

BIBLIOTECA

Il processo di pianificazione, programmazione e controllo nell'INPS

Introduzione

Salve, benvenuti a tutti voi in questa nuova video-lezione specificamente **dedicata** al processo di pianificazione, programmazione e controllo dell'INPS.

Prima di incominciare va detto che gli Enti pubblici soggetti alla disciplina del D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 91, concernente l'armonizzazione dei sistemi contabili, tra cui l'INPS, erano in precedenza regolati dalla Legge. 20 marzo 1975, n. 70 recante "Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente". In attuazione di detta normativa e delle successive modificazioni, e in seguito alle innovazioni introdotte in materia di riforma del bilancio dello Stato e degli Enti territoriali, con DPR 27 febbraio 2003, n. 97 è stato emanato il Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli Enti suddetti. All'articolo 2, il DPR ha tuttavia previsto che gli Enti pubblici interessati avrebbero potuto integrare la disciplina regolamentare in ragione del proprio assetto dimensionale e organizzativo.

Con riferimento all'INPS, il Consiglio di amministrazione ha provveduto ad approvare un proprio Regolamento di amministrazione e contabilità con deliberazione n. 172 del 18 maggio 2005 tuttora in vigore.

La normativa contenuta nel Regolamento INPS ricalca e integra quella più generale

dettata dal DPR 97 del 2003, ma entrambe le fonti andavano adeguate alle nuove disposizioni contenute nella legge di contabilità e finanza pubblica 196/2009 e nel D.Lgs. 91/2011 che stabiliva per tale adeguamento il termine del 31 dicembre 2012, successivamente prorogato al 31 dicembre 2014. Nonostante il tempo trascorso, il decreto concernente il nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità delle PA in esame, tra cui l'INPS, benché predisposto, non è stato ancora emanato.

In questa lezione e nelle successive esamineremo pertanto le disposizioni in materia di bilancio, gestione e controllo in vigore nell'INPS come implicitamente modificate e superate dal decreto 91/2011 e da altre norme successivamente intervenute. Tra queste ultime, occorre tener presenti anche alcune disposizioni attinenti alla materia contenute nella determinazione presidenziale n. 125 del 26.7.2017 che modifica e aggiorna il Regolamento di organizzazione e l'ordinamento delle funzioni centrali e territoriali dell'Istituto.

Bene. Non ci resta che incominciare...

La mission dell'INPS

Nel parlare del sistema contabile di un Ente pubblico è utile premettere quale sia la funzione fondamentale dell'Ente medesimo cui il sistema si riferisce, ponendosi la contabilità in chiave strumentale rispetto al conseguimento delle finalità istituzionali. Ebbene, la legge stabilisce che l'INPS, nel quadro della politica economica generale, adempie alle funzioni attribuitegli di previdenza sociale con criteri di economicità e di imprenditorialità, adeguando autonomamente la propria organizzazione all'esigenza di efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi e di erogazione delle prestazioni.

Alle medesime finalità deve conformarsi l'azione di controllo e di vigilanza sull'attività dell'Istituto.

Regolamento di amministrazione e contabilità dell'INPS

Passiamo ora ad esaminare i contenuti di massima del Regolamento di amministrazione e contabilità per poi soffermarci sul processo e sugli strumenti di pianificazione, programmazione e controllo.

Il Regolamento si compone di 8 titoli, di 159 articoli e di un'Appendice. I titoli riguardano:

Titolo I - Disposizioni generali

Titolo II - Bilancio di previsione, gestione economico-finanziaria, rendicontazione

Titolo III - Gestione patrimoniale

Titolo IV - Attività negoziale

Titolo V - Sistema di scritture

Titolo VI - Sistema dei controlli

Titolo VII - Disposizioni particolari

Titolo VIII - Disposizioni diverse e finali

Nell'Appendice, invece, si trovano le definizioni dei termini contenuti nel Regolamento.

Il processo di pianificazione, programmazione e controllo

L'articolo 2 del Regolamento di organizzazione dell'INPS, modificato nel 2017, pone tra i principi fondamentali cui si ispira l'attività dell'Istituto quelli della pianificazione, programmazione e verifica dei risultati.

Lo stesso articolo del Regolamento sottolinea anche la distinzione tra:

- funzione di indirizzo e controllo che spetta agli organi di governo
- e funzione di gestione che compete ai dirigenti

Il Regolamento ridisegna l'ambito dei poteri del Presidente, che comprende anche le funzioni in precedenza assegnate al Consiglio di amministrazione, in attesa della nuova nomina di questo organo. Nella materia in esame, con l'osservanza degli indirizzi generali fissati dal Consiglio di indirizzo e di vigilanza (CIV), compete al Presidente:

- definire l'indirizzo politico-amministrativo dell'Istituto
- predisporre i piani pluriennali, il bilancio preventivo, le variazioni di bilancio, il conto consuntivo elaborati dal direttore generale
- attribuire al direttore generale le risorse finanziarie da destinare ai singoli centri di responsabilità e di spesa per il conseguimento degli obiettivi assegnati e per la gestione operativa dell'attività
- determinare gli atti regolamentari, e in particolare quelli concernenti l'organizzazione e la contabilità
- nominare i componenti dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), previa intesa con il CIV

Gli strumenti di programmazione e di bilancio

Gli strumenti di pianificazione, programmazione e bilancio dell'INPS previsti dal Regolamento di amministrazione e contabilità sono:

- la relazione programmatica
- il bilancio pluriennale
- il bilancio di previsione, che si compone del preventivo finanziario e del preventivo economico
- il budget di gestione dei centri di responsabilità

Esaminiamo in sintesi questi strumenti, rinviando ai “materiali” l’approfondimento.

La relazione programmatica

La relazione programmatica è redatta dal Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV) entro il 10 marzo di ogni anno. Contiene le linee strategiche dell'Ente da intraprendere e sviluppare in un arco temporale definito che normalmente coincide con la durata del mandato. Le strategie devono essere opportunamente coordinate con le direttive e le scelte pluriennali e di programmazione del Paese.

La relazione programmatica:

- espone il quadro economico generale
- indica gli indirizzi di governo dell'Ente
- dimostra le coerenze e le compatibilità tra le richieste e le aspettative dei cittadini e le specifiche finalità dell'Ente
- ha carattere generale e descrive le linee politiche e sociali cui debbono uniformarsi le decisioni operative degli organi amministrativi
- è accompagnata da un piano pluriennale che descrive in modo quantitativo le scelte strategiche che l'INPS intende realizzare

La relazione costituisce dunque la base programmatica preliminare per la formazione del bilancio, in quanto indica gli obiettivi strategici e operativi dell'Ente con riferimento ad un periodo di media durata (indicato in 4 anni nell'INPS).

Il bilancio pluriennale

Passiamo ora a parlare del bilancio pluriennale.

Il bilancio è lo strumento di programmazione che si collega alla relazione programmatica e all'annesso piano pluriennale per tradurre in termini finanziari gli obiettivi strategici e operativi che l'Ente intende realizzare nel medio periodo.

Esso è:

- redatto solo in termini di competenza per un periodo non inferiore al triennio (è dunque un documento di programmazione scorrevole, nel senso che ogni anno si aggiornano le previsioni in relazione al nuovo triennio di riferimento)
- allegato al bilancio di previsione dell'Ente e non ha valore autorizzativo (ha dunque solo un valore indicativo e non è pertanto soggetto a specifica approvazione da parte del Consiglio)
- redatto distintamente per i centri di responsabilità corrispondenti alle unità previsionali di base di 1° livello del preventivo finanziario
- presenta un'articolazione delle entrate e delle spese coincidente con quella del preventivo finanziario
- è annualmente aggiornato in occasione della presentazione del bilancio di previsione

Con apposito contestuale programma non inferiore al triennio, aggiornato annualmente, sono definiti il Piano dei lavori di manutenzione straordinaria e il Piano dell'acquisto e la costruzione di immobili, in cui sono anche indicate le risorse finanziarie necessarie alla sua realizzazione. In particolare, il documento che accompagna il bilancio pluriennale concernente il Piano dei lavori e degli acquisti deve essere redatto sulla base della normativa vigente in materia di opere pubbliche.

Il bilancio di previsione

Per quanto riguarda, poi, il bilancio di previsione, questo rappresenta lo strumento centrale del processo di programmazione in quanto segna il passaggio dalla fase delle decisioni alla fase della gestione.

Il bilancio di previsione dell'INPS è composto dal preventivo finanziario e dal preventivo economico.

Tra le sue componenti, viene indicato anche il "Quadro generale riassuntivo della gestione finanziaria", che tuttavia è un riepilogo compreso nel preventivo finanziario.

Il progetto di bilancio è predisposto dal Presidente entro il 30 settembre dell'anno precedente cui il bilancio di riferisce su proposta elaborata dal direttore generale ed è trasmesso al Collegio dei Sindaci per il parere da esprimere entro 30 giorni.

In base alle modifiche dei termini introdotte dal D.Lgs. 91/2011, il bilancio è deliberato dal Consiglio di indirizzo e vigilanza entro al 31 ottobre e trasmesso al Ministero delle lavoro e delle politiche sociali per la definitiva approvazione, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze.

Gli allegati al bilancio di previsione sono:

- la relazione programmatica e il bilancio pluriennale
- la tabella dimostrativa del risultato di amministrazione che si presume di conseguire alla fine dell'esercizio
- la relazione del collegio dei sindaci
- la pianta organica del personale

Il preventivo finanziario e il preventivo finanziario decisionale

Un aspetto particolare per gli Enti pubblici non economici come l'INPS è la distinzione tra preventivo finanziario decisionale e preventivo finanziario gestionale. Essa richiama la concezione de c.d. "doppio bilancio" esistente con riferimento allo Stato: l'uno a carattere decisionale con stanziamenti di spesa più aggregati (missioni e programmi) soggetto all'approvazione del Parlamento; l'altro, a carattere più analitico (capitoli), redatto ai fini della gestione e rendicontazione dal Ministero dell'economia e delle finanze

Il preventivo finanziario, sia nella versione decisionale che quella gestionale, è deliberato dal Consiglio di indirizzo e vigilanza nell'ambito del bilancio di previsione di cui fa parte.

Vediamo più in dettaglio ciascuno di questi preventivi...

Preventivo finanziario decisionale

Il preventivo finanziario decisionale è:

- corredato della pianta organica del personale e del conto annuale delle spese per il personale

- redatto per centri di responsabilità amministrativa di 1° livello e si articola in base alla nuova classificazione delle entrate e delle spese prevista dal D.Lgs. 91/2011 e secondo lo schema allegato al medesimo Decreto. I centri di responsabilità di 1° livello sono determinati con riferimento ad aree omogenee di attività, anche a carattere strumentale, in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ente.

Per centro di responsabilità amministrativa (CRA) s'intende l'unità organizzativa cui compete la gestione dell'entrata e/o della spesa. A ciascun centro è preposto un unico responsabile con incarico di dirigente o di funzionario, cui è affidata la relativa gestione. L'individuazione e la disciplina dei CRA sono previste nel Regolamento di organizzazione dell'Ente.

Particolare rilievo assumono due documenti allegati al preventivo finanziario decisionale:

- la nota preliminare
- e l'allegato tecnico

Nella nota preliminare sono, tra l'altro, indicati:

- gli obiettivi, i programmi, i progetti e le attività che i centri di responsabilità intendono conseguire ed attuare in termini di servizi e prestazioni
- gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati
- i tempi di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito del bilancio

Nell'allegato tecnico sono, tra l'altro, definiti:

- i criteri di valutazione adottati per la formulazione delle previsioni
- le previsioni sull'andamento delle entrate e delle uscite per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale
- le modalità con le quali i titolari dei centri di responsabilità di livello inferiore esercitano le competenze di gestione loro delegate

Preventivo finanziario gestionale

Il preventivo finanziario gestionale è:

- formulato in termini di competenza e di cassa
- e ha i medesimi contenuti del preventivo finanziario decisionale, ma le entrate e le spese presentano una classificazione più analitica fino alla individuazione delle unità previsionali di base (capitoli) determinate in corrispondenza di ciascuna voce e livello del Piano dei conti integrato

Con riferimento alla spesa, gli stanziamenti del preventivo in termini di competenza rappresentano un limite all'assunzione degli impegni di spesa e gli stanziamenti di cassa rappresentano un limite per l'effettuazione dei pagamenti.

Questo documento costituisce lo strumento di riferimento della gestione da parte dei responsabili dei CRA di 1° livello o dei livelli inferiori interessati. Esso è di grande interesse tenuto conto della complessa struttura organizzativa dimensionale e territoriale dell'INPS che si sviluppa in numerose funzioni e in ambito nazionale, regionale, provinciale e periferico.

Il preventivo economico

Il preventivo economico, poi, contiene le misurazioni economiche dei costi e dei ricavi, degli oneri e dei proventi che, in via anticipata, si prevede di dover realizzare durante la gestione in ciascuno dei diversi centri di responsabilità di 1° livello. Dal momento che è costituito dalla somma dei predetti budget, viene anche denominato “Preventivo economico generale”.

I budget dei centri di responsabilità di 1° livello sono elaborati a loro volta come sintesi dei budget economici di tutti i centri di responsabilità ad essi subordinati secondo un processo a cascata.

Il preventivo economico pone a raffronto non solo i proventi e i costi della gestione d'esercizio, ma anche le poste economiche che non avranno nello stesso esercizio la contemporanea manifestazione finanziaria e le altre poste, sempre economiche, provenienti dalle utilità dei beni patrimoniali da impiegare nella gestione.

Esso è corredato dal quadro di riclassificazione dei risultati economici attesi e si conclude con la previsione dell'avanzo, disavanzo o pareggio economico alla fine dell'esercizio.

Il preventivo economico dell'Ente diventa operativo dopo che il preventivo finanziario decisionale è stato autorizzato dal Comitato di indirizzo e di vigilanza con l'approvazione del bilancio di previsione di cui fa parte.

Il budget di gestione

Infine, il budget di gestione è previsto come strumento di management e rappresenta l'anello fondamentale di collegamento tra le decisioni di bilancio e la concreta attuazione delle scelte programmatiche e finanziarie in esso contenute attraverso le operazioni di gestione.

La disciplina di questo documento presente nel Regolamento di amministrazione e contabilità del 2005 risulta superata dalla nuova definizione introdotta dall'articolo 30 del Regolamento di organizzazione dell'INPS del 2019 che avvicina la configurazione di questo strumento al Piano della performance fino a farlo coincidere nei contenuti. Ci riferiamo al D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (decreto Brunetta), ampiamente modificato e integrato dal D.Lgs. del 25 maggio 2017, n. 74 (decreto Madia), che disciplina il ciclo di gestione e il sistema di misurazione e valutazione della performance e che si applica a tutte le PA.

Il citato articolo 30 stabilisce infatti che i budget di gestione definiscono:

- la pianificazione operativa in termini di obiettivi/risultati
- l'assegnazione delle risorse umane, strumentali e tecnologiche
- le risorse finanziarie assegnate a ciascun dirigente
- le modalità di monitoraggio dell'andamento gestionale

Il budget è assegnato ai Dirigenti dal Direttore generale sulla base del bilancio di previsione approvato dal CIV e dei piani annuali determinati dal Presidente. Per i Dirigenti il budget di gestione costituisce lo strumento attraverso il quale assolvono alle loro funzioni di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica nel quadro degli obiettivi, dei criteri e degli indirizzi assegnati e delle risorse umane, strumentali e finanziarie loro affidate, assumendo la responsabilità dei risultati.

Come potete osservare, siamo di fronte ai contenuti tipici del Piano della performance previsto dalle fonti citate che l'INPS ha adottato da alcuni anni e per ultimo con riferimento al corrente anno 2020.

Conclusioni

Bene, siamo giunti al termine della lezione.

Abbiamo tracciato il quadro di riferimento del processo di programmazione dell'INPS e trattato in particolare dello strumento centrale di tale processo, cioè il bilancio di previsione, nelle sue componenti del preventivo finanziario e del preventivo economico.

Abbiamo poi anche parlato degli altri strumenti, quali:

- la relazione programmatica
- il bilancio pluriennale
- il budget di gestione

Grazie per l'attenzione.