

Il testo redatto – come in precedenza già sottolineato - è stato oggetto di recente approfondimento dal parte del Consiglio di indirizzo e vigilanza nella seduta del 31 marzo 2009 e ha poi trovato recepimento in due disegni di legge di contenuto identico, presentati in ambedue le Camere del Parlamento.

Al riguardo la Corte ribadisce l'esigenza di proseguire il percorso elettivo di modifiche strutturali e mirate, coerenti al sistema proprio dell'Istituto, che appaiono preferibili – in quanto più adeguate e incisive - rispetto alle misure lineari di contenimento della spesa stabilite in via generalizzata e indistinta per tutte le pubbliche amministrazioni.

**2.8** I compensi annui degli organi centrali sono tuttora regolati dal DM 9/5/2001, nella misura rideterminata sulla base delle leggi finanziarie e delle altre disposizioni sulla riduzione e il taglio degli oneri di funzionamento.

Gli importi annui lordi (in euro) spettanti nel 2008 vengono di seguito specificati:

115.524,20 al Presidente (+ il 50%, per i compiti sostituiti del C.d.A., limitatamente a circa un quadrimestre);

21.492,87 per ciascuno dei componenti il Consiglio di amministrazione (rapportati agli otto mesi di durata del collegio);

10.746,43 per ciascuno dei componenti del Consiglio di indirizzo e vigilanza (rapportati a otto mesi di durata);

17.910,73 per il Presidente e 16.716,68 per il Vice presidente del Collegio dei sindaci;

14.925,60 per ciascuno dei sindaci effettivi (3.223,93 per i supplenti);

262.580,76 per il Direttore generale.

E' inoltre riconosciuto un gettone di presenza - nell'ammontare lordo di euro 75,30 per ciascuna delle sedute degli organi collegiali – che spetta anche al Magistrato della Corte dei conti delegato al controllo o al suo sostituto.

Conviene altresì sottolineare che per i due componenti del Consiglio di amministrazione e i sette sindaci effettivi, collocati fuori ruolo dalle Amministrazioni di appartenenza, sono poste a carico dell'Istituto e rimborsate alle rispettive Amministrazioni, le competenze economiche dovute in base alla qualifica rivestita.

Al Direttore generale continua a essere attribuito il trattamento economico determinato seguendo i criteri indicati nella delibera del Consiglio di amministrazione n.38 del 5 febbraio 2002, che statuisce una differenziazione rispetto alla retribuzione conferita alla dirigenza di prima fascia.

Il trattamento è articolato in una parte fondamentale e in una ulteriore di natura accessoria e ammonta complessivamente a 323.064 euro nel 2008 (comprensivi di stipendio tabellare, tredicesima e R.I.A.), secondo quanto risulta dal corrispondente conto annuale del personale.

La seguente tabella confronta la spesa sostenuta per gli organi nel 2007 e 2008, con esclusione del Direttore generale il cui onere viene rilevato tra quelli del personale.

1

## XVI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ORGANI	Anno 2007*	Incidenza su totale 7.237.933	Anno 2008	Incidenza su totale 7.130.063	differenza 2008su 2007	% riduzione
Presidente	209.477	2,89	185.213	2,60	-24.264	-11,58
Consiglio di Amm.ne- Commissario	691.606	9,56	608.106	8,53	-83.500	-12,07
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	818.810	11,31	538.991	7,56	-279.819	-34,17
Collegio Sindacale	1.604.100	22,16	1.967.356	27,59	363.256	22,65
Magistrato Corte dei conti	7.379	0,10	7.003	0,10	-376	-5,10
<b>Tot. A</b>	<b>3.331.372</b>	<b>46,03</b>	<b>3.306.669</b>	<b>46,38</b>	<b>-24.703</b>	<b>-0,74</b>
<b>Comitati e Comm.ni Centrali</b>						
FPLD	19.446	0,27	26.808	0,38	7.362	37,86
Prestazioni Temporanee	60.572	0,84	61.587	0,86	1.015	1,68
GIAS	409	0,01	716	0,01	307	75,06
CD- CM	53.521	0,74	47.291	0,66	-6.230	-11,64
Artigiani	13.953	0,19	10.543	0,15	-3.410	-24,44
Commercianti	28.742	0,40	36.000	0,50	7.258	25,25
Parasubordinati	11.934	0,16	17.673	0,25	5.739	48,09
FF.SS.	3.248	0,04	5.430	0,08	2.182	67,18
VOLO	9.226	0,13	10.227	0,14	1.001	10,85
CLERO	4.152	0,06	8.001	0,11	3.849	92,70
Casalinghe	14.999	0,21	18.489	0,26	3.490	23,27
Commissione CAU	56.173	0,78	36.639	0,51	-19.534	-34,77
GAS	17.595	0,24	14.349	0,20	-3.246	-18,45
<b>Commissioni Centrali</b>	<b>16.464</b>	<b>0,23</b>	<b>13.107</b>	<b>0,18</b>	<b>-3.357</b>	<b>-20,39</b>
Totale Comitati e Comm.ni Centrali <b>Sub. Tot. b</b>	<b>310.434</b>	<b>4,29</b>	<b>306.860</b>	<b>4,30</b>	<b>-3.574</b>	<b>-1,15</b>
<b>Comitati Fondi di Solidarietà</b>		<b>0,00</b>		<b>0,00</b>		
Credito	6.241	0,09	5.615	0,08	-626	-10,03
Credito Cooperativo	6.799	0,09	6.639	0,09	-160	-2,35
Assicurativi	5.466	0,08	2.208	0,03	-3.258	-59,60
Monopoli	7.077	0,10	11.837	0,17	4.760	67,26
Tributi	12.021	0,17	23.731	0,33	11.710	97,41
Poste	9.397	0,13	3.369	0,05	-6.028	-64,15
Trasporto Aereo	0	0,00	3.665	0,05	3.665	
Totale Comitati Fondi di Solidarietà <b>Sub. Tot. c</b>	<b>47.001</b>	<b>0,65</b>	<b>57.064</b>	<b>0,80</b>	<b>10.063</b>	<b>21,41</b>
<b>Totale altri Comitati Centrali (Sub. Tot. B +Sub. Tot. C) Tot.D</b>	<b>357.435</b>	<b>4,94</b>	<b>363.924</b>	<b>5,10</b>	<b>6.489</b>	<b>1,82</b>
<b>Comitati e Comm.ni a livello periferico</b>		<b>0,00</b>		<b>0,00</b>		
Comitati regionali	694.718	9,60	550.271	7,72	-144.447	-20,79
Comitati provinciali	2.393.396	33,07	2.505.161	35,14	111.765	4,67
Commissioni CIG	366.941	5,07	326.634	4,58	-40.307	-10,98
Commissioni di congruità	15.054	0,21	22.311	0,31	7.257	48,21
<b>Tot. E</b>	<b>3.470.109</b>	<b>47,94</b>	<b>3.404.377</b>	<b>47,75</b>	<b>-65.732</b>	<b>-1,89</b>
<b>Ufficio Controllo Strategico Tot. F</b>	<b>79.017</b>	<b>1,09</b>	<b>55.093</b>	<b>0,77</b>	<b>- 23.924</b>	<b>- 30,28</b>
<b>TOTALE GENERALE Tot. A + Tot. D + Tot. E + Tot. F</b>	<b>7.237.933</b>	<b>100,00</b>	<b>7.130.063</b>	<b>100,00</b>	<b>-107.870</b>	<b>-1,49</b>

\*i dati tengono conto delle rettifiche effettuate per residui insussistenti

I dati esposti mostrano la riduzione dello 0,74% nel 2008 per i principali organi centrali – in parte dovuta alla durata in carica per otto mesi – e del 20,39% per le Commissioni centrali nonché dell'1,89% per gli stessi organismi sul territorio, correlata alle disposizioni della legge n.133/2008 (art.61, comma 1).

In base agli indirizzi della Ragioneria Generale dello Stato - che escludono gli organi di direzione, amministrazione e controllo - la decurtazione della spesa complessiva viene operata attraverso la contrazione delle riunioni collegiali e la trattazione di un maggiore numero di argomenti per ciascuna seduta.

Un ulteriore taglio alla spesa è previsto dalla stessa legge n.133 a partire dal 2009 (art.20, comma 11), che statuisce la cessazione degli emolumenti previsti per i componenti dei Comitati provinciali.

### **3 – L'assetto strutturale**

**3.1** Come sottolineato nell'ultimo referto e precedentemente ribadito in quello attuale, il Commissario straordinario ha proceduto – negli ultimi mesi del 2008 e nella prima parte del 2009 - ad una ampia e profonda opera di riorganizzazione dell'Istituto, adottando una serie di provvedimenti riguardanti sia la Direzione generale che le articolazioni territoriali, in assenza peraltro di un previo piano complessivo, affidato nella determinazione commissariale n.141 del 29 dicembre 2008 al Direttore generale dell'epoca, ma non adottato.

Nel quadro dei provvedimenti adottati merita ancora evidenziazione la drastica riduzione da 28 a 12 degli uffici dirigenziali di prima fascia nella sola Direzione generale – attraverso l'abolizione di progetti temporanei con compiti in parte sovrapponibili con quelli delle strutture permanenti e la riconduzione alla fascia inferiore delle unità di supporto agli organi – che è stata attuata in misura superiore al limite di legge (del 20%) e appare suscettibile di produrre nel tempo risparmi strutturali.

In proposito va tuttavia nuovamente segnalato che permangono incertezze sulla integrale applicazione degli indirizzi normativi sulla concentrazione nell'esercizio delle funzioni istituzionali e la unificazione e riduzione delle strutture adibite a compiti logistici e strumentali, soprattutto in assenza delle auspiccate – e non intervenute - direttive generali dei Ministeri vigilanti.

Al riguardo conserva attualità la riflessione sulla permanenza di alcune Direzioni centrali – quali, in via puramente esemplificativa, quelle preposte alla pianificazione e controllo di gestione, alla organizzazione, all'ispettorato e sistemi di auditing e alla comunicazione (anche a seguito dell'istituzione di un ufficio stampa con compiti parzialmente sovrapponibili) – che potrebbe essere valutata in comparazione con l'esigenza di una eventuale riconsiderazione di taluni settori istituzionali in forte espansione, ai fini di possibili scorpori, per costituire autonome unità organizzative, come per quello dell'invalidità civile o quello, già previsto da apposite disposizioni normative, riguardante l'agricoltura.

Nella materia, tra l'altro, spunti interessanti potrebbero provenire dalla nuova impostazione dei bilanci per missioni e progetti, di cui si tratterà nell'apposito capitolo e che prevede, nella attuale versione sperimentale semplificata, una sola missione per le attività strumentali suddivisa in cinque programmi e tre missioni istituzionali, a fronte delle attuali dodici Direzioni centrali complessive.

In esito all'effettuato riordino va osservato che la disposta confluenza delle funzioni di alcune strutture sopresse in quelle di nuova definizione ha comportato la revisione e razionalizzazione, in ciascuna Direzione centrale, delle aree rette da dirigenti di seconda fascia.

Queste ultime aree vengono a caratterizzarsi per la particolare complessità e omogeneità relativamente alle singole materie di competenza di ciascuna Direzione centrale, con l'obiettivo di garantire compattezza ed efficace governabilità delle corrispondenti funzioni e di quelle delle ulteriori articolazioni (denominate "team"); il nuovo modello della Direzione generale ipotizza, inoltre, la creazione all'interno di tutte le Direzioni centrali di prodotto (Pensioni, Prestazioni a sostegno del reddito, Entrate) di "specifiche aree di responsabilità a presidio del budget, delle procedure e della normativa".

La consistenza numerica dei dirigenti al 31 dicembre 2008, nell'ambito della Direzione generale - anche per effetto del massiccio esodo di personale di cui si tratterà nell'apposito capitolo - ammontava a 143 unità (23 di prima fascia e 120 di seconda fascia) su un totale di 383 (37 di prima e 346 di seconda fascia, nel 2007 il totale era di 44 di prima fascia e 389 di seconda), con una incidenza del 37,3%; la consistenza complessiva dei dipendenti, sempre riferita al 31 dicembre 2008, risultava pari a 2.046 unità (2.209 nel 2007), con una incidenza sul totale del 6,9% (7,1% nel 2007).

A seguito della sopra descritta riorganizzazione, l'assetto finale della Direzione generale (determinazione n.1 del 14 gennaio 2009), quantifica in 142 gli uffici dirigenziali di seconda fascia, con una media di oltre 14 unità in forza, mentre rimane invariato in 336 il numero dei team, con una media di circa 6 unità in forza.

Le iniziative di riordino del Commissario hanno riguardato anche le aree professionali - rimaste, peraltro, immutate negli uffici equiparabili a quelli di prima fascia - e, in particolare, il coordinamento generale dei settori legale, medico/legale, statistico/attuariale e tecnico/edilizio; per il loro completamento sono in corso ulteriori provvedimenti riguardanti soprattutto l'area medica e quella legale, interessate dai nuovi interventi normativi, indicati nei capitoli sul contenzioso e l'invalidità civile, ai quali si fa rinvio.

I provvedimenti riguardanti l'area legale sono stati, peraltro, oggetto di impugnativa al giudice amministrativo da parte di oltre due terzi dei componenti dell'avvocatura interna dell'Istituto.

Sempre in tema di riorganizzazione, conviene sottolineare nuovamente la disposta concentrazione degli acquisti nella Direzione centrale per le risorse strumentali, mirata a unificare 150 centri di approvvigionamento, superare il precedente complesso sistema di

deleghe e realizzare un risparmio di circa il 10%, stimato in un importo pari a circa 130 mln di euro.

Di tale misura – che appare importante anche quale presupposto per sviluppare sinergie con altri enti previdenziali – restano ancora da verificare i complessivi effetti a regime, anche negli impatti sul compiuto esercizio dei poteri propri della dirigenza.

La spesa per acquisti di beni di consumo e servizi, che registra un aumento nel consuntivo 2008 (da 1.069 a 1.201 mln di euro, pari a +132 mln di euro), mostra ancora una crescita accentuata nelle previsioni assestate 2009 (sino a 1.397 mln di euro), ma segna una prima flessione nel preventivo 2010 (a 1.361 mln di euro, con un decremento pari a 36 mln di euro), che ove fosse confermata nelle risultanze finali, costituirebbe indizio sintomatico di una inversione di tendenza.

Altro elemento positivo concordante può rinvenirsi nella stima delle spese di funzionamento complessivo, che indica una riduzione di 40 mln di euro nella comparazione tra le previsioni assestate 2009 e il preventivo 2010.

**3.2** Sul territorio, anch'esso interessato da un'ampia riorganizzazione, restano ferme le 20 Direzioni regionali (di cui 15 a livello dirigenziale di prima fascia), considerate polo di riferimento per le funzioni produttive delle strutture del bacino di rispettiva competenza. I principali criteri organizzativi, seguiti nel processo di riordino in atto, prevedono l'accentramento nelle Direzioni regionali delle funzioni di coordinamento generale sul territorio di competenza e di quelle residuali - non gestite dalla Direzione generale - relative agli approvvigionamenti, alle risorse umane e alla formazione, ai sistemi informativi e ai flussi contabili.

Rimangono, inoltre, sostanzialmente invariate anche le Direzioni provinciali (107), mentre segna una forte discontinuità la eliminazione delle Direzioni sub-provinciali (49); queste ultime risultano in parte trasformate in "Agenzie complesse", affidate alla responsabilità di funzionari (di livello C) scelti in base a predeterminati requisiti professionali e di servizio, con recupero e più efficiente riallocazione delle decrescenti unità dirigenziali.

L'indicata trasformazione delle Direzioni sub-provinciali in Agenzie complesse appare scelta coerente con le linee che hanno ispirato la riorganizzazione, in particolare, sia nella finalizzazione delle strutture territoriali alle esigenze di erogazione del servizio e presidio del territorio, sia nella considerazione delle caratteristiche peculiari del relativo bacino di utenza.

Le Direzioni provinciali conservano la responsabilità degli obiettivi di produzione assegnati e svolgono attività di supporto (back office) relative alla gestione dei flussi

assicurativi e contributivi e dei conti individuali e aziendali, mentre le funzioni di produzione dei servizi e le attività di sportello (front office) spettano alle "Agenzie" e ai "Punti INPS"; al riguardo va evidenziato che in ogni Direzione provinciale troveranno conferma le "Agenzie interne", che continueranno a offrire servizi agli stessi bacini di utenza in precedenza facenti capo alle Direzioni provinciali.

La costituzione di nuove Direzioni provinciali - in precedenza automaticamente collegata alla nascita del corrispondente ente territoriale - con determinazione commissariale del 29 dicembre 2008, viene subordinata ad una previa valutazione dei costi e dei benefici e alla coerenza con i parametri dei bacini di utenza e dei livelli di servizio; il provvedimento ha trovato attuazione con la recentissima istituzione di Agenzie complesse (determinazione commissariale del 25 novembre 2009) nei territori di alcune nuove province (Monza-Brianza, Fermo, Barletta-Andria-Trani, Carbonia-Iglesias, Olbia-Tempio) dove, peraltro, l'INPS era già presente con proprie strutture (Agenzie o Direzioni sub-provinciali) in pratica riconvertite.

Va, tuttavia, sottolineata la trasformazione di talune delle sopracitate Agenzie complesse in Direzioni provinciali a seguito della costituzione dei Comitati provinciali; tale decisione non appare tuttavia allineata al criterio della previa analisi dei costi benefici, sia con riguardo al numero di nuove posizioni dirigenziali (da un minimo di 2 ad un massimo di 4) e di quelle di responsabilità organizzative che si renderà necessario attribuire, sia per gli oneri che si dovranno sostenere per il funzionamento degli stessi Comitati (di cui si è trattato nel capitolo precedente).

Parametri analoghi valgono per le "Agenzie" (354) e i "Punti INPS" (2.700), rispondenti alla logica della delocalizzazione delle strutture di erogazione dei servizi, secondo criteri di prossimità all'utenza; per tali ultime strutture, conserva attualità l'esigenza che venga concretamente realizzata la preannunciata intenzione - più volte reiterata, ma sinora attuata marginalmente - di operare in sinergia con altre pubbliche amministrazioni.

La compiuta attuazione del nuovo assetto sul territorio - anch'esso privo peraltro, come rilevato anche dal Consiglio di indirizzo e vigilanza, della formalizzazione dei previsti appositi piani demandati al Direttore generale (e da riportare all'esame del Consiglio di amministrazione) - è stata programmata per la fine del 2009 con l'approvazione, da parte della Direzione generale, dei nuovi organigrammi delle Direzioni provinciali e la formalizzazione delle Agenzie interne e di quelle c.d. complesse.

Resta aspetto critico, come conseguenza della descritta riorganizzazione, la riqualificazione delle unità in precedenza addette ai processi abilitanti e di supporto - nell'ambito delle Direzioni provinciali e sub provinciali - da impiegare nei processi



produttivi, attraverso l'attivazione di interventi formativi mirati; ulteriori profili di attenzione permangono sia per la nuova figura del dirigente di seconda fascia coordinatore di agenzie nelle Direzioni provinciali di più alta complessità (da 1 a 6, in rapporto al grado di articolazione territoriale), sia per le figure individuate a seguito della nuova articolazione dei compiti affidati a funzionari dell'area C (Responsabile di unità organizzativa, di agenzia interna, di agenzia complessa, di agenzia sul territorio, di linea di prodotto/servizio).

Va inoltre posto in rilievo il tema, di importanza nodale, sui modelli organizzativi da adottare nelle 4 Direzioni provinciali definite ad elevata complessità (Milano, Torino, Roma e Napoli) e nelle direzioni sub provinciali che insistono sul loro territorio; da tali strutture, attualmente oggetto di specifiche analisi da parte dell'Istituto, dovranno scaturire modelli organizzativi coerenti con le complessità territoriali che le contraddistinguono e soprattutto con l'intero disegno, a conferma di una logica di interventi di tipo settoriale che abbisogna comunque di un raccordo conclusivo.

In una valutazione più generale e complessiva dell'intero processo di riorganizzazione – affidato nella progettazione ad una primaria società di consulenza – va ribadito che la segnalata assenza dei previsti appositi piani ha condotto a realizzare la fase attuativa attraverso l'emanazione di circolari settoriali, con interventi frammentati, privi di una visione unitaria e complessiva; tali ultimi interventi comporteranno un adeguamento dei regolamenti interni, e in particolare di quello di organizzazione, che non contempla le Direzioni provinciali ad elevata complessità, le quali, pertanto, continuano a operare in base ai vecchi modelli e assetti.

Un secondo fattore critico potrebbe emergere dal grado di condivisione del progetto di riorganizzazione – discendente dal vertice e dal preminente apporto esterno di una società specializzata - da parte delle strutture centrali e territoriali maggiormente coinvolte, che rischia di incidere sull'ordinato andamento organizzativo e che richiede attenta considerazione, in ragione dei crescenti adempimenti attribuiti all'Istituto e del maggiore impegno richiesto soprattutto alle strutture produttive, aggravato dal progressivo esodo di personale, non compensato da adeguato turn over.

Prioritaria rimane, pertanto, la necessità che l'amministrazione si riappropri del ruolo di governo dell'intero processo di riorganizzazione e torni a gestire direttamente l'ordinario funzionamento, istituzionalmente spettante al Direttore generale e alla dirigenza.

In tema di consistenza e impiego delle risorse umane sul territorio, va osservato che al 31 dicembre 2008 i dirigenti presenti ammontavano a 240 unità e il rimanente personale a 27.044 (28.963 nel 2007), rispettivamente nelle aree professionali e nelle

aree A, B, C, con una incidenza di queste ultime sul totale del 93,1% (92,9% nel 2007); di tutte le unità presenti in INPS il 13,3% (13,6% nel 2007) risultava adibito ai processi di supporto e la quota restante ai processi primari, ovvero alle attività di produzione.

**3.3** Nel corso del periodo esaminato è proseguita l'azione tradizionale volta ad ampliare e consolidare la definizione e sottoscrizione di forme di collaborazione e di sinergie con altre Amministrazioni, allo scopo di migliorare tempi e qualità dei servizi, razionalizzare gli interventi istituzionali e contenere costi organizzativi e gestionali, valorizzando le procedure informatiche per rispondere tempestivamente alle richieste sul territorio. In particolare, le maggiori iniziative hanno puntato a potenziare l'integrazione logistica, a valorizzare i flussi informativi, a implementare la formazione e i tirocini formativi, consentendo di affinare conoscenze e competenze e sfruttando i vantaggi e la maggiore affidabilità, derivanti da una gestione unitaria delle componenti tecniche e organizzative di erogazione dei servizi.

Tra le diverse iniziative attivate vengono segnalati i numerosi sportelli integrati con i Centri per l'impiego, quali validi strumenti operativi per il contenimento dei costi e la semplificazione amministrativa, che hanno ottenuto il gradimento degli utenti.

Ulteriori interventi, di tipo innovativo, quali le forme prototipali di "Casa del Welfare", riguardano l'integrazione tra INPS ed altri Enti (INAIL, Cassa Edile, INPDAP, IPSEMA, ENPALS) presso lo stabile della Sede di Olbia e quella tra INPS, INPDAP e INAIL presso la Sede provinciale di Pistoia.

In riferimento alla prima si rileva peraltro che l'integrazione, unicamente di carattere fisico, può considerarsi in minima parte realizzata, dal momento che le diverse Amministrazioni hanno in comune l'area di ricezione del pubblico e gestiscono congiuntamente il servizio di vigilanza, ma mantengono autonomi collegamenti informatici e utilizzano ciascuno le proprie utenze telefoniche ed elettriche.

Per quanto riguarda la Sede di Pistoia si sta procedendo alla valutazione del rapporto costi-benefici a seguito dell'esame delle problematiche di carattere giuridico, economico e gestionale che potrebbero scaturire dall'integrazione, per la cui gestione si ritiene opportuno redigere un accordo quadro.

L'attività dell'Ente dovrebbe peraltro proseguire con maggiore incisività sulla direttrice delle sinergie esterne, soprattutto in attuazione dell'art.74 della legge 6 agosto 2008, n.133, che ha previsto forme di esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali da parte delle diverse Amministrazioni, compresa la gestione del personale, nonché l'utilizzo congiunto delle risorse umane in servizio presso le strutture centrali e periferiche, da disciplinare mediante appositi accordi.

La realizzazione dell'obiettivo di valorizzare il concetto di sinergia – indicato dal legislatore - quale capacità di mettere in comune competenze, conoscenze, servizi, strumenti e strutture, non può, quindi, prescindere dalla pianificazione di azioni che consentano di diminuire i costi di gestione, aumentare la fruibilità dei servizi da parte dei cittadini e adeguare la capacità operativa alle nuove esigenze derivanti dalla complessità del contesto sociale ed economico.

In proposito va sottolineato che ai fini del conseguimento delle finalità perseguite dal citato articolo 74, il Ministero del Lavoro, con propria direttiva, ha proposto la realizzazione del modello "Casa del Welfare", successivamente formalizzato, in data 5 maggio 2009, con la stipula di una convenzione quadro di indirizzo politico-amministrativo tra lo stesso Ministero e i principali enti previdenziali (INPS, INPDAP e INAIL), cui si dovrà dare piena attuazione ponendo in essere le azioni positive necessarie.

Al momento, in tema di sinergie con altre amministrazioni, le pur meritevoli iniziative fino ad ora intraprese dall'Istituto appaiono ancora di modesta portata e di difficile valutazione – anche in mancanza di oggettivi riscontri sui risparmi conseguiti - soprattutto se considerate in rapporto agli obiettivi fissati dalla legge n.247/2007.

Nell'esercizio della funzione istituzionale prosegue la collaborazione tra INPS e INAIL, che hanno stipulato una convenzione per disciplinare l'erogazione dell'indennità di malattia, nei casi di dubbia individuazione, mirata principalmente a semplificare e velocizzare l'iter per la definizione della competenza tra i due Enti e garantire un miglior servizio all'utenza.

Ulteriore convenzione in corso con l'INAIL riguarda lo scambio di dati ed informazioni riguardanti la classificazione delle attività aziendali.

Prosegue, inoltre, nell'ambito del Sistan (sistema statistico nazionale), la collaborazione tra INPS e ISTAT, firmatari di un protocollo di intesa per lo scambio di informazioni finalizzate allo svolgimento di attività, all'esecuzione di rilevazioni statistiche, alla conduzione di ricerche e studi sui risultati delle rilevazioni.

Tra le convenzioni stipulate in adempimento a norme di legge particolare importanza rivestono quelle siglate dall'Istituto con l'Agenzia delle Entrate.

La prima riguarda il rimborso degli oneri sostenuti a seguito del pagamento, tramite modello F24, dei contributi di spettanza dell'Istituto, nonché dei contributi sindacali e ha disciplinato le modalità di trasmissione dei flussi informativi e il rimborso delle spese relative alle operazioni di riscossione nel periodo dal 3 ottobre 2006 al 31 dicembre 2007, per un ammontare complessivo di 34.295.361,25 euro, oltre 6.900 euro a titolo di rimborso di spese generali amministrative e di costi di impianto; a seguito di successive

modifiche sono stati determinati gli oneri per gli anni 2008 e 2009, quantificati rispettivamente in 40 e 45 mln di euro.

La seconda concerne l'attuazione delle disposizioni contenute nei commi 1 e 2 dell'art.83, della legge 6 agosto 2008, n.133, ai fini di garantire maggiore efficacia ai controlli di natura fiscale e contributiva a carico dei soggetti non residenti, ovvero residenti da meno di 5 anni; costituisce oggetto della convenzione la disciplina dello scambio delle informazione contenute negli archivi delle due amministrazioni, finalizzato al perseguimento dei rispettivi fini istituzionali e al coordinamento delle attività di vigilanza e del recupero crediti.

I risultati più recenti, di un anno di sperimentazione, comunicati ufficialmente alla stampa dall'Agenzia e dall'INPS, evidenziano, quali esiti dell'incrocio dei dati dei rispettivi archivi, 25.000 nuove iscrizioni e un recupero di 70 mln di euro evasi.

Assumono poi particolare rilievo per l'Istituto, le convenzioni stipulate con i CAF e, in particolare, quella relativa alla raccolta dei dati per il rilascio della certificazione ISEE, che viene sistematicamente prorogata in attesa di una sua revisione, a seguito del completamento del quadro normativo derivante dell'adozione della legge n.244/2007 (Finanziaria 2008), in base alla quale spetta all'Agenzia delle Entrate il compito di provvedere al calcolo dell'indicatore, mentre l'INPS mantiene l'onere di gestore del sistema informativo.

Una ulteriore convenzione regola i rapporti concernenti la trasmissione delle dichiarazioni reddituali dei titolari di prestazioni legate al reddito, a sua volta suscettibile di revisione, se non addirittura di disdetta, a seguito della nuova e più recente normativa in base alla quale, ai fini dell'erogazione di prestazioni legate al reddito, l'amministrazione finanziaria e le altre amministrazioni mettono a disposizione dell'INPS le informazioni da esse detenute, utili a determinare l'importo delle prestazioni in questione, senza più bisogno di condurre rilevazioni annuali tra i titolari, con conseguenti presumibili risparmi.

Meritano inoltre segnalazione le convenzioni relative alla trasmissione delle dichiarazioni sulle detrazioni di imposta e sul bonus straordinario in favore dei nuclei familiari a basso reddito.

I servizi resi dai CAF in base alle citate convenzioni, vengono considerati, dall'Istituto, essenziali per ottimizzare il conseguimento delle proprie finalità e con riferimento all'anno 2008, hanno comportato un complessivo fatturato ammontante a 189.754.810 euro; nell'ambito dei benefici vanno considerati, sia l'assistenza specializzata fornita gratuitamente agli utenti, sia la diffusa presenza sul territorio, sia i crescenti rapporti funzionali e le interconnessioni anche telematiche con le strutture dell'Istituto.

In un periodo in cui la crisi economica ha iniziato a produrre i suoi effetti, meritano menzione, a livello locale, i protocolli siglati con gli enti territoriali (Regioni e Province) per l'erogazione di prestazioni a sostegno del reddito; il settore evidenzia tuttavia criticità, in talune aree, non tutte peraltro collegabili all'azione dell'Istituto, che costituisce il terminale di un procedimento complesso, fondato su accordi.

#### **4 – Il sistema dei controlli interni**

**4.1** Il sistema di controlli interni – istituito con richiamo al Decreto legislativo n.286 del 30 luglio 1999 – è stato integrato nel 2005 da una funzione di audit, affidata ad un apposito Ufficio centrale, come specifico incarico di livello dirigenziale generale, nell’assetto descritto dal referto sul 2007.

L’impianto complessivo è poi stato parzialmente modificato nella seconda parte del 2008, a seguito dei provvedimenti intervenuti in attuazione della legge n.133 dello stesso anno; in particolare, il nuovo ordinamento dei servizi ha disposto la fusione delle funzioni dell’ispettorato e di quelle di audit nella Direzione Ispettorato centrale e sistemi di auditing (di livello generale) e la trasformazione della Direzione valutazione e controllo strategico in Ufficio di valutazione e controllo strategico (di livello non generale).

La materia dei controlli rimane peraltro soggetta ad ulteriori revisioni per effetto dell’applicazione del decreto legislativo n.150 del 27 ottobre 2009 - di attuazione della legge n.15/2009 - nella parte in cui statuisce che l’Organismo indipendente di valutazione della performance sostituisca l’Ufficio di valutazione e controllo strategico.

In tale prospettiva conserva attualità l’osservazione, formulata nel precedente referto, sull’esigenza di una rivisitazione complessiva e di sintesi dell’intero sistema dei controlli interni, a partire dalla considerazione che il regolamento per l’amministrazione e la contabilità dell’Inps, approvato nel 2005 – che richiede comunque più puntuali disposizioni in materia di contabilità analitica e dovrà essere aggiornato in base alla recente riforma della contabilità e finanza pubblica - al titolo VI reca alcune norme generali sui controlli rinviando, per la definizione della struttura, al regolamento di organizzazione, le cui disposizioni del titolo V risalgono al 2000, fatta eccezione per l’articolo sulla valutazione e controllo strategico.

Si renderà quindi necessaria una compiuta opera di revisione e coordinamento dei regolamenti di organizzazione e contabilità e di un loro adeguamento, sia alle novità normative, sia a quelle introdotte dall’Ordinamento delle funzioni centrali e periferiche dei servizi, che consenta in tema di controlli una più precisa identificazione di ruoli e compiti, evitando sovrapposizioni di attività e duplicazione di strutture, e individuando con chiarezza le specifiche attribuzioni e le connesse responsabilità.

Tra le innovazioni introdotte dall’ordinamento dei servizi e da inserire nei due predetti regolamenti, si evidenzia l’istituzione della Direzione Ispettorato centrale e sistemi di auditing e la regolamentazione dei relativi compiti, anche al fine di una più precisa collocazione delle funzioni assegnate all’Audit, tenendo conto delle possibili

interferenze con i controlli di gestione e strategici e per un riesame di compatibilità della fusione con l'Ispettorato, sicuramente rientrante nella differenziata area della regolarità.

Conviene altresì evidenziare che per la valutazione della dirigenza, il regolamento di organizzazione si limita a meri richiami normativi e rinvia, per le procedure, a uno specifico regolamento non adottato, mentre il regolamento contabile prevede alcune sommarie indicazioni sugli elementi di valutazione e sul procedimento.

In ogni caso, sembrano ineludibili lo studio e l'individuazione di forme e di meccanismi di raccordo e di integrazione, che permettano lo svolgimento coordinato delle diverse attività, affinché tutte concorrano a una consapevole e armonica azione comune per il miglioramento costante della funzionalità complessiva dell'Istituto.

**4.2** In tema di controlli interni conviene rammentare che il controllo di gestione è finalizzato alla valutazione dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e consente agli organi di vertice la verifica sull'adeguatezza della realizzazione degli obiettivi programmati e la tempestiva adozione delle eventuali misure correttive.

Il controllo ispettivo mira invece principalmente alla verifica della correttezza dei comportamenti dei singoli dipendenti e soprattutto di quelli addetti ai processi produttivi e si traduce in inchieste amministrative attivate direttamente o su impulso interno o esterno all'Ente.

L' "internal auditing" - non previsto espressamente nel sistema delle pubbliche amministrazioni - è inteso come attività indipendente e obiettiva, di garanzia (c.d. di "assurance") e consulenza, per migliorare efficienza ed efficacia dell'organizzazione, attraverso un approccio professionale sistematico, che generi valore aggiunto perché indirizzato a valutare e migliorare i processi di controllo, di gestione dei rischi e di "corporate governance".

Mentre le innovazioni normative e organizzative intervenute hanno lasciato pressoché invariato il controllo da parte della Direzione centrale Pianificazione e Controllo di Gestione (di livello generale), il nuovo Ordinamento delle funzioni centrali e periferiche dell'ottobre 2008, come precedentemente accennato, ha unito la Direzione centrale Ispettorato e l'Ufficio centrale Audit nella Direzione Ispettorato centrale e sistemi di auditing, mantenendo il livello dirigenziale generale.

Si è così dato inizio a un processo di revisione della precedente Direzione centrale Ispettorato, che ne ha coinvolto la funzione, l'assetto e le posizioni dirigenziali.

Il referto relativo al 2007 ha evidenziato che la Direzione centrale Ispettorato effettuava i controlli generali di regolarità amministrativa, mediante verifiche e inchieste

sulle attività degli uffici centrali e periferici e che, d'intesa con la Direzione centrale Finanza contabilità e bilancio, assicurava la funzione di controllo contabile; lo stesso referto - come già indicato - ha altresì chiarito che il controllo ispettivo mirava principalmente alla verifica della correttezza dei comportamenti dei singoli dipendenti e soprattutto di quelli addetti ai processi produttivi e si sostanziava in inchieste amministrative attivate direttamente o su impulso interno o esterno all'Ente.

Su tale base, nel nuovo ordinamento dei servizi si pone il seme di future attuazioni, verifiche e revisioni, focalizzando l'attenzione immediata sull'accorpamento della Direzione con l'Ufficio centrale Audit, qualità e politiche di sicurezza.

Al contempo, nondimeno, viene sottratta alla neo istituita Direzione la parte relativa al controllo sulla regolarità dell'azione amministrativa negli uffici periferici e all'attivazione degli interventi, per la normalizzazione delle situazioni, per la sanzione dei comportamenti, per il ristoro degli eventi dannosi, attribuita invece alla Direzione centrale Risorse Umane, che in precedenza si limitava a elaborare i criteri generali in materia di provvedimenti disciplinari e a curare l'adozione dei provvedimenti disciplinari accentrati.

Restano alla nuova Direzione centrale i controlli generali di regolarità amministrativa, mediante verifiche e inchieste sulle attività degli uffici centrali, in rapporto al complesso delle norme legislative, regolamentari e procedurali.

Relativamente all'assetto e alle posizioni dirigenziali, l'ultima ipotesi di sviluppo della articolazione delle direzioni centrali datata 12 novembre 2009 prevede che la Direzione centrale Risorse umane sia divisa nelle aree Risorse umane tout-court e Risorse umane Ispettorato; a questa ultima area (Ispettorato territoriale) si propone di attribuire n. 10 unità dirigenziali, come anticipato nella determinazione 1/2009 del Direttore generale.

In riferimento alle modifiche complessive introdotte, la Corte ricorda che il d.lgs. n.286/1999, pur non facendo espresso divieto di affidare verifiche di regolarità amministrativa e contabile a strutture che gestiscono le risorse umane sulle quali deve essere effettuato il controllo - precluse per quelle "addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti, al controllo strategico" - richiede tuttavia che tali verifiche rispettino, in quanto applicabili alla pubblica amministrazione, i principi generali della revisione aziendale asseverati dagli ordini e collegi professionali operanti nel settore, tra i quali è fondamentale quello, emesso dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e raccomandato dalla CONSOB, relativo all'indipendenza, quanto meno di tipo "formale", del revisore.

La problematica evidenziata assume rilievo per le connessioni con il fenomeno delle immissioni di dati falsi da parte degli operatori interni addetti ai processi produttivi,