

La tabella 3, infine, riepiloga la spesa complessiva impegnata dall'ente per gli organi e i comitati centrali e periferici, a raffronto con quella del precedente esercizio.

Tabella 3 - Spesa complessiva per Organi, Comitati e Commissioni.

TOTALI	compensi fissi	altri oneri	anno 2015	compensi fissi	altri oneri	anno 2016	differenza 2016 / 2015	variazione %
Organi	3.171.183	175.205	3.346.388	3.182.167	145.514	3.327.681	-18.707	-1
Comitati e Commissioni centrali	0	100.567	100.567	41.701	41.240	82.941	-17.626	-18
Commissioni ex INPDAP	0	34.331	34.331	12.606	11.192	23.798	-10.533	-31
Comitati e Fondi di solidarietà	0	15.000	15.000	4.369	2.000	6.369	-8.631	-58
Comitati e Commissioni a livello periferico	0	202.991	202.991	0	192.978	192.978	-10.013	-5
Altre spese*	0	18.679	18.679	0	1.000	1.000	-17.679	-95
TOTALE GENERALE	3.171.183	546.773	3.717.956	3.240.843	393.924	3.634.767	-83.189	-2

Fonte: Inps

*Il confronto tra i due esercizi non è significativo per una diversa allocazione in bilancio dei relativi importi.

2.3 Nella relazione relativa all'esercizio 2015 si è riferito in merito alla profonda opera di rivisitazione dell'assetto organizzativo e funzionale dell'Istituto tradottasi nelle determinazioni presidenziali n. 89 del 30 giugno 2016 sul regolamento di organizzazione; n. 110 sull'ordinamento delle funzioni centrali e territoriali; n. 111 del 28 luglio 2016 su criteri e modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali; n. 59 del 14 febbraio 2017 di rideterminazione della pianta organica.

Percorso di riforma che, pur rimasto fermo nel suo impianto generale, è giunto a conclusione a seguito di interlocuzioni con i Ministeri vigilanti e con il Dipartimento della funzione pubblica con conseguenti modifiche dei provvedimenti, di cui è stato dato conto nel referto relativo al precedente esercizio, anche con riguardo a quelle disposizioni rispetto alle quali residuavano diverse prospettazioni da parte degli organi di vigilanza e profili di criticità evidenziati dalla stessa Corte dei conti¹⁵.

E' d'uopo ricordare come il processo di revisione dell'assetto organizzativo e funzionale dell'Istituto sia stato, anche, contraddistinto da profondi contrasti tra il direttore generale (titolare, ai sensi dell'art. 8, c. 2, del d.p.r. n. 639/1970, del potere di proposta in materia di ristrutturazione operativa dell'ente, consistenza degli organici e promozione dei dirigenti) e presidente che hanno portato il capo della tecnostruttura a rendere le proprie dimissioni nel

¹⁵ Il riferimento è, in particolare, alle disposizioni del regolamento di organizzazione relative alla procedimentalizzazione dei rapporti tra presidente e direttore generale e, quanto a criteri e modalità per la nomina dei dirigenti, ai profili afferenti a funzioni e compiti delle commissioni di esperti esterni per la valutazione delle candidature ai posti di livello dirigenziale generale.

novembre del 2016 e alla nomina, nel gennaio del 2017, del nuovo direttore generale, scelto tra i dirigenti di prima fascia dell'ente.

Se appare cessato il precedente clima conflittuale - connesso anche al percorso di revisione organizzativa dell'Istituto - ha costituito, per contro, motivo di preoccupazione il permanere di una situazione di tensione istituzionale tra l'organo di indirizzo e vigilanza e l'organo di indirizzo politico-amministrativo¹⁶.

In buona sostanza sono sembrati continuare a riversarsi sull'Inps quei nodi irrisolti di migliore definizione del sistema duale che costituiscono, del resto, le ragioni di una riforma da tempo all'attenzione del legislatore e che, come in precedenza accennato, soltanto nel 2017 ha riscontrato un rinnovato interesse, senza, peraltro, trovare esito positivo per effetto della fine della legislatura.

Due principali aspetti, pur tra loro collegati, paiono venire in rilievo e ripercuotersi entrambi su un difficile "dialogo" tra Civ e presidente quale organo di rappresentanza legale e titolare dei poteri già intestati al consiglio di amministrazione.

Il primo aspetto afferisce al contesto ordinamentale nel cui ambito si collocano i poteri attribuiti dalla legge ai due organi e ad una linea di confine, non ben definita, delle rispettive funzioni che diviene ancor più difficile rimarcare ove non improntata a principi di leale collaborazione.

E' d'uopo ricordare come il nuovo regolamento di organizzazione sia stato impugnato dal Civ innanzi al Tribunale Amministrativo del Lazio, perché ritenuto, in alcune sue disposizioni, lesivo delle proprie prerogative istituzionali. Il relativo procedimento è tutt'ora pendente presso il giudice amministrativo.

D'altro canto, la coesistenza nell'assetto ordinamentale dell'Inps di due organi cui sono attribuiti compiti di indirizzo, l'uno al Civ di natura strategica, l'altro al presidente a carattere amministrativo, si è tradotta nelle ipotesi in cui - per consolidata prassi e in forza di specifiche direttive del Ministero del lavoro ovvero in adempimento a disposizioni regolamentari interne - dovesse essere raggiunta un'intesa tra i due soggetti, in una difficoltà di dialogo (non agevolata, probabilmente, da una presenza discontinua del presidente e dello stesso direttore generale alle sedute del Civ). Difficoltà che si è tradotta in percorsi procedurali autonomi - a volte preceduti da continui e poco fruttuosi scambi di corrispondenza - piuttosto che in un reiterato dialogo volto a raggiungere, sulla base dei principi della leale collaborazione, la necessaria intesa.

¹⁶ I componenti del Civ in carica nel periodo cui si riferisce il presente referto, esaurito il periodo di *prorogatio ex lege*, sono scaduti nel mese di novembre del 2017. L'organo, nella rinnovata composizione, è stato costituito con dpcm in data 14 novembre 2017, previa designazione dei suoi componenti ad iniziativa delle parti sociali.

Circostanza venuta in rilievo con riguardo alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ma che ha assunto profili ancor più problematici con riferimento al rinnovo dell'Oiv.

I componenti di quest'organo - scaduti nel giugno del 2016 e rimasti in carica fin dopo l'avvenuta istituzione dell'Elenco nazionale dei componenti dell'organismo in questione, con il decreto del Ministro della semplificazione e la pubblica amministrazione del 2 dicembre 2016 - sono venuti definitivamente a cessare dall'incarico per espresso disposto del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 (di completamento del processo di riforma delle disposizioni in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni, attraverso modifiche al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150).

Nel giugno del 2017, su iniziativa del presidente dell'Istituto (come del resto previsto dal citato decreto legislativo), è stata avviata la procedura di selezione pubblica finalizzata alla nomina dei nuovi componenti. La ricerca di un'intesa con il Civ sui requisiti da porre a base di detta procedura (ad integrazione di quelli previsti dalla normativa vigente), ancor prima che sui nominativi dei candidati, non ha sortito alcun risultato, essendo insorte divergenze sui contenuti dello stesso avviso di selezione.

E' in questo contesto, che il presidente dell'Istituto ha proceduto alla pubblicazione dell'avviso per la nomina dei tre componenti dell'organismo in questione e all'individuazione dei nominativi prescelti, sottoposti - in conformità all'indirizzo interpretativo a suo tempo impartito dal Ministero vigilante - al presidente del Civ. Nell'ottobre del 2017, il Civ, non soltanto non ha "dato l'intesa" sui nominativi individuati dal presidente, ma ha proposto una rosa alternativa, determinando così una situazione di sostanziale stallo, di problematica soluzione in assenza di una disposizione normativa che regoli gli effetti di un siffatto accadimento. E' parsa, dunque, "obbligata" la decisione assunta dal presidente di procedere direttamente alla nomina dei tre componenti dell'Oiv, dando motivazione delle ragioni sottese al provvedimento, e inserendo, comunque, tra i membri del nuovo organismo uno dei candidati facenti parte della rosa indicata dal Civ.

Un secondo, più grave, aspetto si collega alla mancata approvazione da parte del Civ del bilancio di previsione per il 2017 dell'Inps (deliberazione n. 2 del 21 febbraio 2017), in ragione della asserita "oggettiva e insuperabile impossibilità di valutare la congruità delle risorse previste in bilancio rispetto agli obiettivi strategici". Determinazione assunta pur in costanza del parere favorevole espresso dal Collegio dei sindaci, con la formulazione, nel contempo, di specifiche considerazioni e raccomandazioni.

Ai sensi dell'art. 3, c. 4, del d.lgs. n. 479/1994 compete, infatti, al Civ la definitiva approvazione dei documenti di bilancio assunti con propria determinazione dal presidente dell'Istituto, mentre nell'ipotesi di non concordanza tra gli organi provvede a tale adempimento il Ministro del lavoro. Si pongono alla base della decisione del Civ una serie complessa di fattori che, nella valutazione dell'organo di indirizzo strategico, assurgono a criticità di particolare rilievo, quali il peggioramento della situazione economico-patrimoniale dell'ente; la gestione dei crediti contributivi e del patrimonio; profili connessi alla riorganizzazione dell'ente e alla gestione del personale; il settore dell'informatica.

Il Civ, in buona sostanza, con la non approvazione dei documenti di bilancio previsionali ha inteso rimarcare la sostanziale inosservanza delle linee strategiche - adottate con la delibera n. 5 dell'aprile 2016 - e la non rispondenza ad esse delle linee guida gestionali adottate dal presidente dell'Istituto, con conseguenti effetti negativi sulla gestione e sul funzionamento complessivo dell'Istituto. In tal senso, il Civ ha fatto proprie, anche, le considerazioni critiche formulate dall'Oiv nel novembre 2016 e nel febbraio 2017 circa la piena coerenza tra gli obiettivi strategici del Civ e le linee di indirizzo gestionali quali emergono, tra l'altro, dalla nota preliminare al bilancio di previsione.

Con nota del 20 aprile 2017 il Ministro del lavoro ha approvato il bilancio di previsione per il 2017 dell'Inps richiamando "le nuove disposizioni normative in materia di trasferimento delle risorse erariali e di dismissione degli immobili dell'Inps...*omissis*... che incidono sulle rappresentazioni di talune poste di bilancio dell'Istituto"¹⁷, senza mancare di sottolineare la necessità che l'Istituto provveda con urgenza "al superamento delle criticità più volte segnalate dal Collegio dei sindaci e dal Civ, unitamente alle dovute attualizzazioni alle disposizioni normative nel frattempo intervenute". In particolare è ritenuto indispensabile che l'Istituto si adoperi per l'adozione di documenti fondamentali per la gestione quali il piano di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare e il piano dell'informatica e assicuri la corrispondenza, nelle relazioni che accompagnano i documenti contabili, della programmazione e degli obiettivi della gestione con gli indirizzi strategici del Civ.

Può soltanto aggiungersi come l'approvazione ministeriale sia stata preceduta da un'attività istruttoria in esito alla quale il Civ ha, nella sostanza, confermato i propri rilievi critici, mentre il presidente dell'Inps ne ha contestato la fondatezza e, comunque, la rapportabilità causale degli stessi alla mancata approvazione del bilancio. Ciò anche nella considerazione che i rilievi

¹⁷ Il riferimento è all'art. 38 del d.l. 24 n. 50/2017, convertito dalla l. n. 96/2017, del cui contenuto si dice in altre parti della relazione.

formulati - quali il peggioramento della situazione economico-patrimoniale e lo stesso ammontare dei crediti contributivi - sono conseguenza di fattori esogeni connessi alla legislazione vigente e non di scelte gestionali o discrezionali dell'Istituto.

Da segnalare come, in una medesima seduta del marzo 2017, il Civ abbia adottato una serie di delibere, nella maggior parte dei casi aventi oggettiva natura di indirizzo, in altri con contenuto più spiccatamente operativo-gestionale.

Tra le prime è il richiamo ai criteri di “imprenditorialità ed economicità” cui tutte le iniziative dell'ente devono essere ispirate al fine di “perseguire l'equilibrio finanziario ed economico-patrimoniale dell'Istituto”, con il rinnovato invito ad assicurare nei documenti di bilancio la separazione tra la spesa previdenziale e la spesa assistenziale. Sotteso all'osservanza dei medesimi criteri è l'invito ad una organizzazione degli uffici che veda una coerente e trasparente allocazione delle risorse umane e il Civ destinatario di adeguate informazioni anche in ordine ai riflessi economico-finanziari. Gli organi di gestione dell'Istituto sono, altresì, chiamati ad impegnarsi per il potenziamento delle attività di verifica amministrativa e documentale nei confronti, anche, delle pubbliche amministrazioni, con un dettagliato monitoraggio del debito contributivo ed esercitando “tutte le opportune iniziative per il recupero della contribuzione dovuta”. Una particolare attenzione è rivolta, infine, al settore dell'informatica con la reiterata richiesta agli organi di gestione di elaborare un piano triennale che descriva, tra l'altro, i principali indirizzi di sviluppo e le strategie Ict, gli interventi in corso e i fabbisogni finanziari. Rilievo particolare assume poi la delibera con la quale il Civ individua - ai sensi dell'art. 36, c. 1, del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148 - i criteri per l'elaborazione dei bilanci da parte dei fondi di solidarietà disciplinati dal medesimo decreto legislativo.

Meno evidente natura di indirizzo strategico parrebbero rivestire quelle delibere - che pur evocando l'esercizio dei poteri di vigilanza del Civ - fanno riferimento, come nel caso della concessione della Cigo, a principi e criteri interpretativi relativi alla normativa in materia.

Un ruolo centrale nell'attività del presidente dell'Inps assumono i provvedimenti assunti nel 2017 a completamento del percorso di riforma dell'assetto organizzativo dell'Istituto e dello stesso ordinamento delle funzioni centrali e territoriali. Ampi cenni a questi interventi, corredati dalle valutazioni della Corte dei conti, sono contenuti nella relazione al Parlamento relativa all'esercizio 2015 cui si fa, pertanto, rinvio.

Nel capitolo tre di questa relazione sono, comunque, ripercorsi i tratti essenziali che configurano l'assetto strutturale dell'Inps all'indomani di una riforma, per molti versi necessaria, insieme a prime considerazioni dei suoi effetti sull'organizzazione degli uffici.

2.4 Si pongono, di seguito, in luce alcuni tra gli atti di particolare rilievo assunti, nel periodo considerato, dall'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'Inps.

In esito alle procedure di selezione dei candidati, il presidente ha adottato, sulla proposta del direttore generale, i provvedimenti di nomina dei nuovi dirigenti di prima fascia delle strutture centrali e territoriali, contraddistinti da una importante rotazione nell'affidamento degli incarichi. Due di questi (relativi alla “Direzione centrale segreteria unica tecnica normativa” e “Direzione centrale studi e ricerche”) sono stati assegnati, rispettivamente, a un dirigente di seconda fascia e ad un dirigente esterno all'amministrazione, ai sensi dell'art. 19, c. 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165.

Sul percorso procedimentale seguito per la valutazione comparativa dei nuovi dirigenti - in attuazione dei criteri stabiliti nel 2016 con atto del presidente - si confermano le perplessità espresse nel precedente referto, in particolare per quanto attiene alla costituzione di una commissione composta da esperti esterni finalizzata alla valutazione dei candidati, pur con efficacia non vincolante nei confronti del direttore generale, titolare, ai sensi di legge, del potere di proposta al presidente per le definitive decisioni.

Perplessità che non restano, invero, fugate dalle modalità attraverso le quali la commissione ha operato, così da fornire un prodotto tale da apparire - almeno nelle linee generali - funzionale a scelte proprie del direttore generale che sarebbero dovute ricadere sulla sua esclusiva responsabilità di proposta al presidente. In questo senso, il criterio individuato dalla commissione (in aggiunta a quello della “applicazione rigida della rotazione degli incarichi”) per il quale i soggetti interessati devono poter ricoprire l'incarico di direzione di struttura per tutto il periodo previsto, pur in sé non irragionevole nelle linee generali, non sembra poter essere demandato ad un organismo istituito in via amministrativa con il compito di valutare comparativamente capacità e attitudine dei dirigenti allo svolgimento delle singole funzioni. Criterio, quest'ultimo, non privo di riflessi nella individuazione della rosa di dirigenti cui poter attribuire, in via residuale, gli incarichi di studio e ricerca.

E' da aggiungere, come l'applicazione di tale ultimo criterio - condiviso, comunque, dal direttore generale e di cui vi è esplicito riferimento nelle determinazioni presidenziali di attribuzione degli incarichi - ha di fatto prodotto l'effetto di escludere dall'analisi di requisiti e professionalità quei dirigenti con anzianità residua di servizio inferiore ai quattro anni, quando, invece, è la stessa legge a prevedere come l'incarico possa essere di durata inferiore (al periodo minimo di tre anni)

ove coincida con il conseguimento del limite di età per il collocamento a riposo dell'interessato (ex art. 19, c. 2, d.lgs. n. 165/2001)¹⁸.

E', inoltre, da considerare come l'applicazione dei criteri generali della durata della permanenza nel posto di funzione e della rotazione, paiano aver prevalso, nell'accertamento dei requisiti sottesi all'affidamento dell'incarico ex 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001, su un'adeguata rappresentazione dell'assenza di professionalità interne all'amministrazione.

Nel rispetto della dotazione organica - come da ultimo stabilita con la determinazione presidenziale n. 59 del 14 febbraio 2017 - sono stati assegnati trentasei posti di responsabile delle strutture centrali e territoriali e sei incarichi di studio e ricerca in settori ritenuti di rilievo particolare per l'attività dell'Istituto. Il numero teorico di questi incarichi, inizialmente stabilito dall'ordinamento delle funzioni in otto unità, è stato nel 2017 portato fino a un massimo di nove per effetto della soppressione dell'incarico di livello dirigenziale generale relativo all'Organismo indipendente di valutazione, in quanto non più riferibile, ai sensi di legge, ai dipendenti dell'amministrazione interessata.

Già nel referto relativo all'esercizio 2015 la Corte dei conti osservava come, sulla base della stessa *ratio* sottesa al percorso di riforma intesa alla razionalizzazione delle attività ed al contenimento dei costi, il numero degli incarichi di studio e ricerca apparisse eccessivo e, comunque, non proporzionato rispetto al numero dei posti di vertice delle strutture centrali e territoriali.

Resta, pertanto, confermata l'esigenza che l'amministrazione valuti attentamente l'opportunità di adottare un provvedimento di rideterminazione della dotazione organica, al fine di allineare la stessa ad un numero di posti di funzione coerente con il percorso di riforma intrapreso e, più in generale, rispondente alle effettive esigenze istituzionali.

Ciò anche in coerenza con l'impegno assunto (determinazione presidenziale n. 154/2016) circa il riassorbimento della differenza tra posti di funzione e incarichi di studio e ricerca, nell'arco di un biennio, in esito alla verifica di funzionamento del nuovo assetto organizzativo e degli intervenuti pensionamenti dei dirigenti di livello generale.

Notazione che tanto più assume rilievo per effetto dell'abrogazione (art. 25, c. 4, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75) della disposizione contenuta nell'art. 1, c. 219, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, ai sensi della quale erano resi indisponibili due posti dirigenziali di prima fascia della dotazione organica dell'Inps.

¹⁸Nello stesso senso, peraltro, è la stessa determinazione presidenziale n. 111/2016 che fissa "Criteri e modalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali".

Avuto sempre riguardo alla dotazione organica complessiva dell'Istituto, resta centrale per una migliore e più efficiente azione dell'Istituto una politica delle assunzioni intesa a ridurre il divario tra dotazione e fabbisogno. In quest'ambito particolarmente pesante permane, alla fine del 2017, la carenza del personale dell'area C (-1.227 unità), ritenuto, nella visione dell'Istituto, di rilievo strategico per il perseguimento della propria missione, secondo un modello di servizio centrato sugli utenti. E', comunque da sottolineare come, sempre nel corso del 2017, il presidente, nei limiti consentiti dalle procedure del *turn over*, abbia disposto (oltre alla stabilizzazione di personale delle aree C e B in posizione di comando) l'assunzione di 624 unità di personale dell'area C, di cui 259 avvalendosi dello scorrimento di graduatorie di concorsi già espletati e 365 attraverso un concorso pubblico.

Nell'ambito delle attività affidate alla responsabilità del presidente un rilievo particolare ha assunto la determinazione del mese di giugno del 2017 con il quale è stato adottato il Piano di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare non strumentale e del patrimonio mobiliare per il triennio 2017-2019, approvato dal Civ nella seduta del 18 luglio 2017.

Delle complesse vicende che hanno preceduto, nel biennio 2015-2016, l'adozione dell'atto in parola si dice con maggior dettaglio, in altra parte della relazione; qui vale sottolineare come obiettivo finale sia quello di giungere alla completa dismissione del patrimonio immobiliare da reddito. Finalità, questa, che non può non trovare condivisione in ragione anche della scarsa redditività dei relativi cespiti e dell'impegno sin qui richiesto, in termini di costi e di risorse umane, per la gestione del patrimonio immobiliare.

Può aggiungersi come, anche in adesione a specifica raccomandazione del Collegio dei sindaci, il presidente abbia successivamente adottato il regolamento per gli investimenti e disinvestimenti immobiliari. Il provvedimento, pur qualificandosi come atto di carattere generale, detta una disciplina sostanzialmente conforme sia alle disposizioni normative vigenti e, in particolare, alla norma speciale sulla dismissione del patrimonio immobiliare Inps di cui all'art. 38, c. 2, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, sia alle procedure quali esplicitate nel menzionato piano triennale.

Non può, infine, non essere rimarcato come la sempre maggiore complessità dei compiti affidati all'Inps - nel settore della previdenza, ma in senso più lato della protezione sociale - ha richiesto, in primo luogo al soggetto titolare dell'indirizzo politico amministrativo, un impegno particolare secondo linee di indirizzo, da ultimo, espresse nel Rapporto annuale del luglio 2017.

Rapporto annuale che espone informazioni e dati, insieme a valutazioni di politica previdenziale che restano, queste ultime, al di fuori dell'ambito di riferimento della presente relazione.

Per contro, la Corte dei conti deve auspicare che la relazione del presidente che accompagna i documenti di bilancio costituisca, nel futuro, uno strumento maggiormente idoneo ad esplicitare gli andamenti finanziari ed economico-patrimoniali, attraverso l'analisi dei contesti normativi e gestionali ad essi sottesi.

Da ultimo, con la propria determinazione n. 139 dell'agosto 2017, il presidente ha adottato le linee guida gestionali per l'anno 2018, avuto riguardo agli atti di indirizzo adottati dal Civ con la Relazione programmatica per gli anni 2018-2020 e tenuto conto del Piano della *performance* per gli anni 2017-2020. Linee guida, cui corrispondono specifici obiettivi, sinteticamente descritti, in materia di personale, di informatica, sulla qualità delle prestazioni, sul patrimonio, in materia di comunicazione, di rapporto con l'utenza, sull'attività negoziale e contrattuale, sulla prevenzione e deflazione del contenzioso. Per quanto attiene, in particolare, alle attività di prodotto, le linee guida si muovono secondo criteri e con obiettivi tesi, tra l'altro, alla "vigilanza cooperativa con il contribuente" nel settore delle entrate e recupero crediti; alla "unificazione delle pensioni" (intesa quale omogeneità delle prestazioni e miglioramento della qualità dei servizi offerti); alla "tempestività e trasparenza nel settore degli ammortizzatori sociali"; alla "uniformità e tempestività negli accertamenti sanitari" riguardo alla non autosufficienza e invalidità civile.

Intensa è stata, come di consueto, l'attività svolta dal Collegio dei sindaci che ha presidiato, di fatto, il complesso delle attività dell'Istituto (formulando numerose osservazioni e rilievi che, in alcuni casi, hanno attivato l'azione del Ministero vigilante) sia a livello centrale, sia in ambito regionale attraverso verifiche ispettive presso le singole sedi regionali e avvalendosi, quanto agli atti da esse adottati di controlli a campione con riguardo, principalmente, alla materia contrattuale.

3 - L'ASSETTO STRUTTURALE

3.1 La relazione afferente al precedente esercizio dà conto dell'assetto strutturale assunto dall'Istituto, a livello centrale e territoriale, per effetto della riforma recata dal nuovo ordinamento delle funzioni adottato con la determinazione presidenziale n. 110 del luglio 2016, in coerenza con le disposizioni recate dal coevo regolamento di organizzazione n. 89 in data 30 giugno 2016.

Qui basti ricordare come il nuovo assetto organizzativo e funzionale - inteso a tenere conto della complessità delle nuove funzioni attribuite dal legislatore all'Inps nel settore del *welfare* e della necessità di riconoscere all'utente, destinatario dei servizi erogati, un ruolo centrale - presenti, almeno nelle linee generali, elementi da valutare positivamente, avendo inciso su una previgente articolazione strutturale che la stessa Corte aveva, più volte, nel passato ritenuto inadeguata, in ragione di funzioni sovente duplicate in capo a uffici diversi, fossero essi direzioni centrali ovvero strutture di progetto di natura temporanea.

Si trattava, in buona sostanza, di un'articolazione condizionata dall'avvenuto incorporamento in Inps dell'Enpals e, soprattutto, dell'Inpdap, con la necessità di attribuire specifiche funzioni ai dirigenti in esso transitati, cui faceva difetto una visione stabile e strategica dei più complessi e gravosi compiti che l'Inps veniva ad assumere.

Il nuovo impianto risolve, alcuni almeno, di questi profili di criticità e si articola, a livello centrale, in quattordici direzioni centrali e, a livello territoriale, in ventidue uffici, tutti affidati alla responsabilità di dirigenti di prima fascia.

Tra questi ultimi uffici è, almeno funzionalmente, da comprendere la direzione Servizi agli utenti, istituita al fine di assicurare l'uniformità sul territorio nazionale dell'erogazione del servizio e l'allineamento del piano di produzione. Questa direzione, pur non sovraordinata gerarchicamente alle strutture territoriali, svolge un ruolo di raccordo tra queste ultime e le direzioni di prodotto anche al fine di definire, in collaborazione con la direzione centrale Organizzazione e sistemi informativi, modelli organizzativi relativi al processo di offerta ed erogazione del servizio, in funzione del miglioramento della qualità e dell'integrazione e qualificazione delle relazioni con gli utenti ed i soggetti intermediari.

Nell'ambito della direzione Servizi agli utenti opera anche la Sede Virtuale, disegnata quale infrastruttura operativa di base a supporto delle strutture di produzione, che accentra con carattere trasversale lo svolgimento di attività propedeutiche allo sviluppo e fornitura dei prodotti e dei servizi al fine di individuare e realizzare economie di scopo e di scala.

La Sede virtuale nel corso del 2017 ha fatto registrare, nel giudizio dell'amministrazione, un significativo sviluppo sia in termini di risorse assegnate che di attività realizzate, con il progressivo avvio di nuove attività a supporto delle sedi. Quanto alle risorse umane una particolare attenzione è stata riservata alle attività di riqualificazione del personale di nuova immissione attraverso corsi di formazione sulle specifiche aree di intervento.

L'ossatura dell'Istituto a livello centrale è costituita (oltre che dall'Oiv) da quattro direzioni centrali poste a supporto del presidente e del direttore generale, da quattro direzioni di prodotto e da sei direzioni strumentali.

Le strutture "di supporto" sono costituite dalle direzioni centrali Segreteria unica tecnica normativa; Studi ricerche; Relazioni esterne; Audit Trasparenza e Anticorruzione. Sono "di prodotto" le direzioni centrali Entrate e recupero crediti; Pensioni; Ammortizzatori sociali; Sostegno alla non autosufficienza invalidità civile e altre prestazioni. Rivestono, invece natura "strumentale", in quanto al servizio dell'insieme dei compiti dell'Istituto, le direzioni centrali Organizzazione e sistemi informativi; Risorse umane; Amministrazione finanziaria servizi fiscali; Pianificazione e controllo di gestione; Patrimonio e archivi; Acquisti e appalti.

Nell'ambito delle direzioni centrali di supporto un cenno è da riservare alla Segreteria unica tecnica normativa che assume in sé funzioni e compiti affidati, nel precedente ordinamento, all'ufficio legislativo e agli uffici di segreteria degli organi collegiali, del presidente dell'Istituto e del direttore generale. Nelle intenzioni della riforma, l'istituzione di questa direzione centrale - articolata in sette aree manageriali - nasce dall'esigenza di una razionalizzazione dei flussi informativi delle attività di segreteria tecnico-amministrativa del presidente, del direttore generale e dei comitati amministratori le singole Gestioni, al fine di ottimizzare le rispettive funzioni ed eliminare le duplicazioni precedentemente riscontrate in sede di attività istruttoria dei documenti.

Attività, queste che, a giudizio della Corte dei conti, avrebbero dovuto più opportunamente rimanere distinte, per scongiurare il rischio di indebolire la necessaria separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo del presidente e quelle di gestione affidate al direttore generale. Questo profilo di - almeno potenziale - problematicità, sottolineato già nel precedente referto, resterebbe superato, nel giudizio dell'Istituto, da un assetto che vede assegnate a due distinte aree manageriali, rispettivamente, i procedimenti e provvedimenti afferenti all'organo direttore generale e gli atti afferenti alla sfera di competenza del presidente dell'Istituto. E' da dire come si tratti, comunque, di una soluzione organizzativa interna che non sembra idonea a fugare del tutto le perplessità espresse nel precedente referto, tenuto conto che un siffatto modello

può determinare incertezze e confusione di ruoli nelle attività di riporto degli uffici amministrativi al direttore generale e, da questi, al presidente, con un (almeno potenziale) accentramento sull'organo di indirizzo politico-amministrativo di compiti e funzioni che devono ad esso restare distinte. Assetto che appare tanto più non convincente in relazione ad una configurazione dei rapporti tra presidente e direttore generale che - come si è avuto modo di osservare nel referto relativo al trascorso esercizio - proceduralizza in modo non sufficientemente chiaro il potere di proposta che la legislazione vigente intesta al responsabile della tecnostuttura.

Vale, comunque, sottolineare come a quest'ultima direzione, unitamente alla direzione centrale (di prodotto) Sostegno alla non autosufficienza invalidità civile e altre prestazioni, sia stata impressa una configurazione di natura "sperimentale di innovazione strategica", laddove il carattere sperimentale è dettato dalla previsione di una fase di verifica finalizzata alla valutazione della loro adeguatezza in relazione a finalità e obiettivi dichiarati. Fase di verifica da considerare, ad oggi, tutt'ora in corso, tenuto conto del lasso di tempo, inferiore all'anno, decorso dalla prima operatività delle strutture in parola.

Quanto alla citata direzione centrale dedicata alla gestione delle prestazioni di carattere socio-assistenziale ad essa è affidata, oltre all'attività di gestione dei singoli prodotti di competenza (invalidità civile e prestazioni assistenziali; prestazioni creditizie e prestazioni sociali), la cura del contenzioso amministrativo e giudiziario relativa alla totalità di dette prestazioni, nonché l'analisi della normativa di settore anche in una ottica propositiva e di impatto sui compiti dell'Istituto.

Natura sperimentale rivestono, a livello territoriale, anche le neo istituite direzioni metropolitane di Milano, Roma e Napoli, assunte per effetto della riforma a uffici dirigenziali di prima fascia. Siffatta scelta è, almeno in linea teorica, sempre coerente con il disegno di un Istituto più vicino, anche quanto a livello di responsabilità, al territorio e a realtà locali ritenute di particolare complessità.

Resta centrale il ruolo delle altre tre direzioni di prodotto, suddivise, dal lato organizzativo, in aree manageriali in un numero che varia dalle tredici della direzione centrale Entrate e recupero crediti, alle undici della direzione centrale Pensioni e alle otto di quella Ammortizzatori sociali.

In particolare, la direzione centrale Entrate e recupero crediti, che a seguito del processo di riordino ha assorbito le competenze di due distinte strutture, ha registrato un incremento delle aree manageriali (da 8 a 13), in conseguenza dell'ampliamento delle funzioni assegnate e del

numero di personale impegnato, sui fronti soprattutto dell'inquadramento aziendale e della gestione dei crediti.

Con riguardo alle altre strutture di prodotto, con competenze consolidate e prive, quindi, di aspetti innovativi di particolare significatività quanto ad assetto organizzativo, va detto come su esse ricadano vecchi impegni e nuovi oneri di particolare gravosità, legati al progressivo ampliamento della sfera di azione dell'Inps - ad opera del legislatore - nel settore previdenziale ed assistenziale, con istituti, quale l'Ape sociale, che si pongono in un'area di confine tra le due categorie.

Al nuovo assetto, d'altro canto, non sembrano poter essere ricondotte, per evidenti ragioni temporali, il pur oggettivo rallentamento di alcuni indici di *performance*, quali in primo luogo quello di giacenza delle pratiche amministrative che hanno contraddistinto l'esercizio in esame e i primi mesi del 2017.

La riorganizzazione dell'Istituto ha previsto altresì un rafforzamento delle competenze della direzione centrale Studi e ricerche, cui è demandato l'ulteriore compito di sviluppare e gestire i modelli di micro simulazione e di valutazione delle politiche sociali. La Direzione coordina, inoltre, il programma di ricerca *Visitinps Scholars* e garantisce il supporto logistico-operativo per l'attuazione di tutti i programmi di ricerca attivati dall'Istituto e realizzati anche in collaborazione con istituzioni e soggetti esterni.

E' da ricordare come il progetto *Visitinps* - attraverso il quale gli aggiudicatari dei bandi di selezione trascorrono un periodo di studi presso la direzione centrale Studi e ricerche - è stato avviato nel 2015, con l'intento di realizzare un più efficiente ed efficace utilizzo degli archivi amministrativi dell'Istituto, incoraggiare la collaborazione tra ricercatori e fornire analisi e valutazioni nelle aree di ricerca strategiche. Le iniziative sono realizzate con i proventi derivanti dalle sponsorizzazioni e dalle erogazioni liberali, che affluiscono su un apposito capitolo di bilancio; restano, invece, a carico dell'amministrazione i costi relativi per rimborsi spese al responsabile scientifico del progetto e quelli relativi ad oneri indiretti¹⁹.

Completano la nuova articolazione funzionale dell'Inps sei incarichi di studio e ricerca attribuiti ad altrettanti dirigenti di prima fascia. Si tratta di incarichi che sembrano, peraltro, trovare la propria ragione più nella necessità di individuare una idonea collocazione ai dirigenti che, in esito

¹⁹ Riguardo al progetto *Visitinps* sia il Collegio dei sindaci che il Civ hanno espresso più di una osservazione. In particolare, il Collegio ha rilevato l'esigenza di un maggior raccordo del Comitato scientifico e dei ricercatori, con la tecnostruttura e la necessità di acquisire uno specifico parere dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali sulla complessiva impostazione del programma. Rilievi sui quali l'amministrazione è intervenuta con una modifica del regolamento *Visitinps Scholars* al fine di prevedere un coinvolgimento delle direzioni centrali dell'Istituto competenti per materia. Per quanto attiene al trattamento dei dati da parte di soggetti non dipendenti dall'Istituto si è ritenuto - ferma l'osservanza dei necessari criteri di protezione dei dati - che trattandosi di attività istituzionale dell'Inps non comporti richiesta di parere al Garante.

alla procedura concorsuale, non hanno visto loro assegnato posti presso le strutture centrali o territoriali di uguale livello, piuttosto che in effettive esigenze funzionali. Conferma questa valutazione lo stesso oggetto degli incarichi in parola che toccano aspetti problematici o di portata tanto vasta da potersi porre in dubbio la stessa praticabilità del compito loro assegnato, oppure riferiti a materie che più utilmente avrebbero potuto trovare approfondimento nell'ambito delle ordinarie competenze delle diverse direzioni centrali²⁰.

Un indirizzo coerente con il percorso di riforma avrebbe consigliato, come già sottolineato anche nella relazione relativa all'anno 2015, l'esplicita previsione nell'ordinamento delle funzioni di un riassorbimento degli incarichi di studio e ricerca (previsti nel numero massimo di nove), con il conseguente ridimensionamento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia.

Considerazioni analoghe a quelle appena formulate sono da riferire ai due incarichi di progetto assegnati ai due dirigenti di seconda fascia, cui nel previgente ordinamento funzionale, era attribuita la responsabilità di direzioni regionali di corrispondente livello. Si tratta, in questo caso, di due progetti denominati "Patrimonio da reddito dell'Istituto - area geografica del nord d'Italia. Strutture sociali" e "Patrimonio da reddito dell'Istituto - area geografica del Centro e Sud d'Italia", che meglio avrebbero potuto essere - funzionalmente e gerarchicamente - incardinati nella competente direzione centrale Patrimonio e archivi.

Per quanto attiene l'assetto territoriale - oltre all'elevazione, con l'attribuzione a dirigenti di prima fascia, di tre delle cinque direzioni regionali in precedenza attribuite alla responsabilità di dirigenti di seconda fascia - la principale novità recata dal nuovo ordinamento è rappresentata dall'istituzione delle direzioni di coordinamento metropolitano di Milano, Roma e Napoli, cui pure è stato attribuito carattere sperimentale. Le nuove strutture sono state create in sostituzione delle preesistenti direzioni di area metropolitana ma - rispetto a quanto era previsto per queste ultime - non sono gerarchicamente e funzionalmente subordinate alla direzione regionale di riferimento.

La sperimentazione ha preso avvio a partire da febbraio 2017 e la sua conclusione, inizialmente prevista per il 30 settembre, è stata prorogata al 31 dicembre 2017 per permettere all'amministrazione di valutare compiutamente le ricadute operative e gestionali dei nuovi

²⁰ L'oggetto dei sei incarichi è il seguente: 1) "Incarico per l'analisi della situazione in essere con mappatura dei processi di lavoro primari e di supporto, l'individuazione delle criticità o dei punti suscettibili di miglioramento, lo studio delle soluzioni e la conseguente riprogettazione del processo in maniera organica"; 2) "Progetto di studio e analisi dei fenomeni illeciti e fraudolenti del comportamento aziendale"; 3) "Progetto di analisi mirato alla separazione della spesa previdenziale e assistenziale"; 4) "Progetto di studio per la prospettazione di strumenti di innovazione anche normativa tese a rimuovere il fenomeno del contenzioso medicolegale"; 5) *Essin-European Social Security identification number*: analisi e coordinamento della gestione dei sistemi di protezione sociale a livello europeo; 6) Progetto di monitoraggio delle operazioni ex d.l. n. 193/2016, convertito con modificazioni dalla l. n. 225/2016, con particolare riferimento alla c.d. rottamazione delle cartelle esattoriali".

assetto e apportare eventuali modifiche o integrazioni, con particolare riguardo alla ripartizione delle competenze tra le aree metropolitane e le direzioni regionali nel cui ambito territoriale le prime sono andate ad inserirsi.

Entrambe le tipologie di struttura, infatti, hanno la responsabilità complessiva della gestione e rispondono dei risultati conseguiti derivanti dall'impiego delle risorse loro assegnate nei rispettivi territori di competenza. Si è reso, pertanto, necessario, da parte dell'amministrazione, definire nel dettaglio l'articolazione, gli ambiti territoriali di azione e le modalità di coordinamento delle nuove strutture con le direzioni regionali, per evitare duplicazioni e sovrapposizioni.

Anche in questo caso - come riferito per l'assetto delle strutture centrali - il breve tempo trascorso dall'inizio della sperimentazione, per lo più impiegato a definire l'organizzazione interna e ad assegnare competenze e risorse alle nuove strutture, non consente di valutare le ricadute in termini di efficacia ed efficienza, atteso che le direzioni di coordinamento metropolitane sono state appositamente istituite e vanno ad inserirsi in contesti che, a diverso titolo, presentano peculiari criticità.

La capillarità della presenza dell'Istituto sul territorio - giustificata dalla funzione svolta come ente erogatore di servizi diretti a cittadini ed imprese che richiede, pertanto, "vicinanza" alla propria utenza - si concretizza in oltre trecento agenzie e altrettanti Punti cliente e Punti Inps.

Nel corso del 2016 è proseguita l'attività di razionalizzazione della rete territoriale, con il duplice obiettivo di minimizzare i costi - ottimizzando gli spazi utilizzati, anche in relazione al numero di unità lavorative impiegate, riducendo i canoni di locazione e migliorando i costi di gestione - e, al tempo stesso, di ricercare ampie sinergie con le amministrazioni locali al fine di mantenere una presenza il più possibile diffusa sull'intero territorio nazionale.

Dall'inizio del 2016 e fino a tutto il mese di aprile 2017 i piani operativi adottati dalle singole direzioni regionali - nell'ambito del più ampio piano di razionalizzazione logistica - hanno condotto alla chiusura di ventisette agenzie territoriali.

Va tuttavia sottolineato come, nella maggior parte dei casi, le agenzie oggetto di razionalizzazione siano state trasformate in Punti Inps (nel numero di venti), ossia strutture più snelle - presidiate da un numero ridotto di dipendenti e aperte solo alcuni giorni a settimana - in grado, comunque, di garantire agli utenti una gamma di servizi predefiniti a fronte di minori spese di funzionamento a carico dell'ente, considerato che nella quasi totalità sono ospitati in locali affidati all'Istituto in comodato dalle amministrazioni locali.

La razionalizzazione, pertanto, non sembra essersi tradotta, almeno fino ad ora, in un arretramento della presenza dell'Istituto sul territorio, e si configura, piuttosto, come necessità

dettata dall'esigenza di riduzione dei costi di funzionamento e dal limite rappresentato dalla costante riduzione di risorse umane che non consente più di garantire il presidio di tutti i servizi erogati dalle agenzie.

Resta da aggiungere come, con determinazione presidenziale del luglio 2017, l'Istituto abbia modificato i propri principali atti organizzativi (regolamento di organizzazione e ordinamento delle funzioni centrali e territoriali) nella parte relativa agli ambiti di autonomia tecnico professionale delle funzioni di coordinamento delle attività dei vari rami professionali che restano devolute ai singoli coordinatori, con connessa responsabilità del relativo ufficio. Quanto sopra in sostanziale coerenza con l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato - in sede giurisdizionale - con riferimento specifico al settore legale²¹.

3.2 Alla complessità dell'assetto strutturale dell'Istituto contribuiscono oltre alle ricordate strutture territoriali, 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 quarantacinque entità 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 trentuno) 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

²¹ C.d.S., sentenze n. 5447 e n. 5448 del 23 dicembre 2016.