presto a riconoscere – grazie alla prontezza con cui hanno risposto alle nostre richieste di dialogo e di confronto – nelle Parti sociali di cui il CIV è espressione, i principali stakeholder di riferimento.

### **LA CITTADINANZA**

L'INPS non è una società di capitali, quindi non ha il problema di definire la tracciabilità sociale dei suoi prodotti (ammesso che sia corretto definirli così); ha invece la necessità di salvaguardare ed incrementare il deposito fiduciario che ha presso i cittadini. Per questo il parametro della sua redditività non è determinato dalla categoria del profitto, bensì dal grado di soddisfazione sociale che realizza tramite le sue prestazioni.

L'INPS ha dunque di fronte a se non il mercato, ma la società; gestisce non servizi mercantili, bensì diritti di cittadinanza. La figura che ha di fronte a se non è il "cliente", ma il "cittadino". Si può descrivere sinteticamente questa differenza, considerando quelle che potremmo definire coppie dialettiche: la coppia cliente/cittadino; la coppia opportunità/diritti; la coppia mercato/cittadinanza. Perché dialettiche, queste coppie? Perché al loro interno c'è una alterità di fondo che si muove lungo due filiere le cui finalità sono filosoficamente estranee l'una all'altra. Da una parte c'è la filiera cliente-opportunità-mercato. Dall'altra c'è la filiera cittadino-diritti-cittadinanza.

Da una parte c'è la "Responsabilità sociale" dell'impresa privata che si propone di tutelare le ragioni del profitto per mezzo della massima fidelizzazione possibile del

cliente. Dall'altra c'è la "Responsabilità Sociale" di un'azienda sociale come l'INPS che si propone di rafforzare il rapporto fiduciario tra cittadini e P.A. e fare di questa fiducia la chiave stessa della coesione sociale.

Se questo è lo sfondo sul quale l'Istituto è chiamato a muoversi, allora è evidente che la sua rendicontazione deve porsi il problema dell'apporto dell'Istituto all'innalzamento della qualità sociale.

### **LA LEGALITÀ.**

Terza chiave interpretativa: la legalità.

L'INPS, al pari del Fisco è a tutti gli effetti un ente di frontiera nella lotta contro il lavoro sommerso e contro l'evasione contributiva; per questo deve pensare se stesso come un vero e proprio presidio di legalità. Tuttavia, a differenza del Fisco, l'INPS non ha una "Guardia di Finanza" da mettere in campo nell'azione di contrasto; ha sì un corpo di vigilanza di prim'ordine, che però deve fermare la sua azione sulla soglia dell'accertamento. Speriamo che questi poteri di vigilanza possano essere irrobustiti. Intanto la politica di contrasto dell'evasione deve scommettere quasi tutto sull'azione di prevenzione piuttosto che su quella di repressione.

Il Bilancio Sociale mostra, cifre alla mano, il fortissimo impegno ed i risultati ottenuti fin qui dall'Istituto. Ma ancora più limpidamente afferma che l'evasione contributiva, insieme al sommerso, costituisce non solo una perdita di gettito, ma anche una distorsione del mercato per chi opera nel rispetto della legge; una mancanza di garanzia e di tutela dei lavoratori, una diffusione di illegalità sul territorio con conseguente riduzione della certezza del diritto. Detto in altri termini, l'ammontare della contribuzione non riscossa è un sintomo di crisi della legalità; l'ampiezza di questo ammontare misura in larga parte la crisi dei conti dell'Istituto; il costo di questa crisi viene addossato all'insieme dei cittadini e delle imprese in termini di minore prestazione oppure allo Stato in termini di

maggiori trasferimenti.

La presa in carico del tema della legalità da parte del Bilancio Sociale significa dunque mettere in campo non soltanto un forte impegno etico, ma anche una azione di grande valore economico per i conti dell'INPS e per quelli dello Stato.

### **L'EFFICIENZA**

La quarta chiave interpretativa è quella dell'efficienza; che allude evidentemente alla promozione di buone pratiche, ad un costante miglioramento in termini di trasparenza degli impegni assunti di fronte ai cittadini ed alle imprese; alla valorizzazione dello straordinario patrimonio umano e professionale, di quello informatico e di quello costituito dai suoi beni immobili e materiali. Di questa costante tensione verso l'innalzamento del livello di efficienza vi è un'ampia testimonianza all'interno del Bilancio Sociale.

In questo senso e a questo punto del discorso, si pone il problema del grado di "utilità marginale" che il Bilancio Sociale può conferire all'economia generale dell'Istituto.

Si ha utilità marginale solo ad una condizione, e cioè se il Bilancio Sociale incide sulla formazione delle scelte gestionali dell'Istituto. Non è un caso che a prescriverne l'introduzione sia l'art. 46 del nuovo Regolamento di contabilità ed amministrazione adottato nel 2005. In questa scelta si riflette il senso di una dualità virtuosa che giustamente e correttamente assegna la cura della documentazione contabile agli Organi ed alle funzioni amministrative, riservando a quelli di Indirizzo la cura e la verifica della tracciabilità sociale della spesa. La norma, infatti, è molto chiara e prevede che il Bilancio Sociale sia approvato dal CIV "dopo" l'approvazione del consuntivo d'anno in modo tale che il Bilancio sociale ne prenda in consegna i contenuti e ne proponga una lettura ragionata agli stakeholder. Ecco dunque il ruolo del Bilancio Sociale: incrementare la trasparenza, aumentare il grado di

interazione sociale proponendo ai cittadini, alle imprese ai lavoratori ed ai pensionati un rapporto più intenso e partecipato di quello che può dare lo sportello, e poi misurare il grado di soddisfazione sociale realizzato dalle prestazioni. Qui siamo al punto.

Detto in altri termini, la domanda su cui si basa il Bilancio Sociale è: quanto benessere sociale producono le prestazioni dell'INPS?

Benessere e soddisfazione non derivano soltanto dal volume quantitativo dei servizi e delle prestazioni, ma anche dal modo in cui vengono erogate, dalla qualità del rapporto che si instaura tra le strutture dell'Istituto ed i cittadini che vi si rivolgono, nonché dalla qualità delle risorse tecniche ed immateriali che utilizza. In questo senso il Bilancio Sociale spiazza ogni routine burocratica e costringe all'efficienza, all'efficacia ed alla produttività. Che per un ente come l'INPS misura la capacità di procurare soddisfazione sociale. Per questo l'INPS – tanto per fare un esempio – ha già adottato la procedura "lavorare in tempo reale", e per questo la Carta dei Servizi impegna tutte le strutture alla risposta di qualità; che poi vuol dire prossimità fisica, personalizzazione e tempistiche rapide.

### ***IL BILANCIO SOCIALE ED IL TERRITORIO***

Come è possibile rilevare dalla documentazione, che lo compone, il Bilancio Sociale dell'INPS è composto per un terzo dal Documento nazionale e per due terzi dai Bilanci sociali elaborati dalle Sedi regionali; si è trattato di una scelta ben precisa da parte del CIV che merita una spiegazione.

L'INPS è un sistema altamente integrato fra centro e territorio; il 90% delle sue risorse umane è dislocato nelle 526 sedi ed agenzie territoriali, e la ragione è che l'assetto organizzativo è dominato dal principio di prossimità territoriale e dunque dalla disponibilità al rapporto diretto che si realizza tramite le sedi fisiche, ma anche e sempre di più attraverso i canali informatici e la telematica.

Sulla base di questa considerazione ci siamo detti che se il Bilancio Sociale doveva essere concepito come uno strumento di interazione sociale; se doveva misurare il grado di soddisfazione sociale, non poteva non essere a sua volta pensato come uno strumento di prossimità sul territorio. Per testare questa impostazione, ci siamo rivolti innanzitutto all'interlocutore naturale del CIV, vale a dire i Comitati territoriali, ottenendo da loro un'immediata disponibilità a partecipare all'impresa. Così, dopo aver promosso una serie di incontri con i principali stakeholder di riferimento in sede nazionale, è iniziato il viaggio del CIV attraverso il territorio per verificare le condizioni di realizzabilità dei Bilanci Sociali regionali. Un viaggio di straordinario interesse istituzionale in cui è stato possibile certificare una preziosa disponibilità alla collaborazione reciproca tra i Comitati regionali e i Direttori delle sedi. Una collaborazione nella quale era chiaramente riflesso il valore e la giustezza dell'idea del "governo condiviso" per la quale il CIV si è battuto fin dall'inizio della terza consiliatura.

Sul territorio occorre innanzitutto prospettare una nuova rete di relazioni con gli stakeholder. Come testimonia la voluminosa produzione di O.d.G. ciò si è realizzato grazie ai numerosi incontri ed ai convegni territoriali ai quali hanno partecipato le OO.SS., i rappresentanti dei Patronati e dei CAF, i rappresentanti delle amministrazioni locali e delle forze politiche. Tutto questo ha richiesto tempo, ma ha permesso la mobilitazione di tante energie interne all'Istituto, la formazione di un alone di interesse politico intorno all'iniziativa del Bilancio Sociale, l'accumulazione di un prezioso materiale di ricerca e di scambio di esperienza tra i Comitati e le Direzioni.

Questo lavoro di ricerca si è felicemente intrecciato con il processo di adozione del nuovo Regolamento di contabilità voluto dal D.P.R. 97 del 2003, al punto da prospettare una linea di continuità in cui l'elaborazione di un bilancio sociale davvero capace di dare conto del grado di soddisfazione sociale realizzato tramite le prestazioni ed i servizi dell'INPS, fa da contrappunto

all'elaborazione delle scelte budgettarie. Che saranno tanto più pertinenti ed efficaci quanto rifletteranno la domanda di qualità sociale che proviene all'Istituto tramite gli stakeholder.

In questo ambito dunque tutto si tiene: la realizzazione dell'architettura delle garanzie e la messa a regime del nuovo Regolamento di contabilità; la responsabilità della Direzione Generale e quella delle Direzioni territoriali; il ruolo degli Organi di indirizzo e quello della Tecnostruttura.

Sta anche qui, in questo approccio, la partita della Responsabilità Sociale di un grande soggetto come l'INPS.

## **II CODICE ETICO**

L'Architettura delle garanzie non potrà comunque dirsi compiutamente realizzata fino a quando non sarà varato il Codice etico. Su questo punto il CIV ha dovuto prendere atto della sostanziale impraticabilità di un suo impegno diretto, tenuto conto delle vaste implicanze che questo documento è destinato ad avere sulla valutazione della qualità del lavoro e sulle stesse forme di riconoscimento della professionalità della prestazione. Il Codice etico infatti altro non è che l'assunzione, in prima persona da parte di ogni operatore, quale che ne sia la posizione professionale, del principio di responsabilità nel perseguimento delle "buone pratiche". Un principio dunque che a sua volta comporta la capacità di autovalutazione del modo di essere, del modo di agire e del modo in cui viene vissuta ed interpretata la missione sociale dell'INPS di fronte ai cittadini, alle imprese, ai lavoratori, ai pensionati. Il patto di fiducia che lega l'INPS alla cittadinanza ed in particolare al vasto universo dei suoi nuovi assicurati potrà essere riconfermato e se possibile rafforzato grazie anche alla capacità di costruire nei fatti un'etica pubblica e con essa la pratica della buona amministrazione.

Per queste ragioni la realizzazione del Codice etico deve continuare ad essere uno degli obiettivi imprescindibili

che le parti sociali rappresentate in seno al CIV debbono perseguire.

## LE PROBLEMATICHE DELLA GOVERNANCE DUALE

Il CIV, fin dalle prime battute della terza consiliatura, ha avvertito la portata dei problemi e delle criticità del sistema di governance duale. La ricerca delle ragioni dei limiti in cui tuttora si muove il sistema iniziò già nel primo anno di consiliatura e proseguì grazie anche all'indagine conoscitiva di cui si fece promotrice la Commissione Bicamerale per il controllo della spesa previdenziale sul funzionamento del sistema duale.

Il 25 luglio del 2005 il CIV inviò la sua lettera di risposta indicando i punti di criticità del sistema duale ed i nodi da sciogliere. Si deve sottolineare che i rilievi formulati al difettoso funzionamento del sistema duale trovarono un riscontro nella relazione conclusiva della commissione, che tuttavia rimase alla superficie del problema.

Tuttavia era evidente che occorre una riflessione più profonda che scavasse a fondo nelle ragioni della crisi latente del sistema prima di giungere alla prospettazione di un quadro evolutivo che ne superasse limiti e criticità.

Il discorso sul sistema duale è per moltissimi versi il discorso sul ruolo e sul peso delle parti sociali nella vita dell'INPS ed è dunque il discorso sulla storia del CIV.

Una storia che cominciò 12 anni fa, esattamente il 30 giugno del 1994, quando il governo emanò un Decreto Legislativo che recava il numero 479 e con il quale veniva sancito il principio della separazione delle funzioni di indirizzo da quelle di gestione. Con questo atto, veniva istituito il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza mentre contemporaneamente la facoltà di designazione dei componenti degli Organi di gestione trasmigrava dalle mani delle parti sociali verso altri lidi.

Si sa che il sistema duale si materializzò in condizioni storiche per molti versi straordinarie. Ed è inutile tacere sul fatto che la decisione delle parti sociali di separarsi

dalle competenze propriamente gestionali fu una scelta necessitata, piuttosto che il frutto maturo di una riflessione intorno ai nuovi sistemi di governance di cui pure già l'Europa parlava (basti ricordare la famosa 5<sup>a</sup> direttiva del 1995). Ma è indubbio che si trattò della testimonianza di un grandissimo senso di responsabilità politica e sociale. E' bene rammentare, infatti che in quello scorcio di tempo giungeva a maturazione una delle più importanti e profonde riforme del sistema previdenziale del nostro Paese che ridisegnava le aspettative pensionistiche, che modificava i criteri di calcolo e che strutturava la previdenza complementare. L'INPS era più che mai al centro di questa riforma e su di esso gravava quasi tutto l'onere della prova. L'Istituto aveva i mezzi per affrontarla, ma proprio in quel momento mutava la sua forma di governo e questo poteva produrre effetti imprevedibili. Ed invece così non è stato perché appunto le parti sociali, pur nelle mutate condizioni, hanno dimostrato senso dello Stato, senso del bene comune ed attaccamento al bene dell'Istituto. E così c'è da chiedersi come sarebbe stato l'INPS e come avrebbe retto i contraccolpi delle fortissime tensioni sociali che accompagnarono il varo della riforma del '95 senza l'usbergo delle parti sociali che tramite il CIV si adoperavano per rendere compatibili fra di loro le prescrizioni della riforma, le inquietudini della gente ed i mezzi disponibili. Chi avesse la pazienza per farlo troverebbe molto istruttiva la lettura delle delibere e degli O.d.G. degli anni fra il 1995 ed il 2000. Vi troverebbe la conferma di quanto prezioso ed importante sia stato il ruolo delle parti sociali nel suggerire ed orientare il cammino dell'Istituto.

Mentre faceva fronte ai doveri verso la riforma, il sistema duale doveva anche provvedere a definire se stesso. Con il 479 entrava in campo il soggetto politico-parlamentare, nelle cui mani passavano le prerogative di designazione degli Organi di gestione, mentre il potere di nomina passava dalle mani del presidente della Repubblica a quelle dell'Esecutivo di governo. La politicizzazione delle cariche diventava così non solo sostanziale, ma anche formale. Ciò rese il quadro di governo dell'Istituto



oggettivamente più complicato e la tensione dialettica all'interno del nuovo assetto di competenze e poteri, inevitabile. Ridotto all'essenziale, il problema era di stabilire "chi fa che cosa". La legge in proposito diceva poco ed allora occorreva procedere al meglio, pragmaticamente, sperimentalmente.

Il fatto è che le parti sociali - vecchie del mestiere gestionale - sapevano cosa fare, ma non potevano più farlo. I nuovi attori politici non sapevano cosa fare, ma evidentemente (e comprensibilmente) volevano quanto prima impadronirsi del ruolo gestionale. La tecnostruttura dal canto suo - vero architrave della costruzione e della continuità dell'Istituto - sapeva perfettamente come fare le cose, ma non aveva (né in quella fase poteva avere) perfettamente chiaro come dialogare con il nuovo sistema di governo avendo a che fare, da una parte con un attore che conosceva bene per consolidata esperienza, ma che ora svolgeva una funzione "lontana" dalle competenze gestionali, e dall'altra con un attore che conosceva pochissimo nella veste di gestore, ma dal quale ora dipendeva in forma diretta.

In un contesto così complesso potevano manifestarsi pericolose crisi di rigetto del sistema duale. Così non è stato. Le parti sociali hanno dovuto rinunciare a qualcosa ma, benchè spogliate di responsabilità (e di potere) gestionale, non sono mai venute meno al senso di responsabilità politica. Ebbene, è proprio questo senso di responsabilità che oggi le autorizza a fare un bilancio ed a riconoscere che il sistema duale è vittima di una contraddizione di fondo; l'idea che la sorregge è moderna e fortemente innovativa perchè afferma la dialettica dei poteri come condizione della trasparenza e del buon governo; ma così com'è, ha un che di barocco che ne pregiudica il funzionamento e lo fa apparire insoddisfacente. Detto brutalmente, il sistema così com'è, non va; e non va bene almeno per tre buone ragioni.

La prima (ed a questa si è già fatto cenno) è che l'impianto normativo che ha dato vita all'assetto duale e dunque al CIV appare lacunoso ed imperfetto, nel senso che non chiarisce gli ambiti, le competenze ed i poteri

effettivi dell'Organo di indirizzo e vigilanza dal punto di vista della concreta esigibilità delle disposizioni che emana. Senza il supporto di un chiaro apparato sanzionatorio le sue delibere sono poco più che colpi a salve. E' vero che la legge affida al CIV il potere di approvare i documenti di bilancio, ma a ben guardare si tratta di un potere formale più che sostanziale, poiché la pratica impossibilità di collegare le politiche di bilancio agli indirizzi, trasforma l'esame dei documenti in una mera operazione di avallo della correttezza contabile ed amministrativa; operazione peraltro duplicata dal C.d.A. ed in maniera ancora più pregnante, dal Collegio dei Sindaci e dal Magistrato della Corte dei Conti.

La seconda ragione, largamente dipendente dalla prima, è che non riesce a risolvere la tensione latente fra le rispettive sfere di competenza del CIV e degli Organi di gestione. In questo senso semmai è da rimarcare il fatto che il processo dialettico che da luogo alle scelte deve avvenire in un contesto di forte asimmetria; a fronte di "UN" Organo di indirizzo operano ben "TRE" Organi di gestione: il C.d.A., il Presidente dell'Istituto ed il Direttore Generale. Per non dire poi del fatto che i dirimpettai del CIV in materia di bilancio sono due, vale a dire il Collegio dei Sindaci ed il Magistrato della Corte dei Conti. I quali a loro volta interagiscono con il C.d.A. lungo tutto l'esercizio delle funzioni gestionali. La verità che le parti sociali ci mettono del bello e del buono per impedire che questo impianto normativo non produca sprechi di risorse ed inefficienze insopportabili ma il nodo di fondo ancora una volta è nella normativa di legge. Si pone dunque oggettivamente un problema di esemplificazione che merita di essere affrontato in un contesto di riforme.

## L'INSOSTITUIBILITA' DEL RUOLO DELLE PARTI SOCIALI

La terza ragione - a sua volta figlia delle prime due - è che il ruolo del CIV così com'è non corrisponde nè al grado di rappresentatività, nè all'impegno politico delle parti

sociali all'interno dell'Istituto. Su questo punto è bene parlar chiaro.

La funzione di governo delle parti sociali all'interno degli enti previdenziali non è alienabile. L'INPS non è un'azienda dello Stato, nè una municipalizzata. L'INPS è un'espressione di quella che a buon diritto può (e deve) essere definita "proprietà sociale". E' tale perchè la sua storia centenaria si intreccia continuamente con la vicenda del movimento sindacale dei lavoratori, al punto da costituire una metafora delle sue conquiste sociali e del processo di civilizzazione della società industriale del XX secolo.

E' tale perchè il capitale che amministra è costituito dai versamenti contributivi dei lavoratori e delle imprese.

E' tale perché ha di fronte a se non clienti, ma cittadini portatori di diritti, sicchè la sua missione non è quella di vendere merci o servizi al miglior prezzo possibile, ma di assicurare il miglior funzionamento possibile dei sistemi di welfare.

E' tale perché riconosce il mercato, anche quando agisce sul terreno dei servizi sociali, ma con esso non si confonde, come mostra chiaramente la sua posizione sulla previdenza complementare, sapendo che se per il mercato la missione è la certezza del profitto, per una istituzione come l'INPS la missione è la certezza dei diritti di cittadinanza sociale.

Nessuno può pensare che questo sistema possa vivere senza l'apporto di governo delle parti sociali.

## IL RIORDINO DEGLI ENTI PREVIDENZIALI E LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE DUALE

Al CIV non è mai sfuggito il nesso molto stretto che collega il tema della riforma della governance duale a quello più generale, del riordino degli Enti previdenziali.

La questione del riordino si è affacciata più volte nei programmi e nelle intenzioni di governo anche se gli interventi che hanno avuto un rilievo effettivo e che hanno evocato il requisito di riforma in definitiva sono due: la legge n. 88 del 1989 ed il D.lgs n. 479 del 1994 con il quale viene istituito il sistema duale e si dà vita all'INPDAP.

Si deve poi giungere al 1999 per rintracciare il filo del discorso sugli enti previdenziali. Viene riproposto il tema delle c.d. sinergie e questa volta ad opera dei vertici di INPS, INAIL ed INPDAP che arrivano a sottoscrivere un protocollo nel quale viene fissato il "menu" delle possibili sinergie. Quel protocollo produsse sicuramente un clima di maggiore collaborazione, ma in fin dei conti non riuscì ad intaccare il principio di autoreferenzialità che sta nel D.N.A. di ogni struttura complessa.

Per la verità il tema trovò nuova eco in una legge delega del 19 maggio 1999. Ma il governo la fece decadere senza che nulla fosse fatto, sicché le sinergie vere e proprie non decollarono.

Il fiume carsico torna ad immergersi nel sottosuolo della politica e così percorre il tragitto temporale che lo separa dal 2006. E quando riemerge lo fa nella forma di una proposta per molti versi rozza e sconcertante: la soppressione di tutti gli enti previdenziali pubblici e la loro fusione in un SUPERINPS.

La proposta, come si sa, viene tratteggiata dall'art. 9 del d.d.l. Finanziaria 2007 e viene motivata con la necessità di realizzare un forte risparmio nella spesa di gestione. La proposta viene letteralmente strapazzata

nel dibattito tra le forze sociali e politiche le quali, pur non negando la necessità del risparmio finanziario dimostrano il carattere cervellotico della cosa.

La proposta del SUPERINPS in quanto tale è sbagliata sotto ogni punto di vista e di questo ne è forse consapevole il suo stesso ideatore. Essa tuttavia ha l'effetto di una forte provocazione dalla quale prende le mosse un intenso dibattito che investe le sedi politiche e sociali e di cui si fanno carico settori del mondo accademico impegnati nello sforzo di conferire basi scientifiche ad un progetto di riordino degli enti previdenziali.

Il CIV, che avverte pienamente la portata dei cambiamenti possibili, sta nel dibattito, frequentando i luoghi del confronto accademico a partire da quello allestito nell'ambito dell'Università Roma-Tre, e prospettando alla Commissione bicamerale gli elementi di un ragionamento politico che viene esposto nella relazione resa in audizione il 29 marzo del 2007. La relazione fa parte della documentazione di questo rapporto.

Il ragionamento ruota intorno all'affermazione di una inderogabilità dell'azione di riordino che va ben oltre le pur importanti motivazioni di carattere finanziario. C'è - latente - un'aspettativa di cambiamento delle cose destinata a rimodellare la prospettiva strategica del sistema previdenziale.

Il XX secolo si è portato via con sé tante certezze e buona parte delle categorie interpretative della realtà sociale. Per dire; i sistemi di welfare – nati nell'epoca del fordismo dominante per proteggere l'operaio-massa da un eccessivo sfruttamento del suo lavoro – debbono ripensare a fondo i fabbisogni di tutela ed i nuovi diritti di cittadinanza che si affermano in una società sempre più segnata dalla flessibilità del lavoro, dall'imponenza dei flussi migratori, dalla questione generazionale e dalla questione di genere. Nelle nuove condizioni date, le funzioni pubbliche poste a presidio della coesione sociale cambiano, anzi debbono cambiare.

Alla sfera previdenziale/assistenziale tocca l'onere di rappresentare le aspettative crescenti di tutela, di servizi e di prestazioni sociali e contemporaneamente dare conto delle ragioni della sostenibilità economica della spesa sociale. Così essa diventa nei fatti il luogo decisivo in cui "Economia" e "Società" si confrontano e misurano il loro rapporto di forza, sapendo comunque che debbono trovare un compromesso, un punto di equilibrio fra le ragioni dell'uno e dell'altro in modo da assicurare insieme sostenibilità e coesione sociale.

Se dunque questo è il contesto, allora è evidente che il sistema previdenziale non può essere più pensato come un insieme di agenzie, più o meno dotate di autonomia, per l'erogazione di servizi sociali, indifferente al problema della sua frammentazione in più enti, bensì come vero e proprio sistema integrato capace di unificare e di gestire organicamente i sistemi di welfare moderno.

#### ***GLI INDIRIZZI DELLA COMMISSIONE BICAMERALE***

Ancora una volta è stata la Commissione bicamerale a dare un quadro organico alle proposte di riordino degli enti, prospettando nella relazione conclusiva presentata il 5 ottobre 2007 il superamento dell'assetto basato su sei enti e la loro riorganizzazione all'interno di due grandi poli: il primo dei quali impegnato sul terreno previdenziale/assistenziale e riorganizzato intorno alle personalità giuridiche di INPS ed INPDAP; mentre al secondo andrebbero assegnate le competenze legate alle funzioni di assicurazione tutela e prevenzione della salute sui luoghi di lavoro. Questo polo sarebbe riorganizzato intorno alla personalità giuridica dell'INAIL.

Come si ricorderà su queste basi il governo impostò già alla fine del 2007, l'elaborazione di un "piano industriale" finalizzato alla concretizzazione dei contenuti, delle forme e dei tempi delle sinergie e dunque del riordino vero e proprio. La crisi di governo determinatasi lo scorso mese di gennaio e la fine

traumatica ed anticipata della 14° legislatura ha messo il progetto di riordino su un binario morto.

### **L' "AVVISO COMUNE"**

Tuttavia l'argomento del riordino non è caduto nel dimenticatoio. Nello scorso mese di giugno infatti le parti sociali rappresentate dalla Confindustria e da CGIL-CISL-UIL hanno dato sostanza concreta al discorso riformatore condensando all'interno di un "Avviso comune" indirizzato al governo un corpo di considerazioni ed un insieme di proposte di grande valore.

In quel documento – che può essere letto integralmente tra gli allegati di questo Rapporto – le Parti sociali poggiano la legittimità delle loro proposte sull'essere – gli enti previdenziali – vere e proprie espressioni di quella che può essere definita "proprietà sociale", di cui i lavoratori e le imprese sono i "principali finanziatori". Opportunamente esse ricordano che nel protocollo sul welfare (recepito con legge 247 del dicembre 2007) fu fissato l'obiettivo di un rilevante risparmio finanziario da realizzare attraverso "una razionalizzazione del sistema con sinergie e gestione unitaria di attività strumentali", e per ciò stesso ritenendo indispensabile" avviare il riordino del sistema" le cui linee rispecchiano pressochè integralmente gli indirizzi prospettati dalla Relazione conclusiva della Commissione bicamerale.

Altrettanto chiare sono poi le proposte di riforma del sistema governance duale.

Il principio della separazione delle funzioni di indirizzo da quelle di gestione, come tale, non viene messo in discussione. Ne viene invece rivendicata una profonda revisione (un punto –questo – su cui il CIV ha insistito molto) in modo tale da superare situazioni di conflitto tra gli organi ottenendone uno standard più elevato in termini di efficienza gestionale.

Il pregio di quel documento è completato dalla constatazione che è necessaria anche la

razionalizzazione e la semplificazione degli Organi territoriali quale parte organica di un rinnovato sistema di governance duale a tutti i livelli.

Allo stato delle cose l'Avviso comune non ha ancora dato luogo ad un tavolo di discussione con l'Esecutivo.

E' lecito formulare un vivo auspicio perchè il nuovo governo che presiede la 15° legislatura riprenda in mano le linee essenziali di quel progetto e lo faccia camminare speditamente verso uno sbocco positivo.

Il tema della riforma della Governance e del riordino degli Enti è sempre stato inserito per il CIV – all'interno di una riflessione più generale intorno al problema dell'efficienza della P.A.

Il discorso pubblico su questo tema si è fatto molto intenso e preannuncia l'inderogabilità di un vasto intervento riformatore. Sicuramente esso avrà di mira gli assetti ed i modelli organizzativi, le disfunzioni gestionali che si annidano come incrostazioni resistenti perchè ancora protette dalla prassi dell'autoreferenzialità burocratica; una prassi che altera il rapporto tra cittadinanza e Pubblica Amministrazione.

Burocrazia pubblica non è in se – un epiteto negativo. Si deve anzi ribadire che non esiste lo Stato moderno senza una burocrazia efficiente e socialmente responsabile. Diventa invece una sorta di ingiuria quando – appunto - degenera nella autoreferenzialità; cioè quando considera se stessa la ragion d'essere dello Stato; quando protegge e coltiva il suo potere rendendo opaca la sua prestazione; quando pretende di trattare il cittadino come un suddito; quando il suo linguaggio diventa oscuro ed esoterico.

Quando ciò accade si genera un pericoloso corto circuito e si spalanca una crisi di fiducia tra i cittadini e lo Stato. Una crisi che se non efficacemente contrastata può provocare danni irreparabili allo stesso carattere democratico delle Istituzioni.

Il tema della efficienza della P.A., e cioè di una macchina burocratica che sappia essere al servizio



della società civile e del sistema produttivo del paese, è dunque il cuore stesso di una indispensabile azione di riforma che deve fare della ricostruzione di un forte patto di fiducia tra i cittadini e lo Stato, la sostanza stessa della coesione sociale.

Occorre per questo guardare con coraggio ed impegno alle azioni che tendono a rimuovere sprechi inefficienze e burocratismi all'interno della P.A., sapendo che questo è il modo più efficace per proteggerla dall'aggressione di che ne vorrebbe lo smantellamento sostanziale.

Seguendo il filo di questo ragionamento il CIV, lungo il corso della consiliatura, ha operato all'interno dell'Istituto perchè il primato di eccellenza che esso ha saputo conquistarsi, nel corso del tempo, nel panorama della P.A. fosse sempre riconfermato ed irrobustito.

Su questa via si è battuto per realizzare la carta dei Servizi quale strumento di trasparenza e misuratore di efficienza delle prestazioni; ha indicato l'obiettivo della dematerializzazione del cartaceo (purtroppo ancora non realizzato); ha sollecitato un profondo ripensamento dell'architettura informatica, ed ha sostenuto con forza l'azione delle procedure "lavorare in tempo reale". Per non dire infine dei grandi benefici in termini di maggiore efficienza contabile (servizio reso-costo sostenuto) che sono attesi dall'adozione del nuovo Regolamento di contabilità ed amministrazione alla cui redazione il CIV ha significativamente contribuito.

## LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE

Quella della previdenza complementare è una storia lunga e per molti versi è una storia di ritardi. Se ne cominciò a parlare intorno alla metà degli anni 80. Nel 1992 se ne occupò il governo presieduto dall'On. Giuliano Amato; poi nel 1995 fu il governo presieduto

da Lamberto Dini a riprendere la materia ed a collocarla nel contesto di una riforma strutturale del sistema previdenziale con la L. 335, ma nota alle cronache con il suo nome.

Nel contesto di quella riforma, la previdenza complementare era la famosa "seconda gamba" che appunto doveva integrare i trattamenti pensionistici di tutti coloro che lo avessero voluto sulla base di una libera scelta personale, ma in particolare delle lavoratrici e dei lavoratori ai quali sarebbe stato attribuito il nuovo sistema di calcolo contributivo. Tuttavia bisogna attendere ancora ben nove anni per avere le prime misure di attuazione concreta.

Tutto ha inizio nel 2004 con il varo di due decreti ministeriali con i quali il Ministro del lavoro dà attuazione al comma 755 (e seguenti) della legge Finanziaria. Viene precisato l'obiettivo, vale a dire la promozione della previdenza complementare attraverso l'impiego del TFR e ciò seleziona una platea di 10,5 milioni di lavoratori dalla quale sono esclusi i dipendenti pubblici, i lavoratori autonomi e semi autonomi ed i lavoratori impiegati con forme contrattuali discontinue.

A partire dal 1° gennaio 2007 i lavoratori interessati hanno a disposizione tre opzioni circa il modo di impiegare il loro TFR: la scelta esplicita di conferimento ad un Fondo di previdenza complementare; il silenzio-assenso per il quale la norma prevede tre opzioni, tra le quali quella del conferimento in via residuale a FONDINPS; infine la scelta esplicita di conservare il TFR in azienda. Per gestire gli effetti di queste opzioni vengono varati due decreti ministeriali. Con il primo viene istituito un Fondo presso la Tesoreria dello Stato intestato all'INPS nel quale confluirà il TFR di tutti i lavoratori impiegati in imprese superiori ai 50 addetti che scelgono di lasciare il loro TFR in azienda.

Un secondo decreto ministeriale invece istituisce FONDINPS destinato ai lavoratori privi di un

inquadramento contrattuale, senza un Fondo di categoria e che desiderano aderire.

FONDINPS viene prospettato come una sorta di fondo-parcheggio in cui i lavoratori rimarranno provvisoriamente fino al momento in cui non disporranno di un inquadramento contrattuale ad un Fondo di categoria. Ma c'è che non nasconde di nutrire aspettative di ben altro segno preconizzando una massiccia raccolta nelle fasce del mercato del lavoro più caratterizzate dalla flessibilità e dalla discontinuità della prestazione. La realtà è ben diversa ed il CIV ne prende conoscenza nel corso dell'incontro con la presidenza di FONDINPS svoltasi il 15 gennaio u.s. durante il quale apprende che la raccolta ha dato poche migliaia di adesioni.

Si può dunque affermare che l'INPS è stato fortemente coinvolto dal punto di vista degli aspetti gestionali sia per la parte che si riferisce al trattamento dei dati finanziari delle aziende con più di 50 addetti ed il relativo trasferimento del TFR verso il Fondo di tesoreria, sia per quanto riguarda la gestione della convenzione con la quale l'Istituto fornisce a FONDINPS i servizi amministrativi.

Si deve sottolineare che sotto il primo aspetto l'INPS ha dato prova di prontezza esecutiva di efficienza amministrativa e di buon rapporto con le imprese.

Per quanto riguarda FONDINPS invece sarà necessario approfondire il confronto ponendovi al centro innanzitutto il nodo della latente precarietà di questo Fondo. Per non dire della necessità di procedere ad una rivisitazione del Regolamento in modo da chiarire in via definitiva i connotati dell'autonomia del Fondo rispetto all'INPS.

## IL PATRIMONIO IMMOBILIARE DELL'INPS

Nel corso del 2005 e per tutto l'anno successivo il patrimonio immobiliare ad uso strumentale dell'INPS

(insieme a quello di INAIL ed INPDAP) è stato sottoposto ad una azione di trasferimento forzoso del titolo proprietario di 43 immobili adibiti ad ufficio a FIP in cambio di un prezzo praticamente fissato dall'acquirente e comunque per un valore assolutamente sottostimato rispetto a quello di mercato.

Contro questa operazione palesemente dannosa per il patrimonio dell'Istituto, il CIV ha messo in campo tutta l'iniziativa politica disponibile nelle condizioni date, coordinandosi con i CIV degli altri due istituti colpiti, anche se in misura minore, da analogo provvedimento, mobilitando le energie presenti e disponibili sul territorio, promuovendo iniziative pubbliche di sensibilizzazione delle forze sociali e politiche e riferendo in audizione alla Commissione bicamerale le ragioni della sua contrarietà all'operazione, come meglio evidenziato nel materiale allegato.

E' giusto riconoscere in questa sede che malgrado la generosità dell'impegno profuso a tutti i livelli il confronto è stato vinto non da chi era nel giusto ma da chi era più forte.

# Consiglio di Indirizzo e Vigilanza

## Terza Consiliatura

<b>LOTITO Franco</b>	Presidente
<b>SCHETTINO Elio</b>	Vice Presidente
<b>AMMANNATI Sergio</b>	Coordinatore della Commissione Istruttoria Economico Finanziaria
<b>BARTOLI Gaetano</b>	
<b>CAPANNA Giuseppe</b>	
<b>CARANNANTE Rocco</b>	
<b>CAVALLARO Nicola Maria</b>	
<b>CAVATERRA Rita</b>	Coordinatore della Commissione Istruttoria Prestazioni
<b>D'ANTONANGELO Claudio</b>	
<b>MARIGNANI Carlo</b>	
<b>FALCO Carlo</b>	
<b>FRANCO Francesco Paolo</b>	
<b>GALLI Giuseppe</b>	
<b>GORI Moreno</b>	
<b>LAZZARELLI Guido</b>	Coordinatore della Commissione Istruttoria Istituzionale
<b>MAGRI Maria</b>	Coordinatore della Commissione Istruttoria Entrate
<b>MAGRINI Romano</b>	
<b>PALAMARA Vincenzo</b>	
<b>RAMPI Francesco</b>	
<b>RAVAGLI Paolo</b>	
<b>NESCI Cosimo</b>	
<b>TADDEI Francesco</b>	
<b>TARANTO Luigi</b>	
<b>TURUDDA Giuseppe</b>	