

posizione di fuori ruolo – in linea con gli indirizzi legislativi in materia di riduzione della composizione degli organi collegiali. Nel periodo in riferimento il Collegio ha, di fatto, operato in una composizione di otto membri, in assenza della designazione di un ulteriore componente da parte del Ministero del lavoro.

In virtù del richiamo contenuto nell'art. 3, c. 7, del d.lgs. n. 479/94 al codice civile, il Collegio vigila sul rispetto da parte dell'ente delle norme di carattere sia generale, sia specifico, nonché sulla conformità alla legge dell'assetto organizzativo dell'ente. In base a quanto disposto dall'art. 10, della l. n. 88/1989, il Collegio vigila, altresì, sulla legittimità e regolarità contabile di tutte le gestioni amministrate dall'Istituto, ivi compreso il controllo sugli atti relativi alla gestione del patrimonio e sul bilancio dell'ente.

E', poi, da porre in evidenza come i sindaci, all'indomani delle disposizioni che hanno fatto venir meno il Consiglio di amministrazione, continuano a partecipare – unitamente al magistrato della Corte dei conti delegato al controllo, che vi assiste - alle periodiche riunioni di lavoro convocate dal presidente dell'Istituto, per l'esame delle più importanti determinazioni presidenziali da adottare di sua iniziativa ovvero, di norma, sulla proposta formulata dal direttore generale.

Si tratta, in buona sostanza, di un procedimento non privo di inevitabili imperfezioni, inteso a surrogare la partecipazione degli organi di controllo all'assenza di collegialità in capo all'organo di indirizzo politico-amministrativo. Procedimento che, comunque, consente un apporto collaborativo al presidente riguardo all'adozione degli atti di sua competenza¹⁰.

Nel 2015 il Collegio dei sindaci ha tenuto settantuno riunioni ed ha svolto un'intensa attività, rilevando numerose criticità gestionali e formulando raccomandazioni per un miglior andamento dell'Istituto. Nel corso del 2016 il Collegio ha esaminato con specifica attenzione le determinazioni presidenziali relative alla riorganizzazione dell'Istituto, al nuovo Ordinamento funzionale e a criteri e modalità per la nomina dei dirigenti, formulando numerosi rilievi anche di legittimità cui è stata data tempestiva comunicazione ai Ministeri vigilanti per le determinazioni di competenza.

2.5 Il direttore generale riveste, ai sensi di legge, natura di organo ed è posto a capo della struttura amministrativa dell'Istituto. Nel particolare assetto duale che configura il sistema di governo dell'ente questa natura assume un valore che non è solo nominalistico, ma rappresenta un elemento di rilievo di un delicato assetto di contrappesi rispetto al presidente, titolare del potere di indirizzo

¹⁰ A questo riguardo non può non essere sottolineato come, in occasione del percorso di riorganizzazione dell'Istituto, alcuni atti di tale natura non sempre siano stati oggetto di disamina, in difformità con quanto previsto dalle stesse regole che l'Istituto si è dato.

politico-amministrativo e allo stesso Civ, spettando ad esso il compito di tradurre in piani operativi le linee di programmazione generale, ottimizzando l'impiego delle risorse.

Al direttore generale, infatti, la legge affida, tra l'altro, un potere/dovere di proposta per l'adozione da parte del presidente di atti di particolare rilevanza destinati a riflettersi sulla gestione amministrativa, quali le norme in materia di riorganizzazione dell'ente e di nomina dei dirigenti generali.

Al di là del sistema duale che caratterizza il governo dell'Inps, la figura del direttore generale è centrale anche al fine di garantire il rispetto della necessaria separatezza tra funzioni di indirizzo politico (proprie del presidente) e funzioni di amministrazione attiva, secondo i principi di carattere generale sanciti dal d.lgs. n. 165/2001.

E', comunque, da rilevare come il venire meno del Consiglio di amministrazione e il conseguente accentrarsi nella figura del presidente dei relativi compiti, non abbia giovato all'ottimale svolgersi dei rapporti tra i due organi (entrambi monocratici) e abbia determinato, non sempre in un clima di fruttuoso dialogo, una serie di contrasti proprio su quegli atti in cui la proposta del direttore generale è resa obbligatoria dalla legge.

In buona sostanza i provvedimenti, adottati dal presidente a decorrere dalla metà del 2016, in materia di nuova organizzazione dell'ente, di nuovo Ordinamento delle funzioni e di nomina dei dirigenti, hanno delineato una strategia di azione assai differente, se non antitetica, da quella proposta dal direttore generale, con ricadute non positive sull'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

L'auspicata riforma della *governance* dell'Inps dovrà, pertanto, confrontarsi anche con le pur contingenti criticità appena esposte, per ricercare un nuovo punto di equilibrio — anche alla luce dei principi rinvenibili nel citato d.lgs. n. 165/2001 - nell'individuazione delle competenze del direttore generale e nella definizione dei rapporti dello stesso con gli organi di indirizzo politico e strategico.

Si rappresenta, infine, come il direttore generale (di provenienza esterna all'Inps, avendo in precedenza svolto incarichi di rilievo anche nel settore della gestione del personale di società pubbliche), nominato con decreto del Ministero del lavoro, su proposta del presidente dell'Istituto, in carica dal febbraio del 2015, si è dimesso nel novembre del 2016.

In data 13 gennaio 2017 il Ministro del lavoro ha nominato, su proposta del presidente dell'Istituto, il nuovo direttore generale, scelto tra i dirigenti di prima fascia dell'ente.

2.6 La spesa impegnata per gli organi dell'ente si attesta nel 2015 su 3,346 ml, con un incremento del 17 per cento sul precedente esercizio, quando era pari a 2,853 ml. Aumento, questo, essenzialmente da ricondurre all'inserimento del direttore generale nei capitoli di spesa degli organi, giacché il relativo importo era in precedenza inserito nell'ambito degli oneri per stipendi, dato che l'incarico era ricoperto da figure apicali di provenienza interna all'Istituto.

In incremento è anche la spesa che si riferisce ai componenti del Collegio dei sindaci (+12 per cento) da riferire in prevalenza alla voce compensi fissi.

La tabella 1 dà conto della spesa complessiva per gli organi nel 2015 in raffronto al precedente esercizio, distintamente per compensi fissi e altri oneri.

Tabella 1 - Spesa per gli Organi

TOTALI	compensi fissi	oneri per rimborsi spese	anno 2014	compensi fissi	oneri per rimborsi spese	anno 2015	diff. 2015 su 2014	variaz.
Presidente	140.000	30.041	170.041	125.000	60.000	185.000	14.959	9%
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	396.874	137.902	534.776	388.271	106.337	494.608	-40.168	-8%
Collegio sindacale	2.142.133	5.683	2.147.816	2.403.000	6.729	2.409.729	261.913	12%
Direttore generale	0	0	0	254.912	2.139	257.051	257.051	n.s.
TOTALE GENERALE	2.679.007	173.626	2.852.633	3.171.183	175.205	3.346.388	493.755	17%

Fonte: Inps

La spesa generale per i comitati e le commissioni centrali è esposta nella tabella 2 e mostra una pur ridotta contrazione degli oneri in tutti i settori. In aumento è, invece, la spesa relativa ai comitati e alle commissioni a livello periferico, in ragione principalmente dei maggiori impegni afferenti ai gettoni di presenza, il cui importo è, comunque, fissato in conformità a quanto disposto dall'art. 7, c. 11, del d.l. n. 78/2010¹¹.

¹¹ Si tratta dei comitati regionali e dei comitati provinciali. I primi svolgono compiti di indirizzo e vigilanza in riferimento al territorio di riferimento, nonché di coordinamento dei comitati provinciali. Questi ultimi hanno competenza sui ricorsi in materia di prestazioni, cassa integrazione ordinaria e contributi, entro il limite di 50.000 euro.

Tabella 2 - Spesa per Comitati e Commissioni

COMITATI E COMMISSIONI CENTRALI	oneri per gettoni	oneri per rimborsi spese	anno 2014	oneri per gettoni	oneri per rimborsi spese	anno 2015	diff. 2015 su 2014	variazione
FPLD	6.953	8.438	15.391	8.000	8.000	16.000	609	4%
Prestazioni Temporanee	4.595	3.000	7.595	4.259	2.000	6.259	-1.336	-18%
GIAS	600	0	600	600	0	600	-	0%
CD-CM	6.658	12.724	19.382	3.961	12.527	16.488	-2.894	-15%
Artigiani	1.553	6.520	8.073	1.911	6.611	8.522	449	6%
Commercianti	10.026	14.500	24.526	8.720	14.029	22.749	-1.777	-7%
Parasubordinati	2.575	5.520	8.095	2.500	5.060	7.560	-535	-7%
FF.SS.	1.442	2.000	3.442	1.159	2.000	3.159	-283	-8%
Volo	2.526	2.849	5.375	2.693	2.264	4.957	-418	-8%
Clero	1.326	4.266	5.592	1.500	2.160	3.660	-1.932	-35%
Familiari	1.532	3.422	4.954	1.418	2.926	4.344	-610	-12%
Commissione CAU	7.553	10.000	17.553	4.269	2.000	6.269	-11.284	-64%
Totale	47.339	73.239	120.578	40.990	59.577	100.567	-20.011	-17%
Commissioni ex INPDAP								
Vigilanza dipendenti Civili militari Stato	4.566	1.000	5.566	3.563	2.000	5.563	-3	0%
Vigilanza Enti locali	6.914	10.410	17.324	6.478	7.489	13.967	-3.357	-19%
Vigilanza Enti di diritto pubblico	2.009	500	2.509	1.125	1.000	2.125	-384	-15%
Vigilanza pensioni sanitari	1.562	6.589	8.151	1.639	3.559	5.198	-2.953	-36%
Vigilanza pensioni ufficiali giudiziari	2.000	500	2.500	1.090	1.000	2.090	-410	-16%
Vigilanza insegnanti di asilo	2.013	500	2.513	1.069	1.000	2.069	-444	-18%
Comitato tecnico pensioni privilegiate	1.279	1.500	2.779	1.320	1.999	3.319	540	19%
Totale	20.343	20.999	41.342	16.284	18.047	34.331	-7.011	-17%
Comitati Fondi di Solidarietà								
Credito	2.000	1.500	3.500	2.000	1.500	3.500	-	0%
Credito Cooperativo	2.172	1.784	3.956	2.000	1.500	3.500	-456	-12%
Assicurativi	66	0	66	0	0	0	-66	-100%
Monopoli	1.000	1.000	2.000	0	0	0	-2.000	-100%
Tributi	1.000	1.000	2.000	0	0	0	-2.000	-100%
Poste	1.000	1.000	2.000	0	0	0	-2.000	-100%
Trasporto Aereo	6.006	3.000	9.006	6.000	2.000	8.000	-1.006	-11%
Totale	13.244	9.284	22.528	10.000	5.000	15.000	-7.528	-33%
Comitati e Commissioni a livello Periferico	73.559	104.369	177.928	105.421	97.570	202.991	25.063	14%
TOTALE GENERALE	154.485	207.891	362.376	172.695	180.194	352.889	-9.487	-3%

Fonte: Inps

La tabella 3, infine, riepiloga la spesa complessiva sostenuta dall'ente per gli organi e i comitati centrali e periferici, con un incremento del 15 per cento sul 2014.

Tabella 3 - Spesa complessiva per Organi, Comitati e Commissioni

TOTALI	compensi fissi	altri oneri	anno 2014	compensi fissi	altri oneri	anno 2015	diff. 2015 su 2014	variazione
Organi	2.679.007	173.626	2.852.633	3.171.183	175.205	3.346.388	493.755	17%
Comitati e Commissioni centrali	0	120.578	120.578	0	100.567	100.567	-20.011	-17%
Commissioni ex INPDAP	0	41.342	41.342	0	34.331	34.331	-7.011	-17%
Comitati e Fondi di solidarietà	0	22.528	22.528	0	15.000	15.000	-7.528	-33%
Comitati e Commissioni a livello periferico	0	177.928	177.928	0	202.991	202.991	25.063	14%
Altre spese	0	25.496	25.496	0	18.679	18.679	-6.817	-27%
TOTALE GENERALE	2.679.007	561.498	3.240.505	3.171.183	546.773	3.717.956	477.451	15%

Fonte: Inps

3. L'assetto strutturale

3.1 L'Ordinamento delle funzioni dell'Istituto è stato oggetto di attenzione, da parte della Corte dei conti, nelle relazioni concernenti i precedenti esercizi con specifico riguardo all'assetto strutturale conseguente all'incorporazione nell'Inps degli istituti previdenziali pubblici Inpdap ed Enpals.

Si è trattato, nella sostanza, di gestire un percorso di integrazione reso particolarmente complesso dalla necessità di inglobare nell'Istituto le risorse umane, le strutture e le stesse procedure operative degli enti soppressi, tutto ciò in presenza di norme che nulla di più hanno disposto, oltre al sancire la fusione tra gli enti in parola.

Nel corso del 2014, successivamente alla determinazione della nuova pianta organica con la previsione di quarantotto uffici di livello dirigenziale generale (di cui ventitré di provenienza Inpdap), è stato adottato un Piano industriale di durata triennale, cui si è inteso attribuire valore programmatico di sviluppo delle attività, in coerenza con i vincoli, anche di natura finanziaria, imposti dalla legislazione vigente. Sono stati, poi, adottati il Regolamento di organizzazione e il nuovo Ordinamento delle funzioni centrali e territoriali.

In quest'ambito, si è collocata l'istituzione di tredici funzioni di livello dirigenziale generale per progetti temporanei che, come osservato dalla Corte dei conti, non ha colto l'obiettivo di porre le basi per una concreta riorganizzazione dei servizi e della struttura, essendosi tradotta più in una sommatoria di posti di funzione che in una azione di effettiva razionalizzazione.

Le strutture di progetto, infatti, contraddistinte da contenuti funzionali disomogenei o così ampi da assorbire le competenze di altre direzioni centrali o tanto angusti da non giustificarne l'esistenza, sono sembrate aver scontato l'assenza di un disegno programmatico di ampio respiro, suscettibile di una evoluzione con l'assestamento delle nuove competenze affidate all'Inps.

Le medesime considerazioni paiono trovare – almeno in linea astratta – conferma nella determinazione presidenziale (n. 110 del 28 luglio 2016) che, con innovazioni di rilievo rispetto all'assetto preesistente, individua il nuovo Ordinamento delle funzioni dell'Istituto.

Assetto funzionale che segue, a distanza di meno di un mese, all'adozione del nuovo Regolamento di organizzazione dell'Istituto - della cui genesi e dei connessi profili di criticità si è fatto cenno nel capitolo due di questa relazione – e di una pianta organica che fissa nel numero di quarantasei i posti di funzione di livello dirigenziale generale.

Le disposizioni contenute nel Regolamento di organizzazione dettano le linee fondamentali della struttura degli uffici e, a livello territoriale, delineano una maggiore complessità organizzativa e più elevati livelli di responsabilità dirigenziali, con la previsione di direzioni di coordinamento

metropolitano - di pari livello dirigenziale generale delle direzioni regionali - da cui dipendono filiali metropolitane con competenze uguali alle già esistenti direzioni provinciali, a loro volta articolazioni delle direzioni regionali.

Queste linee generali trovano declinazione nel citato provvedimento presidenziale sull'Ordinamento delle funzioni. A livello territoriale si istituiscono le Direzione di coordinamento metropolitano di Roma, Milano e Napoli, tutte qualificate (al pari di due neo istituite direzioni centrali) quali direzioni sperimentali di innovazione strategica, a volerne sottolineare una eventuale temporaneità, fondata, peraltro, su una verifica di "adeguatezza in ordine a finalità e obiettivi" non bene identificabile, né in termini temporali né quanto ai contenuti.

Tre direzioni regionali (Molise, Umbria e Basilicata, nel precedente Ordinamento rette da dirigenti di seconda fascia) assurgono al rango dirigenziale di prima fascia, restandone escluse soltanto quelle della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige. Sempre a livello di struttura al servizio del territorio viene istituito un nuovo ufficio, denominato Servizi agli utenti, con il compito di assicurare l'uniformità sul territorio nazionale dell'erogazione del servizio.

Gli uffici territoriali di livello dirigenziale generale passano, dunque, dai quindici del precedente ordinamento ai ventidue dell'attuale (ivi compresa la Direzione servizi agli utenti).

Se il nuovo assetto territoriale trova la propria ragione nel prevedere, come specificato nelle premesse del relativo provvedimento, "un livello decisionale in grado di garantire la gestione capillare delle importanti interazioni con le realtà locali anche in considerazione delle peculiarità dei relativi bacini di utenza", non meno innovativo è l'ordinamento delle funzioni centrali, in funzione della asserita razionalizzazione dei relativi centri decisionali.

L'ossatura dell'Istituto a livello centrale viene, così, ad essere costituita (oltre che dall'Oiv) da quattro direzioni centrali poste a supporto del presidente e del direttore generale¹³, da quattro direzioni di prodotto¹⁴ e da sei direzioni strumentali¹⁴.

Importante, nel complesso, è la contrazione del numero degli uffici dirigenziali generali centrali che passano dai trentadue del precedente Ordinamento (ivi compresi i tredici Progetti temporanei istituiti con determinazione commissariale del 2014) ai quattordici del 2016, di cui due qualificati come direzioni sperimentali di innovazione strategica (Segreteria unica tecnica normativa e Sostegno alla non autosufficienza, invalidità civile e altre prestazioni).

¹² Si tratta delle seguenti direzioni: Segreteria unica tecnica normativa; Studi e ricerche; Relazioni esterne; Audit, trasparenza e anticorruzione.

¹³ Entrate e recupero crediti; Pensioni; Ammortizzatori sociali; Sostegno alla non autosufficienza, invalidità civile ed altre prestazioni.

¹⁴ Organizzazione e sistemi informativi; Risorse umane; Amministrazione finanziaria e servizi fiscali; Pianificazione e controllo di gestione; Patrimonio e archivi; Acquisti e appalti.

E' da dire, in proposito, come la Corte dei conti nelle relazioni riferite ai trascorsi esercizi abbia sempre auspicato un riordino dell'Ordinamento delle funzioni teso a conseguire, in un contesto di razionalizzazione, una maggiore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa e, parallelamente, il contenimento dei costi della struttura.

In questo senso, quanto al primo profilo, non può non essere apprezzato l'obiettivo "taglio" delle strutture centrali di livello dirigenziale generale che consegue al venir meno dei ricordati tredici Progetti temporanei e all'ulteriore contrazione di cinque direzioni di uguale livello.

La pianta organica dei dirigenti di 1^a fascia rimane, tuttavia, stabilita in effettive quarantasei unità, con conseguente individuazione di trentasette posti di funzione (ivi compreso quello relativo all'Oiv) e otto incarichi di consulenza studio e ricerca.

Ciò premesso è da dire che una valutazione ponderata delle scelte compiute con la definizione del rinnovato assetto strutturale dell'Inps sconti necessariamente il giudizio sulla "capacità" degli uffici di accrescere le potenzialità dell'Istituto nel perseguire i propri compiti istituzionali.

Si tratta, dunque, di rinviare questa valutazione ad un prossimo futuro, considerata anche la scelta di attribuire natura sperimentale - dunque, almeno potenzialmente, temporanea - a cinque uffici di livello dirigenziale generale (ai due uffici centrali sopra ricordati, si aggiungono, a livello territoriale, le direzioni di coordinamento metropolitano di Roma, Milano e Napoli).

Sin da ora, però, sembra opportuno porre in evidenza alcuni aspetti del nuovo Ordinamento che paiono assumere un rilievo particolare, non senza osservare come sarebbe stato opportuno che un intervento di così grande rilievo fosse accompagnato da una relazione illustrativa che desse conto della ragione delle scelte compiute, considerato anche il travagliato iter istruttorio che ha preceduto il provvedimento finale ed il dissenso espresso su molti aspetti dal direttore generale.

Va in questa sede ricordato come il principio ispiratore del riassetto della dirigenza generale, sia stato quello di razionalizzare la struttura organizzativa, riaccorpando funzioni in precedenza parcellizzate tra diverse direzioni centrali ovvero attribuite a progetti temporanei, che ponevano non pochi interrogativi in riferimento al rischio di duplicazione di competenze e sovrapposizione degli ambiti di azione.

Come già si è accennato, quattro direzioni centrali sono poste a supporto del presidente e del direttore generale. Si tratta di un assetto innovativo rispetto al precedente Ordinamento la cui portata merita una particolare attenzione, da valutare anche in relazione al sistema di governo dell'Istituto ed ai principi di separazione tra compiti di indirizzo politico amministrativo e attività di gestione e connesse responsabilità.

Il delicato equilibrio che contraddistingue il governo dell'Istituto impone, infatti, l'attenta ponderazione degli effetti di scelte organizzative che, pur se neutre ove riferite a una generica definizione di supporto, possano tradursi o possano determinare situazioni di incertezza nell'attività di "riporto", da una parte, al presidente e, dall'altra, al direttore generale.

Profilo, questo, che merita una riflessione critica con riguardo alla istituzione della "Direzione centrale segreteria unica tecnica normativa" e alla declinazione dei relativi compiti. La direzione cura, infatti, sia il coordinamento delle attività connesse alle funzioni del presidente sia, a supporto del direttore generale, la funzione di coordinamento delle azioni sviluppate dalla tecnostuttura. In buona sostanza viene ad assorbire competenze prima demandate ad uffici di supporto (di seconda fascia) posti alle dipendenze dirette del direttore generale, senza che risultino di immediata evidenza i benefici che possono derivare da una siffatta scelta.

Alla medesima direzione centrale afferiscono, altresì, le competenze demandate al soppresso ufficio di segreteria degli organi collegiali (anch'esso di seconda fascia), in specie per quanto attiene il supporto all'attività dei Comitati amministratori di gestioni, fondi e casse.

Figura tra le direzioni di supporto, la Direzione centrale Relazioni esterne, nel cui ambito è istituito l'ufficio "Relazioni con i *media*", che assorbe le competenze prima attribuite all'ufficio stampa e, in parte, ad almeno due dei soppressi Progetti temporanei di livello dirigenziale generale (si tratta del Presidio unificato per la gestione e valorizzazione del patrimonio culturale e del Coordinamento integrato per l'analisi e il monitoraggio della soddisfazione dell'utenza finalizzato alla riduzione del rischio reputazionale).

Quanto alla funzione di audit essa resta affidata alla Direzione centrale Audit, trasparenza e anticorruzione che vede, rispetto al passato, meglio definiti i propri ambiti di competenza.

Il *core business* dell'Istituto a livello centrale è rappresentato - evidentemente come per il passato - da quattro direzioni centrali di prodotto, attraverso una opportuna ricollocazione delle relative funzioni ripartite tra le Direzioni centrali Entrate e recupero crediti, Pensioni, Ammortizzatori sociali, Sostegno alla non autosufficienza, invalidità civile ed altre prestazioni.

Con riguardo alla prima delle citate direzioni appare significativa, già dalla diversa titolazione della struttura (non solo "entrate" ma anche "recupero crediti"), una maggiore attenzione nell'individuazione dei compiti relativi al monitoraggio e all'accertamento delle situazioni creditorie. Di contrasto, dunque, ad un fenomeno - esigibilità dei crediti contributivi e contrasto all'evasione - che assume particolare criticità nella gestione dell'Istituto con pesanti ricadute di natura finanziaria ed economico-patrimoniale. Rilievo assume anche la sottolineata sinergia con il neo costituito Ispettorato nazionale del lavoro, per il contenimento dell'evasione e dell'elusione contributiva, anche

al fine di sviluppare procedure automatizzate di controllo preordinate a potenziare le misure di prevenzione dei fenomeni di irregolarità.

Anche le attribuzioni della Direzione centrale Pensioni paiono, almeno in linea astratta, conseguire ad una efficace opera di razionalizzazione. Su di essa, infatti, si concentrano le attribuzioni già proprie delle sopresse Direzioni centrali convenzioni internazionali e posizione assicurativa.

Per quanto riguarda la struttura dedicata al Sostegno della non autosufficienza invalidità civile e altre prestazioni, va ribadito come essa sia ricompresa tra le cinque direzioni definite come sperimentali di innovazione strategica. Qualificazione sperimentale che, nel caso di specie, appare, invero, non del tutto coerente con la sostanza dei compiti ad essa affidati (pensioni e assegni sociali, prestazioni assistenziali legate all'invalidità civile, cecità e sordità civile, handicap e disabilità; prestazioni creditizie sociali e assistenziali a favore degli iscritti a varie gestioni) che integrano consolidate attribuzioni dell'Inps, già nel precedente Ordinamento affidate a due strutture appositamente deputate (la Direzione centrale assistenza e invalidità civile e Direzione centrale credito e welfare).

Nell'ambito delle direzioni strumentali, la Direzione centrale Organizzazione e sistemi informativi accorpa in sé le competenze affidate in precedenza a due differenti strutture centrali (la Direzione centrale organizzazione e la Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici). Ne consegue l'attribuzione alla nuova direzione centrale di un ambito di competenze assai ampio, considerata, da una parte, la vastità e la complessità dei modelli organizzativi dell'Istituto di cui deve essere curato lo sviluppo e la manutenzione e dall'altra la gestione della vasta rete di infrastrutture tecnologiche e telematiche di cui va assicurato lo sviluppo e il potenziamento. Pur restando indubbie le connessioni tra sviluppo del sistema informatico e modello organizzativo, resta da chiedersi se l'unificazione in un'unica struttura di attività di natura amministrativa (definizione di assetti e modelli organizzativi) e di natura prettamente tecnologica (la cura dei sistemi informativi) sia effettivamente rispondente a criteri di razionalizzazione, tali da assicurare maggiore efficienza ed efficacia all'azione dell'Inps.

Quanto alla Direzione centrale Risorse umane essa assume, con una scelta, invero, condivisibile, le competenze in materia di formazione, prima affidate ad una struttura centrale a ciò deputata (la Direzione centrale formazione). Non uguale giudizio è da formulare quanto all'affidamento alla struttura in parola delle attribuzioni intestate nel precedente ordinamento alla Direzione centrale ispettorato. Se da una parte, infatti, appaiono delimitati meglio che nel precedente assetto i confini tra controllo di regolarità amministrativa e funzioni di audit, la terzietà della funzione ispettiva

sembra potesse essere meglio garantita da una struttura autonoma anziché in una direzione centrale essa stessa, almeno in linea teorica, soggetta ad attività di controllo, verifica e inchiesta.

Sono, inoltre, di nuova istituzione la Direzione centrale Patrimonio e archivi - alla quale è affidato il compito di curare la gestione degli immobili strumentali e non strumentali dell'Istituto e degli archivi, sviluppando azioni mirate per la riduzione dell'uso e conservazione dei documenti cartacei - e la Direzione centrale Acquisti ed appalti, le cui rispettive attribuzioni erano nella sostanza affidate ad una unica struttura centrale (la Direzione centrale risorse strumentali) e ad alcuni dei ricordati Progetti temporanei che restano abrogati nel nuovo Ordinamento.

A livello territoriale la presenza dell'Istituto si articola in Direzioni regionali, Direzioni di coordinamento metropolitano, Direzioni provinciali, Filiali metropolitane, Filiali provinciali, Agenzie e Punti Inps.

Alle Direzioni regionali, come detto in precedenza tutte di livello dirigenziale generale fatta eccezione per la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige, è affidata la responsabilità complessiva della gestione e dei risultati conseguiti per l'ambito territoriale di competenza, cui assicurano le funzioni di supporto (risorse umane, flussi contabili, risorse strumentali, pianificazione e controllo di gestione, informatica, comunicazione e audit).

Al riguardo è da domandarsi se l'elevazione delle tre Direzioni regionali di Umbria, Molise e Basilicata a livello dirigenziale generale, trovi adeguata giustificazione (secondo quanto affermato dall'amministrazione) nel conferimento di nuovi compiti e funzioni all'Istituto che investiranno direttamente le articolazioni territoriali, date le interrelazioni con i governi locali che ne deriveranno. E' da considerare, infatti, che nella misura in cui gli ambiti territoriali e i bacini di utenza delle tre Direzioni in argomento rimangono sostanzialmente immutati, non parrebbero aumentati i livelli di complessità territoriale in misura tale da motivare l'attribuzione della loro responsabilità a dirigenti di prima fascia.

Quanto, poi, alle Direzioni di coordinamento metropolitano di Milano, Roma e Napoli, introdotte dal nuovo Ordinamento e anch'esse affidate alla responsabilità di un dirigente di 1^a fascia, di fatto replicano le funzioni delle Direzioni regionali - rispetto alle quali si pongono in totale autonomia - e sono responsabili della gestione e dei risultati delle strutture che ricadono nel relativo bacino territoriale.

La loro istituzione trova fondamento negli elevati livelli di complessità riscontrati, a vario titolo, nei rispettivi territori che già nel precedente assetto aveva portato a prevedere quattro Direzioni di area metropolitana (alle tre sopra menzionate si affiancava quella di Torino), affidate, però, alla responsabilità di un dirigente di seconda fascia e gerarchicamente e funzionalmente subordinate alla

Direzione regionale di riferimento, al pari delle Direzioni provinciali di cui svolgevano le medesime funzioni.

Riguardo a queste ultime, che operano tenendo conto delle direttive impartite dalla direzione regionale di riferimento, il nuovo ordinamento mantiene invariate le funzioni di supporto e *back office* (gestione flussi assicurativi e contributivi, controllo dalla produzione, qualità dei servizi, attività di vigilanza, ecc.).

Nell'ambito delle Direzioni di coordinamento metropolitano, le filiali metropolitane con funzioni analoghe a quelle delle direzioni provinciali (affidate a dirigenti di 2^a fascia), poco si discostano dal modello delle filiali di coordinamento previste dal precedente Ordinamento e istituite nell'ambito delle Direzioni di area metropolitana di Roma e Napoli.

Innovativa rispetto al precedente assetto è l'istituzione delle filiali provinciali, collocate nell'ambito delle direzioni provinciali, di cui replicano le funzioni, ad eccezione dei compiti in materia di acquisizione di beni e servizi e stipula dei contratti.

In riferimento alle filiali provinciali è da osservare l'indeterminatezza degli ambiti territoriali di riferimento, circostanza che se da una parte introduce elementi di flessibilità nel disegno generale, dall'altra rischia di aumentare ulteriormente il livello di complessità organizzativo, così da poterne compromettere la stessa funzionalità.

Quello che emerge, dunque, da una prima analisi - rinviando, come già detto, ad un momento successivo un giudizio compiuto sul nuovo assetto, anche in virtù di quella che sarà l'articolazione interna delle singole strutture - è la moltiplicazione delle funzioni di supporto e consulenza di *back office*.

La funzione di produzione (c.d. *front office*) rimane infatti attribuita alle Agenzie - anche nella loro eventuale qualificazione di Agenzie complesse - ed ai Punti Inps che, istituiti in sinergia con altre pubbliche amministrazioni in ottica di economicità e prossimità all'utenza, rappresentano punti qualificati di informazione ed erogazione di servizio immediato.

E' da porre in evidenza come l'istituzione o la chiusura delle agenzie (spesso trasformate in punti Inps) - in virtù di specifici criteri fissati in apposito regolamento di attuazione del decentramento territoriale - rappresenta elemento di flessibilità nell'assetto dell'Istituto, che permette di modulare l'offerta di servizio in virtù delle caratteristiche del territorio di riferimento e dei relativi bacini di utenza, secondo logiche di economicità e di presidio, anche mediante l'integrazione logistica con altri soggetti pubblici.

Peraltro, i piani di riassetto territoriale e di razionalizzazione logistica adottati dall'Istituto negli ultimi anni - anche a seguito dell'incorporazione di Inpdap ed Enpals - prendono le mosse dalle

disposizioni legislative che impongono una complessiva rivisitazione della presenza delle Amministrazioni sul territorio, in ottica di riduzione delle spese di funzionamento, e dall'evoluzione dei canali di accesso ai servizi da parte dei cittadini, che richiedono sempre meno una interazione diretta con le sedi territoriali.

In virtù di quanto detto, la chiusura delle agenzie, la loro trasformazione in punti Inps, la ridefinizione dei bacini di utenza permette di razionalizzare la presenza dell'Istituto sul territorio, con l'obiettivo di ridurre i costi di gestione e distribuire in modo ottimale le risorse umane.

Da ultimo si rileva, quale principale novità del nuovo assetto territoriale, la creazione di una struttura centrale al servizio del territorio, denominata Servizi agli utenti che, oltre ad assicurare l'uniformità sull'intero territorio nazionale degli standard operativi e di qualità nell'erogazione del servizio, si pone quale punto di integrazione e qualificazione delle relazioni con gli utenti attraverso la gestione degli intermediari e dei canali telematici.

All'interno di detta direzione opera una sede virtuale a supporto delle strutture di produzione, cui sono intestate competenze propedeutiche allo sviluppo/fornitura di prodotti e servizi, per realizzare economie di scopo e di scala. In particolare, cura lo svolgimento di alcune lavorazioni ricorrenti e sistematiche, la realizzazione di piani per lo smaltimento di arretrati, la gestione di istanze a bassissima frequenza, in tal modo da alleggerire i carichi di lavoro delle strutture territoriali - in costante carenza di organici - e permettere di dedicare le risorse disponibili all'erogazione di servizi a più alto valore aggiunto per l'utenza, in ottica consulenziale, coerentemente con il nuovo modello.

3.2 Alla complessità dell'assetto strutturale dell'Istituto contribuiscono le gestioni, fondi e casse dotate di una propria autonomia economico-patrimoniale i cui risultati rifluiscono nella gestione finanziaria e patrimoniale dell'Istituto, che resta unica così come espressamente disposto dall'art. 20, c. 1, della l. n. 88/1989.

Si tratta, allo stato, di quarantadue entità - i cui risultati economico-patrimoniali sono analizzati nel capitolo dieci - che nascono da una normativa stratificata che, dapprima riordinata dalla legge appena citata, ha subito modifiche non di secondario rilievo sia da parte del d.lgs. n. 479/1994, sia in conseguenza di una serie di successive disposizioni normative che hanno istituito nuovi fondi e gestioni disciplinandone finalità, assetto economico patrimoniale e struttura giuridica.

All'uopo è da considerare, con riguardo a tale ultimo aspetto, che la maggior parte di gestioni, fondi e casse sono amministrati da comitati (nel numero di ventinove) le cui competenze sono stabilite dalla legge secondo uno schema tendenzialmente unitario che afferisce, in sintesi estrema, sia alla

gestione caratteristica - ivi compresa la vigilanza sull'erogazione delle prestazioni, sull'affluenza dei contributi e sui ricorsi a questi ultimi relativi - sia alla gestione contabile.

Schema solo tendenzialmente unitario in quanto, in materia di prestazioni, ben più pregnanti sono le competenze attribuite dalla legge ai fondi di solidarietà che erogano prestazioni non coperte da trattamenti di integrazione salariale - da ultimo riordinati dal d.lgs. n. 148/2015 - dovendo i rispettivi Comitati amministratori altresì deliberare, nella generalità dei casi, in ordine alla concessione degli interventi e dei trattamenti e non soltanto, come nel caso delle altre gestioni, fondi o casse, deliberare sulle modalità di erogazione delle prestazioni e di riscossione dei contributi.

E' sempre la norma primaria a disciplinare la composizione dei Comitati che, costituiti con decreto del Ministro del lavoro, sono generalmente composti da dieci membri espressione delle parti sociali, in modo da garantirne l'adeguata rappresentatività, nonché da un rappresentante ciascuno del Ministero del lavoro e del Ministero dell'economia.

Al riguardo, resta, peraltro, da verificare la perdurante validità di un modello gestionale particolarmente complesso che vede, non soltanto e non tanto, un numero di soggetti coinvolti nei comitati di amministrazione particolarmente numeroso, ma soprattutto l'esercizio di competenze sostanzialmente univoche che ben potrebbero essere oggetto di semplificazione attraverso accorpamenti per settori di riferimento, razionalizzando in tal modo anche l'attività dei comitati di amministrazione.

Opera di semplificazione che, si ritiene, potrebbe avere riflessi positivi sulla stessa funzionalità dell'Istituto su cui, nella sostanza, ricade la gestione delle complessità in parola e che appare tanto più necessario alla luce di problematiche interpretative che sono venute a concretizzarsi con il succedersi delle norme in materia di organizzazione dell'Inps e per i riflessi che esse hanno determinato sulle gestioni unitariamente amministrate.

Ancorché, infatti, ai comitati amministratori di gestioni, fondi e casse disciplinati dalla l. n. 88/1989 fosse riconosciuta la competenza a predisporre i relativi bilanci preventivo e consuntivo, l'Inps ha ritenuto vedersi demandata questa attività, in relazione a quanto previsto dal d.lgs. n. 479/1994 che ha attribuito al Consiglio di amministrazione (oggi, quindi, al presidente che ne ha assunto le funzioni) il compito di predisporre il bilancio preventivo e consuntivo dell'ente ed al Civ quello di approvarlo (prima intestato al Consiglio di amministrazione dell'Istituto). Ne è derivato un assetto per il quale i bilanci generali dell'Istituto e i bilanci delle singole gestioni sono predisposti secondo regole procedurali comuni, in ragione delle quali il presidente predispone i documenti di bilancio, il collegio sindacale le relazioni di competenza, il Civ provvede all'approvazione degli stessi.

Resta, però, da considerare come tale indirizzo interpretativo, condivisibile nelle linee generali ed avallato da pareri resi dai Ministeri vigilanti, non abbia trovato coordinamento nelle disposizioni normative emanate successivamente all'entrata in vigore del citato d.lgs. n. 479/1994 istitutive di gestioni e fondi, che espressamente continuano ad attribuire ai relativi comitati amministratori la competenza a predisporre i bilanci, sulla base dei criteri stabiliti dal Civ (che, peraltro, non consta essere stati ancora adottati)¹⁵.

In materia è dunque auspicabile un intervento normativo che rechi chiarezza in una materia tanto delicata quale è il processo di bilancio.

Intervento, che pare tanto più necessario a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 148/2015 istitutivo dei fondi di solidarietà bilaterali, bilaterali alternativi e di adeguamento di quelli preesistenti, nonché del fondo di integrazione salariale. Fondi contraddistinti rispetto alle altre gestioni amministrate dall'Inps da regole proprie sia quanto a configurazione giuridica, sia quanto a regime delle prestazioni che erogano. Queste ultime non soggiacciono, infatti, quanto a misura e diritto alla spettanza, a vincoli di legge (in quanto diritti soggettivi da soddisfare indipendentemente dal fondo su cui gravano) bensì, esclusivamente, all'obbligo del pareggio di bilancio, con il divieto di erogare prestazioni in carenza di disponibilità.

E' da aggiungere sotto diverso profilo, con riguardo ai medesimi fondi, come il direttore generale dell'Istituto - nelle more di uno specifico intervento normativo primario diretto a stabilire che tutte le movimentazioni finanziarie tra le gestioni amministrate dall'Inps siano evidenziate con regolazioni e non diano luogo a oneri o utili - abbia proposto la modifica della disposizione del Regolamento di amministrazione e contabilità nella parte relativa ai rapporti finanziari tra l'Inps e le gestioni amministrate. In particolare, gli eventuali interessi attivi, derivanti da finanziamenti verso le gestioni con saldo a debito, dovrebbero essere (prudenzialmente) accantonati in apposito fondo indisponibile dello stato patrimoniale, così da non poter essere utilizzati ad incremento delle relative prestazioni. Ciò al fine di prevenire effetti peggiorativi sui saldi finanziari di bilancio dell'Istituto.¹⁶

3.3 Il nuovo modello di servizio - su cui si basa anche il nuovo disegno dell'assetto organizzativo dell'Istituto, soprattutto a livello territoriale - indirizza la domanda di informazione e di servizi di base verso i canali telematici, intermediari e punti di contatto presenti sul territorio che, offrendo

¹⁵ Tra questi, il fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari; la gestione "parasubordinati"; il fondo speciale per il personale dipendente dalle Ferrovie dello Stato s.p.a..

¹⁶ Allo stato, la proposta del direttore generale non risulta recepita in una determinazione presidenziale.

agli utenti occasioni qualificate di informazione ed erogazione di servizio immediato, consentono una gestione capillare del territorio, riservando alle sedi l'attività di produzione e consulenza specialistica.

Al riguardo, rimane ancora centrale la tradizionale collaborazione con i principali soggetti attivi nel campo della sicurezza sociale che, negli anni, hanno concorso a migliorare i tempi e la qualità dei servizi, a razionalizzare gli interventi e, in una certa misura, secondo quanto afferma la stessa amministrazione, a contenere costi organizzativi e gestionali, offrendo un apporto qualificato alla diffusione della telematizzazione dei servizi.

In questo ambito, *partner* privilegiati, in virtù dei poteri di rappresentanza normativamente ad essi riconosciuti, sono gli enti di patronato, progressivamente integrati nei procedimenti amministrativi dell'Istituto, da ultimo con la stipula di un accordo tecnico operativo finalizzato ad implementare la telematizzazione e decertificazione dei procedimenti amministrativi, siglato nel 2012, sulla scia di una generale politica di semplificazione che ha investito anche l'ambito previdenziale.

Nel contesto delle misure finalizzate al contenimento della spesa pubblica, l'art.1, c. 309, della l. 23 dicembre 2014, n.190 (legge di stabilità 2015), ha previsto la riduzione degli stanziamenti, pari a 35 ml per il 2015, iscritti nello stato di previsione del Ministero del lavoro per il finanziamento degli enti di patronato. A regime è inoltre stabilito che, a valere sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati dall'anno 2014, l'aliquota di prelevamento per il finanziamento delle attività e dell'organizzazione di detti istituti è rideterminata nella misura dello 0,207 per cento rispetto allo 0,226 per cento. In tale contesto, come sottolineato anche dall'amministrazione, potrebbe risultare a rischio la qualità sia dell'apporto offerto da tali istituti all'attività dell'Inps, sia dei servizi resi ai cittadini.

Collaborazione sinergica per l'Istituto è anche quella con i Centri di assistenza fiscale (Caf) - nel ruolo riconosciuto di intermediari del fisco e di soggetti certificatori di diverse attività gestite dall'Istituto - al fine di favorire la corretta percezione delle provvidenze sociali agevolate, come nei casi della verifica delle dichiarazioni reddituali dei pensionati e dei modelli indicatori della situazione economica.

Con tali soggetti l'Istituto ha in essere differenti convenzioni a seconda della tipologia di servizio reso. Sebbene con l'adozione della determinazione presidenziale n. 12 del 2 aprile 2015, siano state disciplinate in un unico schema convenzionale le due preesistenti convenzioni relative al servizio di trasmissioni e raccolta delle dichiarazioni della situazione reddituale (modelli Red) e delle dichiarazioni di responsabilità ai fini della corretta erogazione delle prestazioni previdenziali/assistenziali (modelli Ieric, Iclav, Acc.As/Ps), non è giunto ancora a maturazione un