

nella misura di 120, i Dirigenti medico-legali di secondo livello e, in 543, quelli di primo livello, oltre a 537 Collaboratori sanitari.

Dal 2010 è stata inoltre prevista – in materia di invalidità civile - la partecipazione dell'INPS ai giudizi medici di prima istanza, oltre alla gestione delle successive fasi del procedimento sino all'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, sia di valutazioni, che di tempi e di modalità di trattazione.

Le maggiori difficoltà, tuttavia, scaturiscono ancora 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 agli 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) ha infatti stabilito un programma di 100.000 verifiche straordinarie per il 2010 e di 250.000, per ciascuno degli anni 2011 e 2012 – pur con la consentita autorizzazione, previa intesa con le Regioni, di potersi avvalere 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 comunque – come già detto in precedenza e si dirà successivamente - l'effettivo impiego, tanto nelle commissioni delle ASL quanto per le ulteriori funzioni istituzionali, dei medici dell'Ente, che vengono invece integrati da un crescente numero di professionisti esterni, con contratto di lavoro autonomo, in un numero complessivo ormai superiore all'intera dotazione di ruolo.

Una attenta verifica andrà pertanto effettuata sui costi e benefici dell'attuale assetto, comparando i maggiori oneri sostenuti per le risorse esterne rispetto a quelle interne e gli effetti concreti conseguiti, sia in termini di risparmio, sia e, soprattutto, di rigorosa valutazione sulla effettiva e uniforme correttezza degli accertamenti sanitari e nella erogazione delle prestazioni su tutto il territorio.

L'area medica subirà comunque una ulteriore evoluzione per effetto delle recenti disposizioni primarie che consentono alle Regioni di affidare all'Istituto – mediante convenzioni - la stessa prima verifica sanitaria, tuttora spettante alle ASL integrate dal medico INPS e quindi il ciclo completo del procedimento sull'invalidità civile.

Tale ultima innovazione normativa – volta a superare, peraltro ancora con misure parziali, la perdurante frammentazione di competenze - apre tuttavia una serie

di importanti problematiche, connesse soprattutto ai costi per l'Istituto e alle conseguenti procedure da adottare in via di autoregolamentazione, fermo restando che l'auspicabile erogazione unitaria delle prestazioni rimane condizionata dalla concreta disponibilità delle singole Regioni.

Appare pertanto più adeguata una compiuta opera di riforma, sia in materia di competenze, che peraltro interferiscono su attribuzioni di livello costituzionale, sia sul grado delle norme regolatrici dell'intero procedimento — soprattutto se affidato completamente all'Istituto e in assenza di fonti primarie — che è destinato ad incidere su posizioni di diritti soggettivi caratterizzati, tra l'altro, da elevata valenza sociale.

Passando agli interventi operati nell'area legale, va sottolineato che la revisione delle misure organizzative, procedurali e tecnologiche ha mirato al ridimensionamento del crescente contenzioso gravante sull'Istituto, pari a un quarto di quello nazionale in materia civile, puntando ad accrescere l'efficienza del servizio e la riduzione dei costi.

I provvedimenti adottati, previa una rilettura degli assetti territoriali e funzionali, hanno previsto un presidio organizzativo in ciascuna sede territoriale, 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.

In proposito va comunque ribadito che assumono 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, che presuppone adeguate strutture e procedure dedicate, solo recentemente oggetto di rinnovata attenzione.

Un impatto positivo è ancora atteso 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.

Ulteriori effetti deflativi sono altresì attesi dalle più recenti disposizioni sulla automatica definizione del contenzioso di importo modesto — che andrà peraltro valutata nei complessivi oneri a carico dell'Istituto, anche a copertura delle prestazioni

connesse alle vertenze – e sulla pregiudiziale dell'accertamento medico nei giudizi di invalidità civile.

Il principale obiettivo dichiarato negli atti di riorganizzazione – per i quali si rinvia anche al successivo capitolo 9 – è inteso comunque a concentrare 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 in corso – più volte rimodulato, anche nel profilo delle componenti retributive accessorie – rimane peraltro subordinato al contenzioso aperto dai professionisti legali interni e quindi al livello di condivisione delle scelte del vertice di indirizzo gestionale dell'Istituto.

Una concreta definizione – dopo i ripetuti interventi istruttori del Magistrato delegato al controllo e dei sindaci – ha trovato peraltro la regolamentazione del ricorso a legali esterni, limitato a casi eccezionali e motivati, circoscritto a soggetti iscritti in un apposito albo e subordinato ad una selezione comparativa, con esclusione delle scelte esclusivamente fiduciarie in precedenza adottate.

Una volta superata la fase emergenziale delle attuali criticità del contenzioso, resta ferma – in ogni caso – l'esigenza di una approfondita analisi di costi e benefici, al fine di pervenire ad una definitiva scelta sull'eventuale ripristino di una avvocatura interna, strutturata e autosufficiente, che sia in grado di fornire adeguato supporto per tutti i compiti di tutela legale e di consulenza giuridica, indispensabili per lo svolgimento dell'azione istituzionale dell'Ente.

Un assiduo monitoraggio è comunque richiesto per le ulteriori misure transitorie di rimedio riguardanti il ricorso agli avvocati domiciliatari – che ha visto un avvio stentato e disomogeneo e non risulta ancora entrato a regime – procedendo ad una rigorosa verifica dei risultati conseguiti.

I riscontri più aggiornati evidenziano sinora, in negativo, una ulteriore crescita del contenzioso nel 2010, e, in positivo, un miglioramento del tasso di soccombenza – non ricollegabile tuttavia, come già rilevato, a prestazioni professionali esterne – e quindi effetti di duplice valenza, che saranno analizzati nello specifico capitolo sul contenzioso.

Con riguardo infine all'area statistico/attuariale – cui spetta, tra l'altro, la responsabilità delle analisi e del monitoraggio sulla solidità dei fondi amministrati, ai fini delle eventuali proposte di riequilibrio – il precedente referto, cui si rinvia, ha

sottolineato le vicende conclusive sulla stabilizzazione e la definitiva copertura della funzione di Coordinatore generale.

Un'analogha stabilizzazione si è altresì verificata con la nomina del Coordinatore generale dell'area tecnico-edilizia, che ha visto una recente riorganizzazione (con 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** L'assetto sul territorio vede 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 – a ciascuna delle quali spetta la responsabilità di governo delle risorse assegnate e di quelle complessive della gestione e dei risultati, oltre che della "governance" dei processi istituzionali e della diretta gestione dei processi di supporto.

Rimangono altresì numericamente invariate le 106 Direzioni provinciali (di cui 4 ad elevate dimensioni, per le aree metropolitane di Torino, Milano, Roma e Napoli), mentre ha segnato una forte discontinuità l'intervenuta 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 all'istituzione del corrispondente Ente territoriale – risulta ancora formalmente 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, ai quali peraltro non appare 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 dei parametri sopra indicati permangono, quali ulteriori articolazioni, 50 Agenzie complesse, 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.

Completano le articolazioni sul territorio 2.700 "Punti Cliente", costituiti per le sinergie con altre pubbliche amministrazioni ai fini di una maggiore economicità del servizio e prossimità all'utenza – per i quali è stata recentemente prevista una nuova regolamentazione che richiederà uno specifico generale riordino - e 245 Presidi presso i Consolati, con funzioni di assistenza agli italiani residenti all'estero in materia di sicurezza sociale.

Il nuovo modello territoriale – come già evidenziato nel precedente referto - sta passando dalla precedente organizzazione "verticale per processi" ("Assicurato-Pensionato", "Soggetto Contribuente", "Prestazioni a sostegno del reddito") - suddivisi parallelamente e spesso scoordinati e destrutturati - a quella "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 vengono 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.

La nuova organizzazione dell'Istituto è stata pensata e sviluppata per adattarsi al nuovo contesto normativo e sfruttare appieno le opportunità offerte dalla telematizzazione dei flussi informativi delle dichiarazioni contributive e dei relativi versamenti.

La possibilità per le Agenzie di disporre di informazioni complete e corrette dovrebbe consentire di soddisfare tempestivamente la domanda di servizio; a tal fine risulta strategico l'equilibrio tra l'area di controllo dei flussi contributivi (*back-office*) e informativi e quella dei servizi di agenzia (*front-office*).

Gli elementi di forte innovazione organizzativa, logistica e delle funzionalità degli applicativi informatici – richiedenti interventi formativi per la riconversione delle

professionalità interne - hanno imposto una fase di sperimentazione, avviata nel 2010 e proseguita nel 2011, con attento monitoraggio ai fini dell'adozione di miglioramenti del modello, in 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) – restano aspetti critici la riconversione alle mansioni produttive degli addetti ai processi abilitanti e di supporto e la individuazione, tra i funzionari dell'area C, delle figure dei coordinatori di agenzie nelle Direzioni provinciali di più alta complessità (sinora rette da dirigenti di seconda fascia) e dei responsabili delle unità organizzative (agenzie complesse, interne ed esterne).

Il problema nodale sul modello organizzativo prescelto per le aree metropolitane – ridotte dalle originarie 9 a 4 – ha infine trovato la prima formalizzazione nel mese di gennaio 2010, ma appare frutto di una scelta sempre segmentata, 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 privi di una visione unitaria, che dovranno trovare comunque recepimento negli strumenti normativi fondamentali dell'Istituto e soprattutto nel regolamento di organizzazione.

Resta peraltro principale fattore, che condiziona 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 sempre maggiori adempimenti assegnati all'Istituto e dal perdurante massiccio esodo di personale.

Valenza essenziale mantiene – in ogni caso - la riappropriazione, da parte dell'Istituto, del ruolo di governo e di attuazione dell'integrale processo di riorganizzazione, riassumendo la pienezza della gestione diretta del funzionamento ordinario della tecnostruttura, spettante al Direttore generale e alla dirigenza.

**3.4** Nei profili organizzativi rientrano anche le sempre più strette e stabili relazioni con le altre amministrazioni pubbliche e con i principali attori operanti nel

settore della sicurezza sociale, delle quali l'Istituto si avvale per migliorare i tempi e la qualità dei servizi, razionalizzare gli interventi e contenere 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 aggiunte le principali associazioni di promozione sociale, nella materia dell'invalidità civile e per taluni specifici adempimenti delegati - progressivamente integrati nei procedimenti amministrativi, attraverso il cui apporto capillare, nel territorio nazionale e all'estero, l'Istituto evidenzia che risultano erogati quasi 32 milioni di servizi telematici (+45% rispetto al 2009).

Una ulteriore consistente azione viene svolta dai soggetti abilitati all'assistenza fiscale relativamente ad alcune tipologie di servizi da rendere gratuitamente all'utenza.

Su tali parcellizzati rapporti e sulla qualità e il grado di soddisfazione soprattutto dei servizi da rendere gratuitamente, ma finanziati da contribuzioni poste a carico dell'Istituto, la Corte ha ravvisato l'esigenza di più adeguate forme di controllo, che vede le prime misure correttive introdotte nel 2010 - come precedentemente già segnalato - e delle quali andrà valutata l'effettività.

La contribuzione annuale per i servizi resi dai CAF, in base a specifiche convenzioni, ammonta a 110,4 mln di euro (102,2 nel 2009) per la determinazione dell'indicatore ISEE e 38 mln di euro, per ciascuno degli anni 2010 e 2011, per la raccolta ed inoltro all'Istituto dei modelli RED dei pensionati titolari di prestazioni legate al reddito.

Un nuovo sviluppo dell'attività in collaborazione è destinato a svolgersi dopo l'approvazione del disegno di legge per la delega sulla riforma del fisco e dell'assistenza.

Numerose altre convenzioni con organismi pubblici e privati hanno ampliato gradualmente la platea dei soggetti coinvolti e le modalità procedurali per lo sviluppo e la massima facilitazione nella erogazione degli interventi istituzionali, privilegiando il collegamento telematico - oggetto di uno specifico piano nel mese di luglio 2010 e di successivi aggiornamenti - 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, restano comunque i differenziati livelli di informatizzazione - sia dei soggetti interessati alla collaborazione istituzionale, sia

della parte ancora 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.

Altre importanti intese sono state raggiunte con gli Enti locali e le Regioni, per queste ultime in materia dei più allargati sostegni al reddito e del nuovo procedimento sull'invalidità civile.

Nel primo caso, le convenzioni definiscono le modalità gestionali e tecniche, per l'erogazione da parte dell'INPS dell'intera prestazione, mentre la Regione si impegna alla provvista finanziaria che concorre, con un fondo nazionale, a garantire le risorse necessarie.

Nel secondo caso, un apposito Accordo Quadro tra Regioni e Governo ha ridefinito le convenzioni regionali per la delega all'INPS della fase concessoria nel procedimento di erogazione dei trattamenti.

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

**4.1** La Corte ha ripetutamente segnalato l'esigenza di una rivisitazione dell'assetto dei controlli interni dell'Istituto.

Il sistema, costruito sul modello disegnato dal d.lgs. n.286/1999 per le amministrazioni statali, è stato in un primo tempo integrato con una funzione di *audit* e successivamente modificato, sia attraverso la fusione delle nuove attività di *audit* e di quelle di ispettorato in un'unica Direzione denominata "Ispettorato centrale e sistemi di *auditing*", sia mediante la trasformazione in Ufficio di livello non generale della pregressa Direzione Valutazione e controllo strategico.

In proposito, gli ultimi referti hanno sottolineato le criticità collegate alla carenza di una chiara e precisa demarcazione di ruoli e funzioni e i rischi di interferenze e sovrapposizioni, oltre alle necessità di aggiornamento indotte dal d.lgs. n.150/2009, che impongono altresì una revisione della disciplina contenuta, in parte, nel regolamento di organizzazione e, in parte, in quello di contabilità.

L'esigenza di adeguamento - da correlare anche alle più recenti riforme della contabilità pubblica - e di coordinamento, dei due principali strumenti normativi dell'Istituto, conserva quindi attualità e assume maggiore rilevanza.

In particolare, per ambedue i testi, dovrà essere ripristinata l'indispensabile coerenza con l'ordinamento delle funzioni centrali e periferiche, che ha operato la predetta fusione delle funzioni di ispettorato e di *audit* e riesaminata l'unificazione di compiti oggettivamente diversi, assicurandone l'indispensabile precisa definizione e certa distinzione rispetto ai controlli di gestione e a quelli strategici, anche in esito alla devoluzione di questi ultimi all'"Organismo indipendente di valutazione", istituito dal precitato d.lgs. n.150/2009.

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

Resta, in ogni caso, immutata la più ampia esigenza, ripetutamente evidenziata nei precedenti referti, 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, trattate nel precedente capitolo sugli organi, cui si fa rinvio - allo scopo di assicurare il concorso consapevole e armonico di ciascuna di esse all'obiettivo comune del continuo miglioramento della funzionalità complessiva dell'Istituto.

**4.2** Va innanzitutto ribadito che assume importanza centrale, ai fini del corretto funzionamento del sistema dei controlli interni, garantire una precisa distinzione – resa ancora più rilevante dalle più recenti riforme – tra il controllo di gestione, quello ispettivo e la funzione di *audit* e, soprattutto, tra gli ultimi due.

Il primo conserva inalterato il compito di effettuare 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 secondo 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*" – non espressamente disciplinata dalle norme sui controlli interni delle pubbliche amministrazioni – viene ritenuta 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*").

In base al vigente disegno di riordino non hanno subito variazioni le competenze proprie dell'apposita Direzione centrale Pianificazione e Controllo di Gestione, mantenuta quale struttura di livello generale.

La ricordata unificazione tra la Direzione centrale Ispettorato e l'Ufficio di *audit*, nella nuova Direzione Ispettorato centrale e sistema di *auditing*, ha invece mutato le funzioni, l'assetto e le posizioni dirigenziali della originaria struttura di ispettorato, che effettuava i controlli di regolarità amministrativa, mediante verifiche e inchieste sui dipendenti centrali e periferici, assicurando altresì, d'intesa con la Direzione centrale Finanza e Contabilità, la funzione di controllo contabile.

Per effetto di quest'ultima modifica sono stati assegnati alla neo istituita Direzione centrale ispettorato e *audit* i controlli generali di regolarità amministrativa sulle attività degli uffici – 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, sono stati espressamente attribuiti alla Direzione centrale Risorse Umane – in precedenza deputata ad elaborare i criteri generali in materia di

provvedimenti disciplinari - nell'ambito di una apposita area, denominata "Ispettorato territoriale" e formata da 10 unità dirigenziali.

Nel corso del 2010, l'Ispettorato territoriale ha visto peraltro una ulteriore riduzione nella copertura della propria dotazione da 3 a 2 dirigenti - di cui 1 preposto al coordinamento - e l'intensificazione del coinvolgimento delle Direzioni regionali, a fronte del pregresso sistema basato sull'accesso diretto degli ispettori centrali presso le sedi.

Sui 197 accertamenti complessivi del 2010, 12 sono stati eseguiti da ispettori centrali e 185 da delegati delle strutture periferiche e, comunque, tutti ancora circoscritti ai soli uffici operativi sul territorio.

Resta quindi aperta la problematica sulla chiara individuazione degli effettivi ambiti di competenza propri dell'Ispettorato territoriale, al quale sembrano precluse le verifiche sui singoli comportamenti dei dipendenti della Direzione generale, che richiedono invece specifici interventi ispettivi, soprattutto a seguito dell'accentramento della funzione di approvvigionamento nella Direzione centrale risorse strumentali della stessa Direzione generale.

In proposito vanno, infatti, rammentati i richiami e le raccomandazioni, formulati dalle Autorità di vigilanza e in sede di controllo, sulla criticità dell'attività contrattuale e sull'esigenza di prevedere incisive forme di ispezione nell'ambito di un'apposita sezione del programma sull'integrità e la trasparenza, introdotto dal d.lgs. n. 150/2009.

In ogni caso e in via più generale, appare indifferibile un riesame dell'anomala riunione, nella Direzione centrale risorse umane e in ciascuna delle Direzioni regionali, delle funzioni antinomiche di controllante e di controllato, tenendo conto altresì dei principi aziendali, che pretendono il requisito dell'indipendenza, quantomeno formale, quale connotazione essenziale dell'attività ispettiva.

Non può, infatti, trascurarsi di considerare che l'inserimento della funzione ispettiva in una più ampia struttura di livello superiore, con precipui e prevalenti poteri di gestione del personale e l'assegnazione delle corrispondenti competenze ad una unità organizzativa gerarchicamente subordinata, rischiano di indebolirne l'esercizio autonomo e indipendente.

Va comunque sul punto ribadito che una maggiore sistematicità e incisività dei controlli di regolarità amministrativa e interventi ispettivi svolti da un apposito corpo professionalmente specializzato e numericamente adeguato - senza alcuna esclusione nelle aree di azione e più mirati sulle attività "critiche" - consentirebbero la tempestiva adozione di provvedimenti di normalizzazione, sanzionatori e soprattutto di "recupero" delle prestazioni indebite.

Quali effetti negativi indotti dall'ultimo riordino - che impongono specifiche misure correttive - devono pertanto nuovamente rilevarsi il presidio insufficiente della funzione ispettiva interna sui comportamenti del personale, il dimezzamento numerico delle verifiche e dei provvedimenti sanzionatori e la loro totale assenza nei confronti dei dipendenti della Direzione generale, nonostante le osservazioni formulate dagli organi di controllo.

**4.3** Con riguardo alla funzione di *audit* - istituita, come già evidenziato, nell'esercizio dell'autonomia normativa dell'Istituto - vanno individuate ed eliminate le persistenti aree di interferenza con le competenze sulla regolarità dei comportamenti, riservate all'Ispettorato territoriale della Direzione Risorse Umane, con quelle spettanti ad altre Direzioni centrali, in materia di organizzazione e controllo di gestione e con le attività di controllo strategico e di valutazione della *performance*.

In effetti l'azione di *audit* ha subito una evoluzione rispetto alla tipica funzione, di controllo generale di secondo grado sulla funzionalità globale delle strutture e sulla *governance* complessiva dell'Istituto, estendendosi alle iniziative di supporto a tutela della legalità e quindi all'area della regolarità amministrativa.

Restano, infatti, principali direttrici di controllo: le verifiche sul rispetto del quadro normativo, regolamentare e procedurale delle articolazioni operative sul territorio; l'implementazione del *risk management* e lo sviluppo di un sistema antifrode; interventi su fenomeni di particolare sensibilità ed evoluzione delle metodologie e degli strumenti di *audit* e della rete dei funzionari di riferimento, soprattutto nelle sedi operative.

I principali obiettivi perseguiti hanno riguardato la tutela della gestione dei crediti verso aziende e di quelli da prestazioni pensionistiche e a sostegno del reddito, mentre vengono evidenziati significativi riscontri nei settori degli assegni familiari e nella gestione dei rimborsi a carico delle aziende per le visite mediche di controllo.

Per l'esercizio dei propri compiti la Direzione in esame si è avvalsa di 7 aree dirigenziali, interamente coperte - di cui 5 con prevalenti attribuzioni di *internal auditing* e 2 preposte al controllo di regolarità amministrativa, ma prevalentemente sulla prevenzione e sul contrasto delle frodi - oltre che della collaborazione di unità referenti presso le sedi sul territorio.

Nel 2010 si registra il coinvolgimento di oltre 300 *auditors* (191 nel 2009) e l'effettuazione di 2.539 giornate di lavoro (2.100 nel 2009), oltre ad un'attività di controllo a distanza, mediante 1.145 questionari e 193 interviste.

E' proseguita inoltre l'azione di aggiornamento del Manuale dei rischi e del Controllo a supporto degli addetti ai processi produttivi - pubblicato sul sito intranet dell'Istituto - e la predisposizione degli strumenti e del piano operativo per il potenziamento dei controlli, adeguati a garantire la legittimità nella erogazione delle prestazioni.

Si sottolineano altresì gli accessi mirati sui principali processi produttivi, utilizzando una metodologia ("*Lean Six Sigma*") volta all'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.

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 e soprattutto, per la materia delle verifiche di regolarità amministrativa, da affidare ad una struttura autonoma e specialistica, oltre che nella valutazione delle *performance*, ripartite, con diverse finalità, tra i controlli di gestione, quelli strategici e quelli di misurazione spettanti all'OIV.

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 originate da 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*.

Al descritto quadro di insufficienti certezze possono ascrivere gli interventi richiesti dal Presidente dell'Istituto alla Direzione di *audit* nel 2010 e 2011 in materia di attività contrattuale e quello disposto dal Direttore generale sulla gestione immobiliare, per una verifica amministrativa, per i quali non sembra agevole escludere contenuti riferibili all'area della regolarità e riguardanti singoli comportamenti degli addetti agli uffici della Direzione generale.

**4.4** In ordine alle attività di valutazione e controllo strategico, la Corte ha evidenziato le peculiari vicende concernenti, sia l'organo collegiale alle stesse originariamente preposto, sia la relativa struttura di supporto, segnalando altresì gli aspetti di più rilevante anomalia conseguiti all'applicazione del d.lgs. n.150/2009, nel quale è prevista la nomina dell' "Organismo indipendente di valutazione"-OIV, sulla base dei requisiti definiti dall' 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 due successive determinazioni, il Presidente dell'Istituto ha inviato alla CIVIT due atti di conferma del precedente collegio già incaricato per la valutazione ed il controllo strategico – formato da un dirigente generale cessato dal servizio, quale esperto e da due dirigenti - previa intesa con il solo Presidente del CIV, successivamente peraltro integrata dalla delibera dell'intero Consiglio.

Sul primo dei provvedimenti adottati la CIVIT ha espresso un netto avviso contrario, fondato sulla carenza di alcuni requisiti essenziali predeterminati dalla stessa CIVIT e in particolare sulla preclusione del limite di età pensionabile, superato dal presidente del collegio e sull'assenza dell'indispensabile multidisciplinarietà delle competenze e delle esperienze professionali dei componenti, in quanto privi della necessaria preparazione aziendalistica ed economica.

Peraltro, con un successivo parere, la stessa CIVIT ha ritenuto di formulare un diverso avviso – in accoglimento delle argomentazioni addotte dall'Istituto sull'indispensabilità della permanenza della pregressa composizione collegiale - sia pure condizionato all'impegno sul futuro rispetto dei requisiti stabiliti e sull'integrazione delle professionalità carenti, nell'ambito della costituenda struttura di supporto.

Dopo oltre un anno, va comunque rimarcata la sostanziale invarianza della situazione anteriore, non risultando adeguata l'attribuzione di un *team* aggiuntivo, volta a potenziare le risorse professionali della struttura di supporto, soprattutto in carenza delle nuove ed elevate capacità specialistiche richieste per la misurazione della *performance*, organizzativa e individuale.

Non appare inoltre superato l'originario rilievo riguardante la qualifica sottordinata dei due componenti del collegio preposti alla valutazione di funzioni di livello superiore – nel profilo della garanzia di indipendenza del nuovo Organismo – anche a seguito delle sollecitate e intervenute direttive ministeriali, nelle quali viene

precisato che spetta all'OIV la proposta riferita al solo Direttore generale, e non nei confronti dei dirigenti di prima fascia, riservata allo stesso Direttore generale.

In attesa dell'assolvimento dell'impegno preso dall'Istituto con la CIVIT, per il completamento dell'assetto organizzativo dell'OIV, conviene nuovamente 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.

**4.5** Sulla valutazione dei dirigenti, è stata più volte richiamata l'esigenza di giungere ad un compiuto sistema che – tra l'altro - renda leggibile e trasparente il conferimento della retribuzione di risultato, soprattutto dopo il completamento del quadro normativo, con la chiusura del ciclo della contrattazione collettiva e il consolidamento delle procedure di programmazione e di bilancio per centri di responsabilità.

La Corte ha pertanto sollecitato la definizione delle competenze, delle procedure e delle modalità attuative riguardanti innanzitutto i dirigenti di prima fascia - sviluppando le esperienze maturate per i dirigenti di seconda fascia - anche nella considerazione dell'ampia quota variabile della retribuzione stessa, che si accresce sensibilmente nel trattamento delle posizioni di vertice.

I precedenti referti non hanno tuttavia mancato di sottolineare i passi in avanti conseguiti con la decisione della introduzione di 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, nella ravvisata esigenza di un costante monitoraggio.

In proposito, deve peraltro rilevarsi che le innovazioni introdotte non sembra abbiano sinora evidenziato adeguati elementi di riscontro nella fase applicativa.

In ordine alla *performance* individuale, non va tuttavia trascurata una particolare più recente attenzione dedicata ad alcuni parametri della retribuzione di risultato, che sono stati rapportati al grado di conseguimento degli obiettivi sui processi primari e alla corrispondente predisposizione di schemi di provvedimento e di contratto accessivo, più vincolanti e dettagliati.

Un compiuto sistema di misurazione sembra inoltre in via di definizione per l'attuazione del d.lgs. n.150/2009, nel quale viene attribuita all'OIV – oltre alla già

menzionata proposta di valutazione del Direttore generale – la validazione della relazione sulla *performance*, che costituisce condizione per l'accesso agli strumenti premiali del merito ed evidenza, a consuntivo dell'anno precedente, i risultati individuali rispetto agli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

Sul punto può altresì rivelarsi significativo lo specifico adempimento referente, anche nei confronti della Corte dei conti, di cui si attende l'esito, non trascurando la necessaria attenzione sulla corretta integrazione con le altre funzioni di controllo interno, ad evitare rischi di indebite interferenze e/o sovrapposizioni di compiti.

E' importante ancora sottolineare che spetta all'OIV la compilazione di una graduatoria per le valutazioni individuali del personale dirigenziale – distinto per le due fasce – e per il conferimento del trattamento accessorio concernente la retribuzione di risultato sulla base dei differenti livelli di *performance*.

In particolare per quest'ultimo aspetto, riguardante anche il personale non dirigenziale, va evidenziato che, in ordine al Sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale, la CIVIT, dopo l'affermato obbligo di procedere alla definizione e all'adozione del Sistema stesso indipendentemente dagli effetti economici e dalla sua attuale operatività, ha fornito indicazioni applicative, analizzando le criticità rilevate e i requisiti minimi richiesti, individuando i collegamenti con i sistemi incentivanti.

Con riguardo all'INPS, il Sistema – definito dall'OIV e adottato dal Presidente dell'Istituto alla fine del 2010 – pur includendo nell'ambito della misurazione la distinzione tra il personale dirigente e non dirigente e specificando altresì il collegamento con il perseguimento di specifici obiettivi per ciascuno dei dirigenti generali, appare incompleto nella progettazione e realizzazione della parte sulla *performance* individuale, per la quale viene fatto espresso rinvio ad un successivo sviluppo a regime.

Sulle modalità applicative del predetto Sistema, per gli aspetti concernenti i requisiti, conviene comunque sottolineare che il Presidente dell'Istituto ha ritenuto di poter superare la pregressa esigenza di un separato avviso da richiedere al Ministero del lavoro, a seguito dell'intesa – raggiunta tra Governo e parti sociali nel febbraio 2011 – per "la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel pubblico impiego".

Vanno, infatti, considerate sul punto le norme che hanno disposto la riduzione delle retribuzioni complessive e che per l'attuazione del meccanismo premiale potranno essere utilizzate esclusivamente le risorse aggiuntive derivanti