

In particolare per l'area legale va sottolineata la prosecuzione di un nutrito contenzioso, attivato da oltre i due terzi dell'avvocatura interna, sia a tutela della indipendenza nello svolgimento della funzione, sia avverso il ricorso operato dal Commissario straordinario - di cui è stata posta in contestazione la stessa nomina - a prestazioni esterne per la difesa e rappresentanza in giudizio.

Con riguardo ai medici restano aperti problemi connessi principalmente alle crescenti attribuzioni sull'invalidità civile e al pressoché necessitato apporto esterno - soprattutto per l'attuazione dei piani annuali straordinari di verifica - che assume tuttavia aspetti di rilevanza fondamentale nella selezione delle professionalità acquisite e nel profilo della indipendenza nell'esercizio di delicate funzioni pubbliche, ferma restando la rilevanza strategica della presenza dei medici INPS nelle apposite commissioni delle ASL, quale fattore indispensabile per assicurare uniformità di orientamenti e di giudizi sul territorio.

Nell'azione di riordino, condotta nel corso della gestione commissariale, appaiono comunque in progressiva emersione elementi sintomatici di una linea tendenziale di esternalizzazione delle attività dell'Istituto, in parte connessa anche del blocco delle assunzioni, che risulta tuttavia attuata in assenza di una compiuta analisi comparativa di costi e benefici e di un previo piano complessivo, con rischi di incidenze negative sull'esercizio delle principali funzioni pubbliche istituzionali e sulla motivazione del personale dipendente.

In particolare, nell'ambito della Direzione generale, sono stati preposti dirigenti di prima fascia, scelti all'esterno, a due delle dodici Direzioni centrali (per le aree della comunicazione e dell'audit), nella dichiarata inesistenza di adeguate professionalità interne, ribadita altresì per il già citato reclutamento - con l'ausilio di una società specializzata - di dieci unità di seconda fascia, da utilizzare sempre nella Direzione generale e per il conferimento di ulteriori analoghi incarichi dirigenziali di successiva, più analitica, trattazione.

Tra le misure di riorganizzazione relative alle attività di supporto, conviene sottolineare nuovamente la concentrazione degli acquisti operata nella Direzione centrale per le risorse strumentali, allo scopo di unificare 150 centri di approvvigionamento, superare il precedente complesso sistema di deleghe e realizzare un risparmio di circa 130 mln di euro nel 2009 (e di 150 mln di euro nel 2010 e 2011), liberando inoltre risorse umane da dedicare alle attività produttive.

Di tale iniziativa - che riveste importanza fondamentale anche quale potenziale fattore di sviluppo per le sinergie con altri enti previdenziali, al momento peraltro, come già detto, ancora nella fase di studio - rimangono da verificare i concreti

risparmi, specificati nel Rapporto 2009 sull'attività dell'Istituto nella misura del 16% per l'informatica, del 32% per il funzionamento delle strutture, del 17% per i lavori di manutenzione edili e per il servizio di vigilanza armata e del 15% per il funzionamento degli organi collegiali, i convegni, la rappresentanza e la gestione delle autovetture (peraltro quest'ultima connessa principalmente alla mancata nomina del CdA).

Un recente documento della Direzione per le risorse strumentali (al 31 dicembre 2009), segnala la riduzione di circa il 30% dei valori a base d'asta per i più importanti contratti, ma in assenza di oggettivi dati omogenei di comparazione.

Sotto il profilo finanziario – comunque – la spesa per l'acquisto di beni di consumo e servizi, già in aumento nel consuntivo 2008 (da 1.069 a 1.201 mln di euro, pari a +132 mln di euro), sale ancora nel consuntivo 2009 (sino a 1.367 mln di euro, con un incremento più sensibile di circa 166 mln di euro, anche se leggermente inferiore alle corrispondenti previsioni assestate di 1.397 mln di euro), segnando una modestissima flessione nel preventivo 2010 (1.361 mln di euro) e una ulteriore elevazione nelle relative previsioni assestate (1.506 mld di euro).

Altri elementi di riscontro possono rinvenirsi nei dati sulle spese di funzionamento generale, che crescono nel 2009 (da 3.780 a 4.004 a mln di euro) e passano a 4.020 nel preventivo 2010 e a 4.235 nelle previsioni assestate dello stesso anno.

Effetti rilevanti e da verificare, appaiono comunque connessi alle iniziative, peraltro sempre prive di un apposito piano complessivo, riguardanti la revisione logistica delle sedi – in connessione anche al crescente esodo del personale, e al valore strategico che potrebbe assumere in vista delle sinergie e della costituzione dei poli integrati con altri enti previdenziali pubblici, previste dal D.L. n.78/2010 – per la quale vengono indicate parziali stime di risparmio derivanti dalla liberazione di taluni immobili strumentali e dalla cessazione di oneri per canoni locativi.

Gli specifici piani operativi hanno visto una accelerazione nei mesi di giugno e luglio 2010, con apposite determinazioni presidenziali riguardanti 13 regioni, che implicano peraltro iniziali maggiori oneri.

Una ulteriore e più recente attività di riorganizzazione scaturisce dalla incorporazione dell'IPOST, stabilita dal D.L. n.78/2010, che ha visto quali prime misure la integrazione della dotazione organica complessiva dell'Istituto – peraltro oggetto di osservazioni ministeriali e in corso di riesame – e la nomina di un dirigente esterno dell'Ente, per le quali si fa rinvio al successivo capitolo 5.

Nel percorso di integrazione – e in attesa dei previsti decreti ministeriali sul trasferimento delle risorse e sul bilancio di chiusura, da adottare sulla base delle

direttive formulate dai Ministeri vigilanti – manca ancora la formalizzazione della soluzione riguardante la problematica sulle prestazioni previdenziali e assistenziali sinora erogate dall'IPSEMA, per la quale il citato D.L. n.78 si è limitato a stabilire la mera incorporazione in altro ente (INAIL).

Ulteriori adempimenti deriveranno in esito alla intervenuta acquisizione, da parte dell'INPS, dell'intero pacchetto azionario della società SISPI, per successione nella precedente quota minoritaria intestata al soppresso IPOST e quale effetto della sua incorporazione nell'Istituto.

**3.2** Tra le segnalate misure di riordino delle aree professionali, va sottolineata la più profonda opera di riassetto complessivo del settore medico-legale, connessa soprattutto al ruolo centrale acquisito dal medico INPS nel sistema di accertamento sanitario - sul quale si basa in larga parte l'erogazione delle prestazioni ai cittadini e ai lavoratori - e nell'ambito del più generale sistema di sicurezza sociale.

Il principale cambiamento è scaturito dalle norme intervenute in materia di invalidità civile, volte ad accrescere efficienza, trasparenza e qualità delle prestazioni e ad aggredire il massiccio incremento del contenzioso ad elevato livello di soccombenza.

Il nuovo disegno di riorganizzazione prevede, oltre ad un Coordinatore generale, una articolazione ripartita in 10 Coordinamenti centrali, 20 centri medico-legali ad elevata complessità, 89 centri medico-legali provinciali (di cui 20 con funzioni di coordinamento regionale).

Tra i risultati più importanti da perseguire vengono sottolineati la riduzione del 25% del ruolo dei primari e la definizione dei tempi di lavorazione delle pratiche mediche, con una prevista frequenza delle visite di sei volte superiore al passato, nell'obiettivo di soddisfare le attese legislative introdotte dall'art.20 del D.L. n.78/2009 (convertito nella legge n. 102/2009) e tendendo ad assicurare la presenza di un medico INPS a partire dalla prima visita nella apposita commissione ASL, e, comunque, la tracciabilità di ogni fascicolo di invalidità.

In relazione alle diverse funzioni, implicanti tecniche direzionali di coordinamento, gestione e controllo, l'assetto delle unità impegnate stabilisce in 120 i Dirigenti medico-legali di secondo livello e in 543 quelli di primo livello, oltre a 537 Collaboratori sanitari.

Dal 2010 è inoltre prevista – in materia di invalidità civile - la partecipazione dell'INPS ai giudizi di prima istanza, oltre alla gestione dell'intero procedimento e dell'accertamento definitivo sull'invalidità, nel prefigurato obiettivo, attraverso le

nuove misure di riorganizzazione, di accentrare e monitorare le pratiche, al fine di assicurare sul piano nazionale uniformità di valutazioni, di tempi e di modalità di trattazione.

In proposito le maggiori difficoltà scaturiscono dal necessitato coordinamento delle attività dei vari soggetti tuttora coinvolti nel procedimento di concessione delle prestazioni – trattandosi di competenze costituzionalmente concorrenti che spettano alle regioni e gli enti locali – e dal differenziato livello di informatizzazione, che rallenta il pieno utilizzo delle procedure telematiche.

Un ulteriore fattore di pressione deriva dai sempre maggiori impegni richiesti all'Istituto per interventi aggiuntivi – il D.L. n.78/2010 (art.10) stabilisce un programma di 100.000 verifiche per il 2010 e di 250.000, per ciascuno degli anni 2011 e 2012 – pur con la prevista autorizzazione, previa intesa con le regioni, ad avvalersi delle commissioni ASL, ma nel limite delle "risorse umane e finanziarie previste a legislazione vigente".

Punto nodale per il buon funzionamento del sistema e dei piani straordinari rimane – come già detto in precedenza e si dirà successivamente - l'effettivo impiego in tutte le commissioni ASL e per ciascuna riunione, dei medici INPS, che nell'ultima determina del 4 giugno 2010 vengono integrati da un contingente di 488 medici esterni con contratto di lavoro autonomo per un periodo di un anno.

Una attenta verifica andrà effettuata sui costi e benefici, comparando i maggiori oneri per le risorse interne ed esterne e gli effetti positivi, in termini di risparmio e, soprattutto, di una effettiva e uniforme correttezza nella erogazione delle prestazioni.

Nell'area legale il riassetto delle misure organizzative, procedurali e tecnologiche ha mirato – secondo l'Istituto - al ridimensionamento del crescente contenzioso amministrativo e giudiziario, giunto nel 2009 a circa 823.000 vertenze (pari a circa un quarto del totale nazionale in materia civile, delle quali 360.000 per l'invalidità civile), puntando ad accrescere l'efficienza del servizio e la riduzione dei costi.

Le misure adottate, previa una rilettura degli assetti territoriali e funzionali, hanno previsto un presidio organizzativo in ciascuna sede, un sistema di monitoraggio dei singoli giudizi, un cruscotto di controllo sull'andamento del contenzioso, la telematizzazione dei flussi procedurali, la promozione di interventi di audit, le sinergie tra uffici legali e amministrativi, il collegamento telematico con il ministero della giustizia (Polis web) e l'Agenzia delle entrate (Banca dati ipocatastali), l'applicazione del regolamento di autotutela.

Nel quadro delle numerose iniziative deliberate assumono comunque un rilievo centrale non solo l'esecuzione di interventi di audit più incisivi e allargati alle zone

territoriali più critiche, ma soprattutto la compiuta attuazione del regolamento di autotutela - dopo la soppressione di uno specifico progetto - che presuppone adeguate strutture e procedure dedicate, solo recentemente oggetto di rinnovata attenzione.

Un impatto positivo si attende dallo sviluppo del processo telematico e dalle nuove norme sul processo civile, che hanno introdotto l'estensione delle competenze del Giudice di Pace alle vertenze previdenziali e assistenziali, la competenza del Tribunale di ultima residenza del ricorrente prima del trasferimento all'estero, la limitazione della liquidazione delle spese nei limiti del valore della prestazione previdenziale in contestazione, il divieto di nuove istanze prima della conclusione del procedimento amministrativo o del giudizio per una medesima prestazione.

Il principale obiettivo dichiarato negli atti di riorganizzazione - per i quali si rinvia al successivo capitolo 9 - mira a focalizzare l'impegno dei legali interni sul ruolo proprio di Avvocatura previdenziale, identificando criteri di omogeneizzazione basati su un processo di tipologie casistiche predeterminate e una prefissata soglia di carichi di lavoro, potenziando altresì il correlato supporto dei praticanti legali e del personale amministrativo.

Il successo del riordino operato - più volte rimodulato, anche nel profilo delle componenti retributive accessorie - rimane peraltro subordinato al contenzioso aperto e quindi al livello di condivisione delle scelte del vertice di indirizzo gestionale dell'Istituto.

Restano comunque ancora da definire quantomeno i criteri oggettivi per il ricorso a prestazioni di lavoro autonomo - già richiamati nel precedente referto - fermi restando, sia l'eccezionalità e la transitorietà della esternalizzazione di un servizio cui è preposta nell'Istituto una struttura dedicata, sia il compiuto rispetto tanto dei vigenti orientamenti legislativi, uniformati a privilegiare le sinergie con gli altri enti previdenziali, quanto di quelli giurisprudenziali e del controllo, volti in generale ad escludere incarichi meramente fiduciari a professionisti del libero foro.

Un assiduo monitoraggio è richiesto altresì per il ricorso agli avvocati domiciliatari - che ha visto un avvio stentato e disomogeneo - procedendo ad una rigorosa verifica dei risultati conseguiti.

A fronte delle misure adottate vanno rilevati, in negativo, una ulteriore crescita del contenzioso nel 2010, e, in positivo, un miglioramento del tasso di soccombenza - peraltro sostanzialmente indipendente dalle effettività di apporti esterni - che saranno analizzati nello specifico capitolo sul contenzioso.

L'area statistico/attuariale – che riveste rilievo strategico soprattutto per le analisi e il monitoraggio sulla solidità dei fondi amministrati e dei conti generali dell'Ente, oltre che per gli adempimenti correlati alle proposte di misure correttive di riequilibrio e ai fini della predisposizione dei bilanci annuali - ha visto una fase prolungata di sospensione nel procedimento di copertura della funzione del Coordinatore generale, affidata in via transitoria ad un professionista, peraltro non risultante al primo posto nella graduatoria e nel contesto di una gestione commissariale monocratica, coinvolgendo aspetti di particolare delicatezza rifluenti sull'esercizio indipendente delle corrispondenti attribuzioni.

L'area tecnico edilizia ha visto una recente riorganizzazione (determina presidenziale n.91 del 30 agosto 2010) – anch'essa priva peraltro di una preventiva analisi di costi e benefici – con progressiva riduzione da 9 a 6 delle posizioni più elevate e graduale contrazione delle unità in servizio, concentrate soprattutto nella Direzione generale.

**3.3** Sul territorio, restano immutate le 20 Direzioni regionali (di cui 15 a livello dirigenziale generale) - riconvertite in poli di riferimento per le funzioni produttive delle strutture ricomprese nel bacino di rispettiva competenza – ciascuna di esse, con responsabilità di governo delle risorse assegnate e, complessive, della gestione e dei risultati, oltre che della "governance" dei processi istituzionali e della diretta gestione dei processi di supporto.

Rimangono numericamente invariate, anche le 106 Direzioni provinciali, mentre segna una forte discontinuità la soppressione delle sedi sub-provinciali, sostituite dalle "Agenzie complesse", la cui responsabilità viene affidata a funzionari (di livello C) in possesso di predeterminati requisiti professionali e di servizio, con conseguente recupero e più efficiente riallocazione, delle unità dirigenziali.

Le Direzioni provinciali conservano la responsabilità degli obiettivi di produzione e svolgono compiti di supporto per la gestione dei flussi assicurativi e contributivi e dei conti individuali e aziendali, rispondendo anche delle attività di erogazione dei servizi delle Agenzie di rispettiva competenza.

La costituzione delle Direzioni provinciali – in precedenza automaticamente collegata alla istituzione del corrispondente ente territoriale – è stata subordinata, dalla specifica determina commissariale del dicembre 2008, ad una previa valutazione dei costi e dei benefici e alla coerenza con i parametri dei bacini di utenza e dei livelli di servizio, cui peraltro non risulta allineata la riconversione in strutture provinciali

delle pregresse Agenzie in seguito alla creazione delle province di Monza-Brianza, Fermo, Barletta, Andria, Trani, Carbonia-Iglesias e Olbia-Tempio.

Nel rispetto degli indicati parametri sono previste, quali ulteriori articolazioni, le già menzionate Agenzie complesse - nel numero di 50 unità - per la gestione dei flussi assicurativi e contributivi e l'erogazione degli altri servizi e 344 Agenzie (interne ed esterne), quali strutture operative per la produzione dei servizi e l'attività di sportello, che dovrebbero operare in sinergia con le altre pubbliche amministrazioni.

Completano le articolazioni sul territorio 2.700 "Punti Cliente", parimenti costituiti per le sinergie con altre pubbliche amministrazioni ai fini di una maggiore economicità del servizio e prossimità all'utenza e 245 Presidi presso i Consolati, con funzioni di assistenza agli italiani residenti all'estero in materia di sicurezza sociale.

Il nuovo modello territoriale passa da una organizzazione "verticale per processi" ("Assicurato-Pensionato", "Soggetto Contribuente", "Prestazioni a sostegno del reddito") - suddivisi parallelamente e spesso scoordinati e destrutturati - ad una "orizzontale per soggetti", alimentata da un sistema integrato della gestione di supporto.

L'attività di sportello viene affidata a tutte le strutture di produzione - che interagiscono tra di loro e con gli utenti dei servizi - mentre il supporto è offerto simultaneamente dalle apposite strutture dedicate e svolto indipendentemente dai rapporti con l'utenza, unitamente alla fornitura di flussi informativi, aggiornati in base alla gestione delle procedure collegate con Enti e Istituzioni esterne.

I flussi standardizzati di attività sono sottoposti a monitoraggio e controllo di gestione e il monitoraggio delle anomalie viene strutturato come autonomo ciclo di lavoro per la individuazione dello standard di produzione di ciascuna unità territoriale.

Il disegno punta sulle sinergie tra le singole Agenzie, per le attività di sportello e sulla Direzione provinciale, quale centro di coordinamento e di erogazione delle attività di supporto e resta aperto alle differenziate variabili relative all'utenza e alle specificità territoriali, ferma restando la presenza delle predette Agenzie interne anche nelle Direzioni provinciali.

Gli elementi di forte innovazione organizzativa, logistica e delle funzionalità degli applicativi informatici - richiedenti interventi formativi per la riconversione delle professionalità interne - hanno indotto una fase di sperimentazione, avviata nella prima parte del 2010 in una Direzione provinciale di ciascuna regione e monitorata attentamente per l'eventuale adozione di miglioramenti del modello, in vista della sua estensione a tutte le strutture.

In attesa della compiuta attuazione del nuovo assetto – privo peraltro, come più volte in precedenza rilevato e sottolineato anche dal CIV, della formalizzazione del previsto apposito piano (e della connessa analisi costi/benefici) demandato al Direttore generale (e da riportare all'esame dell'Organo di indirizzo gestionale dell'Istituto) – si confermano aspetti critici soprattutto la riallocazione nelle aree produttive degli addetti ai processi abilitanti e di supporto e la individuazione delle figure, sia dei coordinatori di agenzie nelle Direzioni provinciali di più alta complessità (da 1 a 6, in rapporto al grado di articolazione territoriale), rette da dirigenti di seconda fascia, sia dei responsabili delle unità organizzative (agenzie complesse, interne ed esterne), nell'ambito dei funzionari dell'area C.

Una prima definizione del problema nodale sul modello organizzativo prescelto per le aree metropolitane – ridotte dalle originarie 9 a 4 (Torino-Milano-Roma-Napoli) – risulta adottata con la determina commissariale n.11 del mese di gennaio 2010, ma appare, affrontata separatamente, a conferma di una strategia settoriale, che abbisogna comunque di un raccordo conclusivo, nel quadro della complessa e articolata nuova organizzazione sul territorio.

Una iniziale valutazione complessiva dell'intero processo di riorganizzazione - in gran parte affidato alla progettazione di una società specializzata e ancora in via di completamento – conferma che l'assenza di un apposito piano globale ha dato luogo a provvedimenti segmentati e privi di una visione unitaria, che dovranno trovare comunque recepimento negli strumenti normativi fondamentali dell'Istituto e soprattutto nel regolamento di organizzazione.

Resta peraltro uno dei principali fattori, che concorrono a condizionare il successo del riordino, il grado di condivisione di un progetto - discendente dal vertice monocratico dell'Istituto e da apporti esterni - da parte delle strutture centrali e soprattutto di quelle territoriali maggiormente coinvolte, al fine di evitare incidenze negative sull'ordinato andamento organizzativo e sulla funzionalità complessiva, aggravata da crescenti adempimenti assegnati all'Istituto e dal massiccio esodo di personale.

Conserva – in ogni caso - valenza centrale la riappropriazione, da parte dell'Istituto, del ruolo di governo e di attuazione dell'integrale processo di riorganizzazione, assumendo la gestione diretta del funzionamento ordinario della tecnostuttura, spettante al Direttore generale e alla dirigenza.

**3.4** Nell'ambito dei profili organizzativi vanno considerate anche le relazioni stabili con le altre amministrazioni pubbliche e con i principali attori operanti nel



settore della sicurezza sociale, mirate al miglioramento dei tempi e della qualità dei servizi, alla razionalizzazione degli interventi e al contenimento dei costi organizzativi e gestionali, valorizzando le procedure informatiche e accrescendo la tempestività delle risposte sul territorio.

La rete dei rapporti vede storicamente privilegiati, in base ai generali poteri di rappresentanza normativamente riconosciuti, gli Enti di patronato – cui si sono recentemente aggiunte le principali associazioni di promozione sociale, nella materia dell'invalità civile e per taluni limitati adempimenti delegati – ormai integrati nei procedimenti amministrativi dell'Istituto, attraverso il cui apporto capillare, nel territorio nazionale e all'estero, l'Istituto evidenzia che risultano erogati 22 milioni di servizi telematici (+35% rispetto al 2008).

Su tali parcellizzati rapporti e sulla qualità delle prestazioni svolte, anche nel profilo del grado di effettiva soddisfazione dell'utenza e della gratuità dei servizi, si ravvisa comunque l'esigenza di adeguate forme di controllo.

Il finanziamento annuale ai patronati registra un impegno di 294,461 mln di euro (300,785 mln di euro nel 2008), che viene rettificato nell'importo dal D.L. n.78/2010, mentre, per i servizi resi dai CAF, in base a specifiche convenzioni, il fatturato complessivo ammonta a 102,211 mln di euro e riguarda l'assistenza specializzata da rendere gratuitamente.

Numerose altre convenzioni con organismi pubblici e privati estendono gradualmente i soggetti coinvolti e le modalità procedurali per lo sviluppo e la massima facilitazione della erogazione degli interventi istituzionali, privilegiando il collegamento telematico – oggetto di uno specifico piano, adottato con determina presidenziale del 30 luglio 2010 – quale strumento elettivo per interloquire direttamente con i destinatari dei servizi, alleggerire le attività di sportello e riallocare le risorse umane in funzioni a più elevato valore aggiunto, come quelle di consulenza e tutoraggio per gli assicurati e le imprese.

Punti nodali, rilevati anche dal CIV nella seduta del 12 ottobre 2010, restano comunque i differenziati livelli di informatizzazione – di successiva trattazione – sia dei soggetti interessati alla collaborazione istituzionale, sia della platea preponderante degli aventi titolo alle prestazioni pensionistiche, in gran parte collegate ad elevate soglie di anzianità anagrafica, che richiedono un assiduo monitoraggio e un congruo periodo di sperimentazione.

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

**4.1** Come già illustrato nei due precedenti referti, l'impianto complessivo dei controlli interni – prefigurato in via generale dal d.lgs. n.286/1999 sul modello delle amministrazioni statali e richiamato dall'Istituto – è stato integrato nel 2005, con la istituzione di una funzione di audit affidata ad un apposito Ufficio centrale di livello dirigenziale generale.

Una ulteriore variazione è stata apportata alla fine del 2008, dal Commissario straordinario, in applicazione della legge n.133/2008, con la fusione delle attività di ispettorato e quelle di audit nella nuova Direzione "Ispettorato centrale e sistemi di auditing" di livello generale e la trasformazione della Direzione valutazione e controllo strategico in Ufficio di livello non generale.

Anche in vista delle modifiche al d.lgs. n.286/1999 recate dal d.lgs. n.150/2009 - nel quale viene, tra l'altro, prevista la già segnalata sostituzione dell'Ufficio di valutazione e controllo strategico con l'Organismo indipendente di valutazione - l'ultimo referto ha ribadito l'esigenza di una rivisitazione complessiva del sistema dei controlli e della relativa disciplina, contenuta in parte nel regolamento di organizzazione e in parte in quello di contabilità.

L'esigenza di aggiornamento – da correlare altresì alle linee della intervenuta legge di riforma della contabilità pubblica - e di coordinamento dei due principali strumenti normativi dell'Istituto, conserva quindi attualità e assume maggiore urgenza anche allo scopo di pervenire ad una più precisa identificazione di ruoli e compiti in materia di controlli interni, che eviti rischi di sovrapposizioni di attività e duplicazioni di strutture e individui con chiarezza le specifiche attribuzioni e le connesse responsabilità, eliminando carenze nella integrale copertura di tutti gli adempimenti prescritti.

In particolare i due testi dovranno essere adeguati alle innovazioni introdotte dal più recente ordinamento delle funzioni centrali e periferiche riferite alla predetta fusione delle funzioni di ispettorato e di auditing, sia per riesaminare la unificazione di compiti propri di aree diverse, sia, in via più generale, per escludere possibili interferenze con i controlli di gestione e, soprattutto con quelli strategici, nei quali vanno ad inserirsi le competenze aggiuntive assegnate all'Organismo indipendente di valutazione.

Un riesame si rende inoltre indispensabile per le attività di valutazione della dirigenza, la cui disciplina trova collocazione incompleta e frazionata nei due regolamenti e va comunque adeguata alle disposizioni del d.lgs. n.150/2009.

Resta ferma, in ogni caso, la più ampia esigenza di studiare e individuare forme e meccanismi di raccordo e di integrazione, che consentano lo svolgimento coordinato delle differenziate attività di controllo interno - nelle quali rientrano anche quelle del Collegio dei sindaci - per assicurare il concorso consapevole e armonico di ciascuna di esse all'obiettivo comune del continuo miglioramento della funzionalità complessiva dell'Istituto.

**4.2** Una prima importante distinzione - che prescinde dalle più recenti riforme - resta principalmente da chiarire e riguarda il controllo di gestione, quello ispettivo e la funzione di audit.

Il primo mira alle valutazioni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, per consentire il costante monitoraggio sulla realizzazione degli obiettivi programmati e l'eventuale adozione di tempestive misure di rimedio.

Il controllo ispettivo riguarda invece la correttezza dei singoli comportamenti di tutti i dipendenti ed in particolare di quelli addetti ai processi produttivi e si svolge attraverso inchieste amministrative, promosse direttamente o su impulso esterno.

La funzione di "internal auditing" - di cui non si riscontra specifica ed espressa disciplina nel sistema dei controlli interni delle pubbliche amministrazioni - viene considerata una attività indipendente e obiettiva, di garanzia e di consulenza, volta ad accrescere efficienza ed efficacia complessiva, mediante un approccio professionale sistematico, che genera valore aggiunto, in quanto indirizzata a valutare e migliorare i processi di controllo, quelli di gestione dei rischi e il governo complessivo della intera organizzazione ("corporate governance").

Nell'invarianza delle competenze proprie dell'apposita Direzione centrale Pianificazione e Controllo di Gestione (di livello generale), l'unificazione tra la Direzione centrale Ispettorato e l'Ufficio di audit nella nuova Direzione Ispettorato centrale e sistema di auditing, pur nel mantenuto livello generale, ha mutato le funzioni, l'assetto e le posizioni dirigenziali della originaria struttura preposta ai soli compiti di ispettorato.

Quest'ultima effettuava i controlli di regolarità amministrativa, mediante verifiche e inchieste sulle attività di tutti i dipendenti, sia degli uffici centrali che periferici, assicurando altresì, d'intesa con la Direzione centrale Finanza e Contabilità, la funzione di controllo contabile.

Dopo l'unificazione, rimangono alla nuova Direzione centrale ispettorato e audit i controlli generali di regolarità amministrativa, mediante verifiche e inchieste sulle

attività degli uffici centrali - e non dei singoli dipendenti - con riferimento al complesso delle norme legislative, regolamentari e procedurali.

I controlli sulla regolarità dell'azione amministrativa e sui comportamenti individuali nei soli uffici periferici e gli interventi di normalizzazione, sanzionatori e per il ristoro di eventi dannosi, risultano invece attribuiti alla Direzione centrale Risorse Umane - che in precedenza elaborava i criteri generali in materia di provvedimenti disciplinari - cui spetta l'adozione di quelli accentrati nell'ambito di una apposita area, denominata "Ispettorato territoriale" e formata da 10 unità dirigenziali.

Sull'assetto così delineato conviene ribadire che, pur se il d.lgs. n.286/1999 reca un espresso divieto di affidare le verifiche di regolarità amministrativa esclusivamente per le strutture "addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti, al controllo strategico" non possono tuttavia trascurarsi, né l'anomala riunione in una stessa Direzione - quella della Risorse umane - delle funzioni di controllante e di controllato, né i principi generali della revisione aziendale, che pretendono il requisito della indipendenza, quantomeno di tipo "formale", quale connotazione essenziale della funzione ispettiva.

In effetti le innovazioni organizzative non individuano con chiarezza i compiti precipui di ispettorato, apparentemente ripartiti tra due Direzioni centrali - rispettivamente di Ispettorato Audit e Risorse Umane - e aprono margini di incertezza per le verifiche sui singoli comportamenti, che sembrano affidate alla Direzione centrale Risorse Umane e sui soli dipendenti degli uffici sul territorio, con esclusione di quelli assegnati alla Direzione generale.

Inoltre, l'inserimento della funzione ispettiva all'interno di una più ampia struttura, con precipui e prevalenti poteri gestionali del personale e l'assegnazione delle corrispondenti competenze ad una unità organizzativa di livello dirigenziale inferiore, rischiano di indebolirne l'esercizio autonomo e indipendente.

Le osservazioni prospettate acquistano rilievo centrale sia per le incidenze sulla capacità di contrastare efficacemente il grave fenomeno delle frodi all'Istituto connesse ai comportamenti dei dipendenti - più volte evidenziato anche dalla stampa quotidiana, spesso con immissione di dati falsi da parte degli operatori addetti ai processi produttivi - sia nel profilo delle necessarie verifiche sulla gestione dell'attività contrattuale accentrata nella Direzione centrale per le risorse strumentali, per il contenimento degli interventi della specifica Autorità (AVCP) e del contenzioso, che caratterizzano le principali procedure di gara.

Una maggiore sistematicità e incisività dei controlli di regolarità amministrativa e interventi ispettivi più mirati sulle attività "critiche", consentirebbero la tempestiva

attivazione di provvedimenti di normalizzazione, sanzionatori e soprattutto di "recupero" delle prestazioni indebite.

Quali iniziali effetti collegati alle più recenti misure di riordino conviene comunque sottolineare che le risultanze del 2009 registrano l'assenza di verifiche sulla Direzione generale - nel cui ambito il Presidente dell'Istituto ha richiesto una specifica iniziativa di audit, in data 4 marzo 2010, sul crescente contenzioso inerente le procedure contrattuali e sulla dilatazione dei tempi di aggiudicazione - e il sostanziale dimezzamento delle ispezioni sul territorio, oltre alla conseguente riduzione dei provvedimenti sanzionatori.

**4.3** Con riguardo alla funzione di Audit - non ricompresa nelle previsioni del d.lgs.n.286/1999, e istituita nell'esercizio dell'autonomia regolamentare dell'Istituto - vanno ribadite le aree di interferenza con talune competenze rispettivamente spettanti all'Ispettorato territoriale della Direzione Risorse Umane, nonché alla Direzione per l'Organizzazione e alla Direzione per la Pianificazione e il controllo di gestione.

La Direzione di Audit ha redatto il Piano delle attività 2009, che elenca le varie campagne per la verifica di regolarità dei processi produttivi e dei provvedimenti adottati e pone l'attenzione sulla costruzione di un sistema di prevenzione fondato sulla mappatura dei rischi, sulla creazione di una struttura di contrasto alle frodi e sulla progressiva realizzazione del modello di internal auditing a livello regionale.

Tra i principali risultati raggiunti viene evidenziata la definizione di nuovi strumenti di analisi per la rilevazione delle criticità e la misurazione dei comportamenti attraverso appositi indicatori, privilegiando i settori della invalidità civile e del recupero crediti.

Si sottolineano altresì accessi mirati sui principali processi produttivi, utilizzando una metodologia ("Lean Six Sigma") volta alla eliminazione di eventuali errori, sprechi e rilavorazioni, attraverso specifiche azioni correttive.

Ulteriori interventi sono segnalati per le valutazioni - mediante indicatori numerici, analitici e sintetici - sulla funzionalità delle Agenzie, nei profili organizzativi rilevanti per l'utenza (gestione dell'accoglienza e dei reclami, ecc.) e per l'ottenimento delle certificazioni di qualità, ambiente, sicurezza e attestazione dei prodotti.

Nel 2009 si dichiarano effettuati oltre 1.000 accessi, con l'impegno di 191 auditors, per oltre 2.100 giornate di lavoro e quasi 7.000 prodotti (di cui oltre 4.100 applicativi, 650 rapporti e 660 carte di lavoro, 640 fogli di lavoro), mentre per l'attività delegata alle Direzioni regionali viene segnalato un aumento superiore al 7% rispetto alla programmazione.

Nell'area delle strategie di supporto alla "governance", risulta dedicata una particolare attenzione allo sviluppo di un sistema mirato alla creazione di valore riducendo l'impatto dei rischi anche sotto il profilo dei costi ("Enterprise Risk Management").

Uno specifico manuale sui rischi – in costante e progressivo aggiornamento – è pubblicato sul sito Intranet dell'Istituto.

Resta comunque problema irrisolto, come già detto, quello di una più precisa definizione dei compiti della Direzione di Audit, quale struttura di controllo di secondo livello, sia in via generale, sia soprattutto, per la materia delle verifiche di regolarità amministrativa, da affidare ad una struttura autonoma e specialistica.

In proposito va ribadito che non appaiono idonee a superare le rilevate carenze le specifiche più recenti direttive, che confermano nell'Ispettorato territoriale della Direzione Risorse umane le funzioni di verifica a posteriori sulle irregolarità e sulle disfunzioni di singoli comportamenti - rientranti più propriamente nei controlli successivi di regolarità amministrativo contabile - e ascrivono all'area dell'Audit le attività di prevenzione e protezione dai rischi e quelle sui processi.

La linea di confine - nonostante l'accentuazione posta sulle differenti fasi temporali e sui diversi contenuti oggettivi - rimane infatti assai labile e non sembra in grado di evitare confusioni e sovrapposizioni di ruoli e neppure risulta ancora chiaramente definita la stessa attività di Audit, che trova riferimento solo implicito nell'art.4 del d.lgs. n.165/2001 e si configura quale funzione di secondo livello sull'andamento complessivo del sistema dei controlli, esprimendo competenze finalizzate a fornire un autonomo e precipuo valore aggiunto e, comunque, diverse da quelle cui sono preposti i servizi di controllo interno regolati dal d.lgs. n.286/1999.

**4.4** In riferimento alle attività di valutazione e controllo strategico, le precedenti relazioni hanno evidenziato le peculiari vicende che hanno caratterizzato l'apposito organo collegiale e la relativa struttura di supporto, che assumono aspetti di più rilevante anomalia, dopo l'applicazione del d.lgs.n.150/2009, nel quale è prevista la nomina di un "Organismo indipendente di valutazione"-OIV, sulla base dei requisiti definiti da una apposita "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche"-CIVIT e previo parere di quest'ultima.

In proposito va rammentato che, con determinazione del Presidente dell'Istituto in data 23 febbraio 2009, sono stati provvisoriamente confermati – nelle more della prescritta intesa con il CIV, all'epoca in corso di rinnovo – un dirigente generale da poco cessato dal servizio, quale esperto e due dirigenti di seconda fascia, nell'ambito

dell'organismo collegiale, formato in precedenza da un dirigente generale interno e due esperti esterni.

Sul punto la Corte aveva auspicato apposite direttive ministeriali per una applicazione uniforme, anche della nuova normativa, rilevando sia la situazione di precarietà del collegio, sia la presenza di membri di livello subordinato, svolgenti compiti di supporto all'Organo di indirizzo amministrativo, soprattutto per la predisposizione di elementi di valutazione sui dirigenti di livello generale e quindi sovraordinato.

In attuazione del d.lgs. n.150, la CIVIT ha innanzitutto individuato, dopo l'insediamento, i requisiti per la nomina dei componenti dell'OIV e per la costituzione della struttura di supporto - oltre alla procedura per la richiesta del parere - escludendo comunque il superamento dell'età pensionabile e prescrivendo specifiche esperienze organizzative, giuridiche e aziendali.

Con determina del 18 marzo 2010 il Presidente dell'Istituto ha inviato alla CIVIT un sostanziale atto di conferma del precedente collegio, previa intesa con il solo Presidente del CIV, peraltro, successivamente integrata dalla delibera del plenum dello stesso CIV.

In ordine a tale provvedimento, la CIVIT ha formulato un primo avviso negativo, fondato sulla preclusione del limite di età, superato dal Presidente del collegio e sull'assenza di multidisciplinarietà delle competenze e delle esperienze professionali nella composizione del collegio stesso, priva della preparazione aziendalistica ed economica.

Con successivo parere del 22 aprile 2010 (delibera n.42/2010), la stessa CIVIT, in base alle argomentazioni addotte dall'Istituto sulla indispensabilità della permanenza dei membri del collegio nella pregressa composizione, ha poi ritenuto di formulare un diverso avviso - questa volta favorevole - sia pure condizionandolo all'impegno sul futuro rispetto dei requisiti prescritti e sulla integrazione delle professionalità carenti, nell'ambito della costituenda struttura di supporto.

Al momento va tuttavia rilevata l'invarianza della situazione anteriore e, comunque, la presenza dei due dirigenti subordinati per l'esercizio di compiti di supporto nella valutazione dei dirigenti generali - con riflessi sulla indipendenza richiamata nella stessa nuova denominazione dell'organo - mentre le auspiccate direttive ministeriali, successivamente intervenute, hanno confermato solo la previa intesa tra CdA (ora Presidente dell'Istituto) e CIV e precisato che la valutazione dei dirigenti generali spetta al Direttore generale.

In attesa dell'impegno preso con la CIVIT per il completamento dell'assetto organizzativo dell'OIV - quantomeno attraverso l'integrazione della struttura di supporto segnalata dalla stessa CIVIT - conviene osservare che meritano attenzione le possibili sovrapposizioni con la funzione di Audit, soprattutto per le attività di monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni, cui si aggiunge per l'OIV il profilo della integrità, visto che rientra tra i compiti di quest'ultimo, la elaborazione di una specifica relazione annuale e la tempestiva comunicazione delle criticità riscontrate.

Nell'immutato contesto pregresso, il Collegio dei sindaci ha accertato l'invarianza del corrispettivo attribuito al Presidente dell'OIV nella misura di 65.000 euro, al netto dei costi per la vettura di servizio e dei locali a posti a sua disposizione.

**4.5** In tema di valutazione dei dirigenti, la Corte ha ripetutamente richiamato l'esigenza di giungere ad un compiuto sistema che - tra l'altro - renda leggibile e trasparente l'attribuzione della retribuzione di risultato, soprattutto a seguito del completamento del quadro normativo, con la chiusura del ciclo di contrattazione collettiva e il consolidamento delle procedure di programmazione e di bilancio per centri di responsabilità.

Veniva pertanto sollecitata la definizione delle competenze, delle procedure e delle modalità attuative, con riguardo ai dirigenti di prima fascia, sviluppando le esperienze maturate per i dirigenti di seconda fascia, nella considerazione dell'ampia quota variabile della retribuzione, che sale nel trattamento dei primi.

In proposito conviene rammentare nuovamente che con determinazione commissariale del 29 dicembre 2008 - nella ravvisata esigenza di un costante monitoraggio - sono state previste verifiche intermedie sul grado di avanzamento degli obiettivi, mediante la predisposizione di relazioni trimestrali da sottoporre alla valutazione del Direttore generale per i dirigenti di prima fascia e a questi ultimi per i dirigenti di seconda fascia, la cui concreta esecuzione risulta ancora in fase di primo avvio.

Ulteriori innovazioni sono state introdotte nel 2009, con una particolare attenzione ad alcuni parametri della retribuzione di risultato rapportati al grado di conseguimento degli obiettivi sui processi primari e la predisposizione di schemi di provvedimento e di contratto accessivo più vincolati e dettagliati in relazione alla performance individuale.

In materia si attende comunque il completamento degli adempimenti per la definizione di un compiuto sistema di misurazione, alla luce anche dell'intervenuta