

gestioni, fondi o casse, deliberare sulle modalità di erogazione delle prestazioni e di riscossione dei contributi.

E' sempre la norma primaria a disciplinare la formazione 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, può ribadirsi l'opportunità di verificare - anche alla luce delle iniziative parlamentari testé ricordate (che pur prevedono - attraverso lo strumento della delega al Governo - la ridefinizione di ordinamento, composizione e compiti, limitatamente, però, agli organismi regionali e provinciali dell'Inps) 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 e 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. In materia è dunque auspicabile un intervento normativo che rechi chiarezza in un settore tanto delicato 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.

3.3 Il nuovo modello di servizio - su cui si basa anche il nuovo disegno dell'assetto organizzativo e funzionale 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 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 fin dal 2012, sulla scia di una generale politica di semplificazione che ha investito anche l'ambito previdenziale.

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. Sin dal 2015 sono 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 Icric, Iclav, Acc.As/Ps), da ultimo rinnovato con l'adozione della determinazione presidenziale n. 92 del 7 giugno 2017.

Alla convenzione sopracitata - che comporta una spesa per l'Istituto di poco meno di 41,5 ml - si affianca la convenzione relativa all'attività per la certificazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (Isee), in cui i Caf si pongono quali intermediari nel fornire assistenza agli utenti nella compilazione e nella trasmissione delle dichiarazioni sostitutive uniche (Dsu) al sistema informativo gestito dall'Inps. Questa convenzione, scaduta in data 30 settembre 2016 dopo reiterate proroghe, è stata ridefinita nei suoi contenuti a seguito delle criticità emerse in fase di vigenza del precedente testo convenzionale e adottata con determinazione presidenziale n. 94 del 7 giugno 2017.

Nella definizione dei rapporti con i Caf "pesa", infatti, il disposto dell'art. 8, c. 2, lett. b), del d.l. 6 luglio 2012, n.95 convertito in l. 7 agosto 2012, n. 135, che ha imposto all'Istituto di procedere ad una revisione qualitativa e quantitativa delle attività in convenzione, ai fini del conseguimento di risparmi non inferiori al 20 per cento dei costi sostenuti nel 2011, che si è tradotto, di fatto, in una riduzione dei compensi complessivamente corrisposti agli intermediari per i servizi resi.

La remunerazione dei Caf avviene entro i limiti degli stanziamenti di bilancio annualmente disposti, ponendo il problema della prosecuzione nell'erogazione del servizio nel momento del loro esaurimento, senza dovere porre a carico degli utenti i relativi costi.

La spesa per il 2017 inizialmente prevista in 82 ml, assicura la trasmissione da parte dei Caf di non meno di 5,1 milioni di Dsu, sulla base di un costo medio ponderato pari a 16,07 euro.

Come già sottolineato dalla Corte nel precedente referto, il problema della copertura dei costi del servizio reso dai Caf, in particolare ai fini della certificazione Isee, rimane ancora non risolto, soprattutto in considerazione dell'aumentato numero di prestazioni agevolate che il legislatore ha inteso legare allo strumento in questione ai fini della prova dei mezzi.

Con riferimento al 2017, alla luce del raggiungimento, nella seconda metà di ottobre, del limite fissato dagli stanziamenti di bilancio per la remunerazione del servizio reso dai Caf, l'Inps è parso doversi necessariamente orientare verso un assetto organizzativo volto all'acquisizione delle Dsu (su richiesta dell'utente) da parte degli operatori delle sedi, a ciò appositamente formati.

Tale soluzione, tuttavia, si è palesata (e si palesa) obiettivamente problematica tenuto conto della situazione di grave carenza di personale in cui le sedi dell'Istituto operano, così da comportare la distrazione di un numero consistente di risorse da altre lavorazioni, con gravi ripercussioni in termini di produttività e di rapporti con l'utenza.

L'Istituto, pertanto, ha raggiunto un accordo con la Consulta nazionale dei Caf, per garantire agli utenti la possibilità, fino a fine anno, di rivolgersi agli intermediari per la compilazione delle Dsu, necessarie per il rilascio delle attestazioni Isee. Ciò è stato possibile sulla scorta di risorse aggiuntive, quantificate in 4 ml, reperite grazie ai risparmi di gestione realizzati sul servizio di compilazione dei modelli Red, anche esso svolto dai Caf.

A fronte di queste risorse aggiuntive i Caf hanno convenuto (differentemente da quanto previsto nella convenzione iniziale) di assumere a proprio carico gli eventuali oneri aggiuntivi per lo svolgimento del servizio Isee, per la parte eccedente lo stanziamento complessivo di 86 ml.

Per il secondo anno consecutivo si è, quindi, optato per una soluzione di natura transitoria, mentre risulta non ancora ben definito l'indirizzo che l'Istituto intenderà seguire a partire già dal 2018.

Si tratta, quindi, di operare, con sollecitudine, scelte di natura strategica che vadano nella direzione dell'efficienza e dell'economicità e che, ove orientate alla reinternalizzazione dei servizi in parola, si muovano, pur con gradualità (tenuto conto dei profili problematici di cui sopra è cenno), secondo un percorso strategico ben definito. Può aggiungersi, al riguardo, come da una stima fatta dello stesso Istituto, l'ente sarebbe in grado di soddisfare una domanda stimata di sei milioni di Dsu, sostenendo un costo di circa 70 ml - sicuramente inferiore a quello attualmente necessario per remunerare i Caf – peraltro solo nel caso di assunzione di 1.400 dipendenti.

Un concreto ausilio alla soluzione dei profili appena cennati, potrebbe scaturire dalla previsione - contenuta nell'articolo 10 del d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 relativa all'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà denominata Reddito di inclusione (Rei) - di fornire agli utenti una Dsu precompilata, come già avviene per il modello 730, che contribuirebbe a far diminuire la spesa complessiva sostenuta dall'Istituto. La semplificazione delle procedure di acquisizione e rilascio che ne conseguirebbe, non solo si tradurrebbe in una diminuzione del costo unitario sostenuto dagli intermediari e di conseguenza da Inps, ma potrebbe incentivare i cittadini a fruire autonomamente della procedura informatica messa a disposizione dall'Istituto senza dover ricorrere ai Caf.²²

²² Una soluzione, pur di natura transitoria, al problema degli oneri sostenuti da Inps per i servizi resi dai Caf è da rinvenire nella legge di Bilancio 2018 che all'art. 1, c. 198 dispone, per il 2018, il trasferimento all'Inps da parte del Ministero del lavoro, di risorse

Allo stato, infatti, il ricorso al Caf da parte dei cittadini, per la compilazione e la trasmissione della Dsu, pur confermandosi quale uno soltanto dei canali previsti dalla normativa attualmente in vigore, rappresenta quello pressoché totalitario.

La tabella 4 riepiloga la spesa sostenuta dall'Inps per le convenzioni in essere con i Caf, riferita al triennio 2015-2017.

Tabella 4 - Spesa convenzioni con i Caf.

	2015		2016		2017
	Previsioni	Impegni	Previsioni	Impegni	Previsioni
ISEE	76.000.000	76.000.000	87.000.000*	87.000.000	86.000.000**
RED-ICRIC, ICLAV, ACC.AS/PS	42.500.000	38.385.464	42.500.000	42.500.000	42.500.000
Totale	118.500.000	114.385.464	129.500.000	129.500.000	124.500.000

* Incluso l'aumento di 11 ml di euro previsti per la copertura del servizio fino al 31.12.2016.

** Importo iscritto in sede di assestamento al bilancio preventivo 2017.

Fonte: Inps - Bilanci preventivi per gli anni 2015, 2016 e 2017 e rendiconti 2015 e 2016.

Oltre a quelle con i Patronati e i Caf, l'Istituto ha all'attivo numerose collaborazioni con pubbliche amministrazioni, professionisti e soggetti privati per un totale di settecentocinquanta. Di queste, seicentosestantotto riguardano l'ambito locale e coinvolgono principalmente i comuni. Si tratta, sovente, di convenzioni quadro che, attivate in virtù di uno schema unico, vengono poi replicate e sottoscritte, tanto a livello centrale che locale, con soggetti diversi per la medesima finalità. Tra le più significative, un riferimento è da riservare alla convenzione sulla fruibilità dei dati contenuti negli archivi dell'Inps da parte delle altre pubbliche amministrazioni, quella con le Casse previdenziali private per l'accesso al Casellario dei lavoratori attivi gestito da Inps, la sinergia per l'attivazione dei Punti cliente di servizio - ovvero sportelli virtuali istituiti presso altre amministrazioni - presso i quali il cittadino può accedere a servizi Inps predefiniti. Di non secondaria importanza la convenzione con le regioni per l'accentramento delle attività relative al primo accertamento sanitario in materia di invalidità civile e, sempre con le regioni, quella per l'erogazione di un beneficio integrativo del Sia (Sostegno all'inclusione attiva).

Delle convenzioni attive, ben trentatré riguardano la fornitura da parte dell'Inps di servizi a titolo oneroso, in considerazione della capacità operativa dell'Istituto connessa all'effettuazione

pari a 20 ml. Ciò in previsione di un incremento dei volumi di dichiarazioni sostitutive uniche ai fini della richiesta dell'Isee anche connessi all'attuazione del Rei. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo sociale occupazione e formazione.

di eventuali controlli sulle proprie banche dati e della sua presenza capillare sul territorio, come nel caso di pagamenti per conto di altre pubbliche amministrazioni.

Vi sono poi in essere collaborazioni onerose per l'Inps che attengono attività svolte da altri soggetti per conto dell'ente. Tra queste, quella con i comuni per il servizio di notifica degli avvisi di addebito da parte dei messi comunali e quella con l'Agenzia delle entrate per il pagamento mediante modello F24 dei contributi di spettanza dell'Inps.

Oltre all'Agenzia delle entrate si segnalano, tra i principali partner istituzionali, l'Inail, il Ministero dell'interno e gli enti e le casse previdenziali private.

In sostanza si tratta di accordi che ampliano la platea dei soggetti coinvolti e le modalità procedurali per l'erogazione degli interventi istituzionali, privilegiando il collegamento telematico, quale strumento diretto per supportare i servizi e i rapporti con l'utenza, in ottica di aumentare l'efficienza, alleggerire le attività di sportello e riallocare le risorse umane su attività a più elevato valore aggiunto.

4 - IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

4.1 Il sistema dei controlli interni nell'Inps è stato, negli ultimi anni, oggetto di rivisitazione, in parallelo con l'evoluzione di un quadro normativo inteso a perfezionare gli strumenti a disposizione di ogni singola amministrazione pubblica ed a coordinare l'attività dei soggetti cui, ai diversi livelli, è affidata la responsabilità di verificare la regolarità amministrativa e contabile della gestione, il buon andamento dell'azione amministrativa, il funzionamento del sistema medesimo nel suo complesso.

Rientrano nell'architettura dei controlli anche le attività dirette alla prevenzione della corruzione e ad assicurare la trasparenza dell'agire della pubblica amministrazione. Si tratta in buona sostanza dei principi rinvenibili nei dd.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 e 27 ottobre 2009, n. 150, nella l. 6 novembre 2012, n. 190 e nel d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

In relazione a questi stessi principi ed alle modifiche di recente intervenute nella materia dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) appare necessaria una revisione complessiva e sistematica della normativa interna dell'Istituto e, in particolare, del regolamento di amministrazione e contabilità (Rac) risalente nel suo impianto generale al 2005, che tenga conto di un quadro normativo primario profondamente mutato. Revisione che, con riguardo alle scritture di bilancio, dovrà tenere altresì in considerazione i principi di cui al d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91 in materia di armonizzazione dei bilanci degli enti pubblici e, ove nel frattempo intervenute, delle nuove disposizioni sulla contabilità dei medesimi enti, destinate a sostituire quelle contenute nel d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97.

Il sistema dei controlli all'interno dell'Inps si realizza attraverso un assetto organizzativo che - a prescindere dai compiti devoluti dalla legge al Collegio sindacale - intesta alla direzione centrale Pianificazione e controllo di gestione le attività di controllo sull'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

All'Organismo indipendente di valutazione (Oiv) sono devoluti i compiti di monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni e di controllo strategico, nonché di proporre al presidente la valutazione annuale del direttore generale, sulla base del sistema di misurazione della *performance*.

Un ruolo trasversale è, poi, affidato alla direzione centrale *Audit*, che assicura il presidio di tutti i processi dell'Istituto e il monitoraggio in funzione delle aree di rischio, verifica la funzionalità del sistema di prevenzione delle frodi aziendali e provvede all'individuazione di eventuali carenze del sistema di controllo.

L'attività ispettiva, infine, si sostanzia in un controllo di regolarità amministrativa, al fine di garantire i requisiti di conformità dell'azione amministrativa alla normativa e in particolare il controllo interno ai processi produttivi, effettuando verifiche e inchieste nelle strutture centrali e periferiche, nonché attivando interventi per la normalizzazione delle situazioni e per la sanzione dei comportamenti.

Come già precisato nella relazione relativa all'esercizio 2015, nel nuovo regolamento di organizzazione dell'Istituto le funzioni di controllo sono previste in due distinti titoli, l'uno di disciplina dei controlli interni, l'altro dell'Organismo indipendente di valutazione.

In quest'ambito è specificata l'ulteriore funzione finalizzata a “prevenire i rischi aziendali” che non può che sostanziarsi nei compiti di *auditing* interno, anticorruzione, trasparenza dell'agire amministrativo.

4.2 Il controllo di gestione in Inps è svolto dalla direzione Pianificazione e controllo di gestione, attraverso il monitoraggio dell'adeguatezza della gestione e l'individuazione delle criticità emerse, ma non ancora risolte, e delle eventuali misure correttive. Attività svolta attraverso un articolato sistema di controllo dei fenomeni connessi alla produzione delle strutture territoriali e alle attività di quelle centrali, i cui risultati sono esposti nelle verifiche trimestrali - con particolare attenzione al riscontro di efficienza, efficacia ed economicità nell'equilibrio raggiunto tra obiettivi programmati e risorse impiegate, nell'indagine sulle cause di possibili disallineamenti ed alla valutazione degli effetti generati dalle azioni correttive introdotte in corso d'opera - corredati da specifici *focus* di approfondimento, sviluppati in collaborazione con le direzioni di prodotto responsabili per competenza. In particolare, l'attenzione si concentra su pensioni e previdenza, posizione assicurativa, invalidità civile, credito e *welfare*, prestazioni a sostegno del reddito, soggetto contribuente, area legale, area medico legale, vigilanza, risorse umane.

Al riguardo, il Consiglio di indirizzo e vigilanza ha recentemente sottolineato come occorra prevedere la rimodulazione coerente degli obiettivi e dei relativi indicatori, ferma restando l'adozione dei necessari interventi finalizzati al continuo miglioramento dei servizi erogati all'utenza - caratterizzati da parametri di qualità legati alla soddisfazione e dalla riduzione dei tempi di risposta - stante la presenza di “indicatori di qualità negativi”, attribuibile anche alla consistente riduzione del personale²³.

²³ Civ, *Relazione programmatica 2018-2020*, 9 maggio 2017. È, comunque, da rilevare come l'amministrazione, con determinazione presidenziale del 22 novembre 2017, n. 170, abbia modificato e/o integrato gli obiettivi delle direzioni territoriali e centrali di cui al piano della *performance* 2017-2019, in sostanziale coerenza con quanto osservato dal Civ.

La direzione Pianificazione cura, inoltre, la gestione del processo di programmazione e budget, avviato, per il 2016, attraverso specifica circolare, le cui disposizioni hanno interessato tutte le strutture territoriali dell'Istituto, le direzioni centrali e le strutture di progetto, i coordinamenti generali professionali e gli uffici di supporto agli organi. Cura, infine, anche lo sviluppo del sistema di misurazione della *performance* organizzativa, proponendo al direttore generale i criteri per la valutazione dei relativi risultati.

4.3 I risultati dell'attività della direzione Pianificazione e controllo di gestione costituiscono il riferimento per l'attività di controllo strategico svolta dall'Oiv. Le attività di verifica dell'organismo si svolgono, infatti, attraverso l'analisi dei documenti predisposti dall'amministrazione relativi ai processi attivati per il raggiungimento degli obiettivi e attraverso l'analisi di elementi informativi desunti dal sistema di controllo di gestione, oltreché attraverso gli incontri con la dirigenza generale.

Con riferimento all'esercizio 2016, l'Oiv - oltre ad aver condotto un'indagine conoscitiva sulla corrispondenza del processo di programmazione e degli obiettivi agli indirizzi strategici del Civ per il triennio 2015-2017, di cui si è detto in altra parte della relazione - ha redatto un report sull'attuazione degli indirizzi strategici, pubblicato a maggio 2017²⁴.

Nelle linee generali, può dirsi che l'Oiv, in sede di esame delle linee guida gestionali del presidente, ha posto in evidenza come risulti difficile trovare un'immediata corrispondenza tra indirizzi gestionali e linee di indirizzo strategico, quali individuate dal Civ.

Ciò in ragione, principalmente, dell'assenza di adeguati documenti di monitoraggio, che - in uno con una confusa rappresentazione dei documenti posti in essere a valle della relazione programmatica - renderebbero problematica la possibilità stessa di comprendere appieno la coerenza delle linee guida gestionali del presidente e degli stessi obiettivi affidati alla dirigenza con gli indirizzi strategici in parola. A ciò si aggiunge come, sempre a giudizio del citato organismo, alcune linee di indirizzo del Civ non sarebbero state oggetto di specifica programmazione operativa.

E' comunque da rilevare come lo stesso Oiv, in sede di successiva indagine sulla coerenza tra gli obiettivi del Piano della *performance* e della Relazione programmatica 2017-2019, abbia rilevato

²⁴ Oiv, *Report sull'attuazione degli indirizzi strategici al 31 dicembre 2016, maggio 2017*.

la sostanziale concordanza dei programmi operativi per il 2017 con gli indirizzi strategici del Civ²⁵.

Quanto al funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni²⁶, la relazione annuale dell'Oiv evidenzia nel 2016, tra l'altro, la costante difficoltà di monitorare in modo incisivo l'attuazione degli obiettivi annuali e il livello di realizzazione di quelli pluriennali, anche in ragione di processi di programmazione e budget non in linea con la tempistica prevista dal Rac e dal d.lgs. n. 150/2009.

In tal senso è rilevato come il Piano della *performance* 2016-2018 - quale documento di sintesi in grado di individuare obiettivi, indicatori e *target* per il 2016 - sia stato approvato soltanto a fine maggio, ritardando l'assegnazione degli obiettivi ai centri di responsabilità, con ricadute sulle attività di monitoraggio, sulla eventuale riprogrammazione degli obiettivi e sulla misurazione della *performance* realizzata.

Quanto agli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità valorizzati nel Piano, l'Oiv ribadisce la necessità di utilizzare strumenti, non soltanto collegati alla produttività, ma, ad esempio, in grado di rappresentare il livello di realizzazione degli obiettivi per fasi temporali e le risorse impiegate per perseguirli, a livello sia annuale che pluriennale.

Rileva, comunque, l'Oiv come, nel cennato Piano della *performance* 2016-2018, risultino per la prima volta inseriti alcuni elementi di valutazione distinti per dirigenti, professionisti, medici e personale non dirigente, nonostante il Sistema di misurazione e valutazione sia ancora carente nella parte relativa alla valutazione individuale e di risultato del personale.

Quanto ai sistemi informativi della trasparenza di Inps, l'Oiv ha monitorato l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale e ha riscontrato come nel corso dell'anno (2016) la sezione sia stata ulteriormente implementata nei contenuti e nella facilità di accesso, in modo da renderla sempre più rispondente alle prescrizioni normative e alle indicazioni dell'Anac²⁷.

Sempre in tema di trasparenza, è da rilevare come l'amministrazione abbia adempiuto agli obblighi di cui all'art. 31, d.lgs. n. 33/2013 anche attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale della Relazione al Parlamento della Corte dei conti sulla gestione finanziaria dell'Istituto.

²⁵ Oiv, *Indagine conoscitiva sulla coerenza tra gli obiettivi del Piano della performance 2017-2019 e gli obiettivi strategici del Civ (Relazione programmatica 2017-2019) per l'anno 2017*, giugno 2017.

²⁶ Oiv, *Relazione sullo stato di realizzazione e sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni*, aprile 2017.

²⁷ Delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016, "Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. n. 97/2016".

4.4 La direzione centrale Audit è stata configurata, fin dalla sua istituzione (a fine 2005) come funzione indipendente ed obiettiva di *assurance* e consulenza, per migliorare efficacia ed efficienza dell'organizzazione, attraverso un percorso indirizzato a valutare e migliorare i processi di controllo, di gestione dei rischi e di *corporate governance*.

Più in particolare, alla struttura è stato affidato il presidio di tutti i processi dell'Istituto, attraverso l'analisi della regolarità dell'iter procedurale, del prodotto finale e la rispondenza dei processi stessi ai modelli organizzativi individuati; il monitoraggio delle attività in funzione delle aree di rischio; la verifica della funzionalità dei sistemi di prevenzione delle frodi.

Nel nuovo ordinamento dei servizi dell'Istituto la direzione centrale Trasparenza, audit e anticorruzione conserva le precedenti funzioni e, sostanzialmente, vede sviluppati gli strumenti di prevenzione e contrasto alle frodi (anche telematiche), divenendo punto di riferimento per i rapporti con l'autorità giudiziaria.

Tra le attività di maggior rilievo svolte dalla direzione centrale nel 2016, un cenno è da riservare alla realizzazione del sistema antifrode, che ha visto la piena operatività del *software* di gestione e di archiviazione delle segnalazioni di frode, in parallelo all'implementazione del sistema di *risk management* attraverso l'inclusione nei manuali dei rischi di processi precedentemente non previsti, riferiti in particolare alla gestione pubblica e alla verifica dei requisiti per l'erogazione di alcune prestazioni.

Assumono, inoltre, rilievo gli interventi in materia di gestione del credito (iscrizione delle aziende, dilazioni amministrative, sospensioni su cartella), di erogazione di prestazioni (ricostituzioni documentali, ricongiunzioni ex art. 2, l. 7 febbraio 1979, n. 29, riscatti, nonché, con riferimento alla gestione pubblica, *master*, prestiti pluriennali e *Home care premium*, pensioni di privilegio, pensioni di inabilità e mutui ipotecari edilizi) e di invalidità civile (accertamento tecnico preventivo).

Oltre a specifiche attività di carattere ispettivo effettuate su richiesta del presidente o del direttore generale e alla cooperazione con la Guardia di Finanza - in attuazione del protocollo d'intesa siglato nel 2014, allo scopo di consolidare l'azione di contrasto all'evasione contributiva ed alle frodi riguardo ai pagamenti previdenziali ed assistenziali - la direzione ha completato l'attività di audit sull'applicazione del modello di organizzazione dell'Istituto ed ha effettuato controlli di regolarità sui processi di servizio in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro e sulle missioni degli ispettori di vigilanza.

Il direttore centrale audit riveste anche la funzione di Responsabile della prevenzione della corruzione e, dalla fine del 2015, anche della trasparenza.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptcp per il 2016-2018 - con allegato il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità - approvato dal Civ con deliberazione n. 3 dell'8 marzo 2016) è stato predisposto attraverso un'attività di aggiornamento ed integrazione del precedente documento con riferimento alle iniziative assunte nel corso del 2015 ed a quelle pianificate per il triennio di riferimento, delineando la strategia anticorruzione dell'Istituto, esplicitando le misure di prevenzione della corruzione e le relative disposizioni applicative interne, nonché le modalità di attuazione del sistema di "gestione del rischio" e gli esiti conseguiti.

Il Ptcp per il 2017-2019, redatto secondo la medesima impostazione e aggiornato in conformità al nuovo assetto dell'Istituto, è stato approvato in via definitiva dal Civ a fine ottobre 2017, dopo essere stato rinviato al presidente per adeguamenti con riguardo, in particolare, alla mappatura delle attività a più elevato rischio di corruzione.

Nei primi mesi del 2017, il presidente, in sostanziale intesa con il Civ, ha nominato Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza il neo direttore centrale audit, trasparenza e anticorruzione.

4.5 Ancora nel 2016, la verifica interna della regolarità degli atti e dell'iter procedurale, l'evidenziazione dei fatti lesivi, l'attivazione degli interventi per la normalizzazione delle situazioni e per la sanzione dei comportamenti è stata svolta dall'apposita direzione centrale Ispettorato.

La struttura aveva recuperato una propria "autonomia" nel 2014, dal momento che dal 2008 al 2013 la funzione era inserita in parte nella direzione Ispettorato centrale e sistemi di auditing (controlli sugli uffici centrali), e in parte in un'area dirigenziale della Direzione risorse umane (controlli sugli uffici periferici).

Il regime organizzativo delle competenze ispettive è stato oggetto di nuova revisione nell'ordinamento dei servizi approvato con la determinazione presidenziale del 2016, che le ricolloca all'interno di una più ampia struttura di livello dirigenziale generale (la direzione centrale Risorse umane), con prevalenti compiti gestionali del personale, e le assegna ad una unità organizzativa di seconda fascia, rischiando così di indebolirne l'autonomo esercizio.

Di talché ritorna attuale quanto osservato dalla Corte dei conti circa l'anomala collocazione in una stessa direzione delle funzioni antinomiche di controllante e di controllato e sulla conformità di un tale assetto ai principi generali della revisione aziendale, che richiedono il requisito della indipendenza, quantomeno di tipo "formale", quale connotazione essenziale della funzione ispettiva.

Nel 2016, in attuazione dei compiti di verifica della regolarità amministrativa e contabile, è da segnalare la gestione di quarantanove inchieste, finalizzate all'accertamento di fatti o comportamenti lesivi per l'amministrazione, all'individuazione di danni e all'acquisizione di prove concernenti la eventuale responsabilità disciplinare, civile, penale o amministrativa dei dipendenti. Al riguardo, meritano menzione le inchieste in tema di rendite vitalizie, riscatti, ricongiunzioni e appalti regionali per l'acquisizione di beni, servizi e lavori, oltre alle attività svolte in raccordo con la direzione Audit (sulle reiterate proroghe dell'affidamento del servizio in global-service e sui verbali ispettivi sull'annullamento dei rapporti di lavoro in agricoltura).

La direzione in parola ha, inoltre, provveduto a trattare centotrentadue esposti, che hanno riguardato presunte irregolarità rilevate nei comportamenti di dipendenti, nonché negli atti amministrativi e nei servizi erogati dall'Istituto. E' da aggiungere come, in molti casi, agli esposti siano conseguite indagini rivelatesi fondate.

5 - LE RISORSE UMANE

5.1 La consistenza del personale in servizio presso l'Istituto al 31 dicembre 2016 risulta pari a 28.356 unità, a fronte di una dotazione organica di 29.999 posti, quale fissata nel 2014 a seguito del processo di incorporazione di Inpdap ed Enpals e rimasta invariata fino a marzo del 2017.

La tabella 5 - che mette a confronto i due valori nell'ultimo decennio - mostra la progressiva contrazione del numero delle unità di personale in servizio (-9 per cento tra il 2007 e il 2016) in larga parte conseguente a tagli lineari e a una politica del *turn over* stabiliti per legge e non connessa, dunque, ad una analisi dei fabbisogni effettivi²⁸.

Tabella 5 - Dotazione organica e consistenza personale 2007-2016.

Anno	Dotazione organica	Consistenza	% copertura
2007	34.914	31.172	-10,7
2008	32.074	29.498	-8,0
2009	32.074	28.250	-11,9
2010	29.262	27.640	-5,5
2011	29.262	26.707	-8,7
2012	29.262	25.842	-11,7
2013	29.987	31.943	6,5
2014	29.999	30.838	2,8
2015	29.999	28.921	-3,6
2016	29.999	28.356	-5,5

Fonte: Corte dei conti, elaborazione da conto annuale 2007-2016

Al 31 dicembre 2016, la dotazione organica è costituita da 512 dirigenti, di cui 48 di prima fascia e 464 di seconda, da 1.008 unità tra medici, professionisti (legali, tecnico edili e statistico attuariali, un consulente informatico) e insegnanti, da 28.479 unità appartenenti alle aree professionali A-B-C.

I dipendenti in servizio contano 495 dirigenti - 45 di prima fascia e 450 di seconda - 986 medici, professionisti e insegnanti, 26.875 unità appartenenti alle aree professionali.

La dotazione organica dell'Inps, approvata nel 2017 dal Ministero del lavoro, resta stabilita in 48 posti di funzione dirigenziale di prima fascia e 464 di seconda; 996 medici e professionisti e 12 insegnanti²⁹.

²⁸ L'incremento delle unità di personale che contraddistingue gli esercizi 2013 e 2014 è da ricondurre al percorso di incorporazione in Inps di Inpdap ed Enpals.

²⁹ Decreto del Ministero del lavoro, di concerto con la Presidenza del Consiglio dei ministri -Dipartimento della Funzione pubblica e con il Ministero dell'economia in data 29 marzo 2017, adottato ai sensi dell'art 53, c.3, dpr n. 639/1970.

Le aree professionali registrano complessivamente 28.423 unità (22.118 di area C, 5.360 di area B, 945 di area A) con un incremento, quindi, di 354 funzionari di livello C e una diminuzione nelle aree B (-333) e A (-77).

La nuova dotazione organica, raffrontata alla precedente e alla consistenza del personale in servizio al 31 dicembre 2016, è rappresentata nella tabella 6.

Tabella 6 - Dotazione organica e consistenza personale al 31.12.2016.

	dotazione 2014	dotazione 2017	variazione 2014/2017	consistenza 31.12.2016	consistenza% 31.12.2016/ dotazione 2017
Dirigenti I fascia	48	48	-	45	-6,3
Dirigenti II fascia	464	464	-	450	-3,0
Totale dirigenza	512	512	-	495	-3,3
Medici	539	539	-	516	-4,3
Legali	324	324	-	317	-2,2
Altri professionisti	133	133	-	133	-
Insegnanti	12	12	-	20	6,7
Medici, professionisti e insegnanti	1.008	1.008	-	986	-2,2
Area C	21.764	22.118	354	20.733	-6,3
Area B	5.693	5.360	-333	5.194	-3,1
Area A	1.022	945	-77	948	0,3
Aree A-B-C	28.479	28.423	-56	26.875	-5,4
Totale	29.999	29.943	-56	28.356	-5,3

Fonte: Corte dei conti, elaborazione da dotazione organica 2014 e 2017 e da conto annuale 2016

I dati esposti mostrano una scopertura complessiva del 5,3 per cento, in particolare del personale di area C (-6,3 per cento), considerato dalla stessa amministrazione di rilevanza strategica per l'assolvimento dei compiti istituzionali.

Il fabbisogno di personale relativo al triennio 2015-2017³⁰, che tiene conto della consistenza presunta a fine 2017 e delle regole del *turn over*, è stimato essere pari a complessivi 28.539 dipendenti, secondo un piano generale di acquisizione delle risorse che comprende, come già evidenziato in altra parte della relazione, la stabilizzazione di personale delle aree B e C già in comando presso l'Istituto e l'assunzione di 624 unità in area C³¹.

Per queste ultime assunzioni, sono state scorse le graduatorie dei concorsi ancora in vigore ed è stata indetta una selezione per 365 posti, previa istituzione di nuovo profilo di "analista di processo - consulente professionale". Contestualmente all'adozione del relativo bando di concorso,

³⁰ Determinazione presidenziale n. 67 del 15 marzo 2017.

³¹ Il dpcm del 4 aprile 2017 (in GU 30.05.2017) autorizza 683 assunzioni in relazione alle cessazioni 2011, 2012 e 2013. E' da aggiungere come il dpcm 10 ottobre 2017 (in GU 22.11.2017) autorizzi l'Istituto a ulteriori 730 assunzioni di area C in relazione alle cessazioni 2014 e 2015.

il presidente dell'Istituto, nel novembre del 2017 ha adottato il nuovo regolamento delle procedure di reclutamento del personale non dirigente a tempo indeterminato³².

Quanto, in particolare, alla nuova dotazione organica delle aree A, B, C e al relativo fabbisogno per il 2017, i dati relativi sono rappresentati nella tabella 7.

Tabella 7 - Dotazione organica A, B, C e fabbisogno al 31.12.2017.

	dotazione organica 2017	fabbisogno 2017	dotazione organica/fabbisogno 2017
Area C	22.118	20.891	-1.227
Area B	5.360	5.275	-85
Area A	945	923	-22
Totale A-B-C	28.423	27.089	-1.334

Fonte: Corte dei conti, elaborazione da dotazione organica 2017 e fabbisogno 2015-2017

Nella previsione di circa 600 cessazioni dal servizio nel corso del 2017 e delle ricordate assunzioni (già considerate nel fabbisogno complessivo del medesimo anno), viene in evidenza uno scostamento tra dotazione organica e fabbisogno di 1.334 unità, essenzialmente concentrato nell'area C (-1227 unità), tale, secondo l'amministrazione, da poter determinare punte di criticità suscettibili di compromettere la funzionalità dell'Istituto e i livelli di efficienza conseguiti.

Quello appena esposto è, oggettivamente, aspetto di particolare delicatezza, tenuto anche conto del progressivo ampliamento dei compiti dell'Istituto. E' lo stesso Civ del resto a ribadire, nella Relazione Programmatica 2018-2020, la necessità di interventi volti a rafforzare il numero delle risorse umane dell'Istituto e a garantire un adeguato ricambio generazionale, accompagnati da una incisiva azione riorganizzativa e formativa, che consentano di affrontare lo sviluppo e l'aumento delle competenze dell'Istituto³³.

A tale ultimo riguardo, vale ricordare come - proprio al fine di potenziare il raccordo tra la formazione e le scelte strategiche dell'Istituto - il Piano di formazione 2017-2019 abbia come principale obiettivo quello di fornire un sostegno strategico ai cambiamenti organizzativi, procedurali e normativi, con riferimento particolare al *turn over* (utilizzando i criteri della "staffetta generazionale" e della "formazione d'ingresso" per le previste assunzioni) e al

³²A questo riguardo, è da rilevare come il Collegio dei sindaci, con proprio verbale, abbia formulato una serie di rilievi ed osservazioni sia sul regolamento, sia sul bando di concorso. In particolare, quanto al regolamento è, tra l'altro, rilevata la non coerenza con il dpr n. 487/1994 della disposizione relativa alla funzione di preselezione che potrebbe assumere una delle prove di concorso. Con riguardo, invece, al bando di concorso è asserita la non congrua disciplina del "periodo di prova", con specifico invito all'amministrazione a rivederne il contenuto in conformità alla *ratio* dell'istituto in parola, secondo almeno la ricostruzione datane dall'organo di controllo. Perplessità sono, inoltre, manifestate in merito ai requisiti di accesso al concorso, tali - nella valutazione almeno del collegio - da poter ridurre in modo significativo la platea dei potenziali partecipanti.

³³ Civ; *Rapporto di fine consiliatura 2013-2017*.