

ripensamento complessivo dell'attuale assetto convenzionale, in una logica di semplificazione e maggiore efficienza, come peraltro più volte auspicato dagli organismi di controllo.

Alla convenzione sopraccitata - che comporta una spesa per l'Istituto di poco meno di 42 ml annui - si affianca, infatti, la convenzione relativa all'attività per la certificazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (Isee), in cui i Caf si pongono quali intermediari nel fornire assistenza agli utenti nella compilazione e nella trasmissione delle dichiarazioni sostitutive uniche (Ds) al sistema informativo gestito dall'Inps. Questa convenzione è stata da ultimo rinnovata nel 2015, con l'adozione della determinazione presidenziale n. 94 del 10 settembre 2015, e più volte prorogata fino a giungere a scadenza il 30 settembre 2016.

Le proroghe sono state, peraltro, motivate proprio dalla rilevata opportunità di approfondire in appositi tavoli tecnici tra tutti i soggetti coinvolti (Inps, Consulta dei Caf, Ministero del lavoro) le questioni afferenti alla compatibilità formale di un'unica convenzione con l'assetto normativo vigente e di valutarne la fattibilità in termini finanziari.

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

Le convenzioni attualmente in vigore prevedono, infatti, pagamenti entro i limiti degli stanziamenti di bilancio disposti annualmente, ponendo il problema della prosecuzione nell'erogazione del servizio nel momento del loro esaurimento, senza dovere porre a carico degli utenti i relativi costi.

Con la determinazione presidenziale n. 137 del 13 ottobre 2016, l'Istituto ha disposto la proroga fino al 31 dicembre dell'accordo in essere con i Caf, garantendo allo stesso tempo l'ulteriore copertura finanziaria, in virtù dell'incremento stimato del numero di Ds trasmesse pari a circa il 25 per cento rispetto al 2015.

La spesa complessivamente prevista per il 2016 ammonta, quindi, a 87 ml, 11 ml in più rispetto allo stanziamento di bilancio pari a 76 ml. Tale incremento è stato possibile riducendo altre voci di spesa nel bilancio dell'Istituto, fermo restando il versamento al bilancio dello Stato dell'importo complessivo previsto dalle disposizioni in materia di *spending review*.

Il problema della copertura dei costi del servizio reso dai Caf, in particolare, ai fini della certificazione Isee rimane, dunque, ancora non risolto, con ripercussione già dal 2017. E' dunque necessario che si pervenga ad individuare idonee soluzioni anche di carattere tecnico-normativo.

In questo contesto è da porre in evidenza come il ricorso al servizio degli intermediari paia al momento difficilmente prescindibile - come sottolineato dallo stesso Civ nelle proprie linee di indirizzo strategico - in particolare a tutela delle fasce più deboli della popolazione generalmente a basso grado di digitalizzazione.

Allo stato, infatti, il ricorso al Caf da parte dei cittadini, per la compilazione e la trasmissione della Dsu, pur confermandosi quale uno soltanto dei canali previsti dalla normativa attualmente in vigore, rappresenta quello pressoché totalitario, come emerge dal Rapporto di monitoraggio 2015 sul nuovo Isee del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Vi è comunque la possibilità per l'interessato di presentare direttamente on-line la propria dichiarazione, con una procedura assistita predisposta da Inps (le Dsu presentate con questa modalità sono il 2 per cento del totale) ovvero rivolgersi ai Comuni o all'ente erogatore della prestazione (con una percentuale di ricorso a questo canale ormai marginale).

In un'ottica di razionalizzazione e maggiore efficienza dei servizi resi dall'Inps e di contestuale contenimento della spesa, sembrano comunque esistere ampi margini per migliorare e rendere più fruibile - in primo luogo con una adeguata informazione - la procedura telematica messa a disposizione *on-line* dall'Istituto per l'utilizzo in via autonoma da parte dei cittadini.

E', comunque, da aggiungere come da parte dell'Ente - su impulso del suo stesso presidente - sia in corso di studio e approfondimento un percorso finalizzato a verificare la possibilità di una internalizzazione dei servizi in parola. Soluzione, comunque, da vagliare attentamente in termini di costi/benefici e che trova un primo ostacolo nella disponibilità di risorse umane.

La tabella 4 riepiloga la spesa sostenuta dall'Inps per le convenzioni in essere con i Caf, riferita al biennio 2015-2016.

Tabella 4 - Spesa convenzioni con i Caf

	2015		2016
	Previsioni	Impegni	Previsioni*
ISEE	76.000.000	76.000.000	76.000.000**
RED-ICRIC, ICLAV, ACC.AS/PS	42.500.000	38.385.464	42.500.000
Total	118.500.000	114.385.464	118.500.000

* I nota di variazione al bilancio di previsione.

** Al netto dell'aumento di 11 ml di euro previsti per la copertura del servizio fino al 31.12.2016.

Fonte: Inps - bilanci preventivi per gli anni 2015 e 2016 e rendiconto dell'anno 2015.

In conclusione, va inoltre ricordato che, oltre a quelle con i Patronati e i Caf, numerose altre convenzioni con organismi pubblici e privati ampliano la platea dei soggetti coinvolti e le modalità procedurali per l'erogazione degli interventi istituzionali, privilegiando il collegamento telematico quale strumento diretto per supportare i servizi e i rapporti con l'utenza, alleggerire le attività di sportello e riallocare le risorse umane su attività a più elevato valore aggiunto.

4. Il sistema dei controlli interni

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

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

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

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

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

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

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

Nel nuovo Regolamento di organizzazione dell'Istituto (determinazione n. 132 del 2016) le funzioni di controllo sono regolate in due distinti titoli, l'uno di disciplina dei controlli interni, l'altro dell'Organismo indipendente di valutazione.

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

4.2 Il controllo di gestione in Inps è svolto dalla Direzione pianificazione e controllo di gestione, attraverso il costante monitoraggio dell'adeguatezza della gestione e l'individuazione delle eventuali misure correttive. Attività svolta attraverso un articolato sistema di controllo dei fenomeni connessi alla produzione delle strutture territoriali e alle attività di quelle centrali, i cui risultati sono esposti nelle verifiche trimestrali - con particolare attenzione al riscontro di efficienza, efficacia ed economicità nell'equilibrio raggiunto tra obiettivi programmati e risorse impiegate, all'indagine sulle cause di possibili disallineamenti ed alla valutazione degli effetti generati dalle azioni correttive introdotte in corso d'opera - corredate da specifici *focus* di approfondimento, sviluppati in collaborazione con le direzioni di prodotto responsabili per competenza.

La Direzione pianificazione cura, inoltre, la gestione del processo di programmazione e budget, avviato, per il 2015, attraverso specifiche circolari, le cui disposizioni hanno interessato tutte le strutture territoriali dell'Istituto, le direzioni centrali e le strutture di progetto, i coordinamenti generali professionali e gli uffici di supporto agli organi.

Cura, infine, anche lo sviluppo del sistema di misurazione della *performance* organizzativa, proponendo al direttore generale i criteri per la valutazione dei relativi risultati.

4.3 I risultati dell'attività della Direzione pianificazione e controllo di gestione costituiscono il riferimento per l'attività di controllo strategico svolta dall'Oiv che si è tradotta, nel 2015, nella redazione di due rapporti semestrali, attraverso i quali è stato fornito un giudizio complessivo, sintetico ed aggregato, sulla *performance* dell'Istituto, come stato di avanzamento delle linee di indirizzo e degli obiettivi strategici contenuti nella relazione programmatica del Civ 2015-2017.

Per l'esercizio in esame, l'Oiv ha parzialmente innovato la metodologia di monitoraggio delle attività svolte. In aggiunta all'audizione dei dirigenti generali responsabili di alcune direzioni centrali e dei progetti, è stato introdotto, in via sperimentale, un questionario - seguito da interviste di approfondimento - rivolto agli assegnatari degli obiettivi più rilevanti, al fine di acquisire elementi utili alla tempestiva e differenziata valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi.

Nei report sul 2015, l'Oiv ha rilevato, in particolare, profili di disallineamento temporale tra la definizione degli obiettivi nel Piano della *performance* 2015-2017 e la loro attribuzione ai dirigenti centrali e periferici da parte del direttore generale.

Inoltre il Piano - quale documento di sintesi in grado di individuare obiettivi, indicatori e *target* per il 2015 - ha risentito, nel giudizio dell'organismo di controllo strategico, della proliferazione e sovrapposizione di documenti gestionali riguardanti gli obiettivi per il triennio non sempre coerenti fra di loro e con quelli indicati nella relazione programmatica del Civ.

Quanto al monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni¹⁷, le considerazioni dell'Oiv assumono particolare e più ampio rilievo (rispetto all'oggetto dell'indagine) in quanto temporalmente collocate a conclusione del processo di integrazione in Inps delle funzioni e delle risorse di Impdap e Enpals.

In buona sostanza, è posto in evidenza come l'attività dell'amministrazione nel perseguitamento di obiettivi di maggiore efficienza sia stata condizionata, da una parte, da una cornice normativa (la l. n. 214/2011) inadeguata a consentire la migliore gestione di un processo di incorporazione tanto complesso e, dall'altra, da un intervento di riorganizzazione dell'Istituto (definito nel 2014) assai lontano dall'aver raggiunto obiettivi di effettiva razionalizzazione, tanto (è da aggiungere) da necessitare di una profonda opera di revisione portata a termine nel 2016 con l'adozione, in primo luogo, del nuovo Regolamento di organizzazione.

In siffatto contesto, è da porre in evidenza come l'Oiv abbia rilevato non sussistere le condizioni per riferire compiutamente sul sistema "valutazione e premialità" in presenza di un sistema di valutazione (approvato nel 2010) rimasto privo di una concreta e strutturata regolamentazione e realizzazione, intervenuta per la dirigenza soltanto nel 2015 (determinazione n. 111 dell'8 ottobre 2015) con l'individuazione, in via sperimentale, dei criteri per la valutazione della *performance* individuale e con effetto sul ciclo 2016.

Quanto ai sistemi informativi della trasparenza di Inps, l'Oiv ha monitorato l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale e ha

¹⁷ Relazione sullo stato di realizzazione e sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni dell'aprile 2016.

riscontrato come nel corso dell'anno 2015 la sezione sia stata implementata, sia in termini di contenuti che sotto un profilo grafico, in modo da renderla sempre più completa e rispondente alle prescrizioni normative.

In base a quanto stabilito dall'art.3, c.4, del d.lgs. n. 479/1994, i componenti dell'Oiv - nominati dal presidente dell'Istituto, previa intesa con il Civ, nel giugno del 2013 - sono venuti a scadenza, trascorsi i tre anni del loro mandato.

Il presidente dell'Inps, nel luglio del 2016, ha comunicato al Civ i nominativi dei nuovi componenti, ma su di essi non è intervenuta la prevista intesa con l'organo di vigilanza, avendo quest'ultimo ritenuto - in ragione di quanto rappresentato dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri - che in presenza delle nuove regole per la nomina dei componenti dell'Oiv di cui al d.p.r. 9 maggio 2016, n. 105, potesse restare in carica l'organo scaduto sino al completamento delle procedure previste dal medesimo decreto presidenziale¹⁸.

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

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

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

Sotto l'aspetto operativo, la realizzazione del sistema antifrode ha visto, già nel 2015, l'attivazione di un *software* di gestione e di archiviazione delle segnalazioni di frode, in parallelo all'implementazione del sistema di *risk management* attraverso l'inclusione nei manuali dei rischi di processi precedentemente non previsti, riferiti in particolare alla gestione pubblica.

¹⁸ Il Dipartimento della funzione pubblica con circolare del 14 luglio 2106, in attesa della piena operatività della nuova normativa (che, per quanto qui rileva, dispone che i componenti dell'Oiv siano prescelti tra i soggetti iscritti in un elenco nazionale dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione, tenuto dal Dipartimento) ha sostanzialmente rimesso alle pubbliche amministrazioni - nelle more dell'adozione di un apposito decreto ministeriale inteso a rendere operativo il predetto elenco nazionale - la scelta circa l'opportunità di prorogare i componenti uscenti ovvero di procedere alla nomina dei nuovi componenti secondo le modalità operative "finora seguite" e con durata non superiore a quella prevista dalle disposizioni vigenti.

Tra le attività di maggior rilievo svolte nel 2015 dalla direzione centrale, un cenno è da riservare agli interventi in materia di gestione del credito (iscrizione delle aziende, dilazioni amministrative, sospensioni su cartella), di erogazione di prestazioni (ricostituzioni documentali, ricongiunzioni ex art. 2, l. 7 febbraio 1979, n. 29, rendite vitalizie e pensioni di privilegio ai militari) e di invalidità civile (accertamento tecnico preventivo).

Oltre a specifiche attività di carattere ispettivo effettuate su richiesta del presidente o del direttore generale e alla cooperazione con la Guardia di Finanza - in attuazione del protocollo d'intesa siglato nel 2014, allo scopo di consolidare l'azione di contrasto all'evasione contributiva ed alle frodi riguardo ai pagamenti previdenziali ed assistenziali -, la direzione ha proseguito la campagna di audit sulla conformità delle attività degli uffici al modello di organizzazione dell'Istituto definito nel 2014 ed ha effettuato controlli di regolarità sui processi amministrativi e di servizio, con particolare attenzione all'attività negoziale.

Il direttore centrale Audit riveste anche la funzione di Responsabile della prevenzione della corruzione e, dal 5 novembre 2015, anche della trasparenza. Annualmente, oltre a redigere la relazione anticorruzione, predispone il Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc) e il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ad esso allegato.

Il Ptpc per il 2016–2018 è stato predisposto attraverso un'attività di aggiornamento ed integrazione del precedente documento con riferimento alle iniziative assunte nel corso del 2015 ed a quelle pianificate per il triennio di riferimento, delineando la strategia anticorruzione dell'Istituto, esplicitando le misure di prevenzione della corruzione e le relative disposizioni applicative interne, nonché le modalità di attuazione del sistema di “gestione del rischio” e gli esiti conseguiti.

4.5 Nel 2015, la verifica della regolarità degli atti e dell'iter procedurale, l'evidenziazione dei fatti lesivi, l'attivazione degli interventi per la normalizzazione delle situazioni e per la sanzione dei comportamenti è stata svolta dall'apposita Direzione centrale ispettorato, ricostituita nel 2014.

Dal 2008 al 2013, infatti, la relativa funzione era allocata nella Direzione ispettorato centrale e sistemi di auditing e svolgeva i propri controlli soltanto sugli uffici centrali, mentre quelli periferici erano ricompresi nella competenza di un'area dirigenziale della Direzione risorse umane.

Il regime organizzativo delle competenze ispettive è stato oggetto di nuova revisione nell'Ordinamento dei servizi approvato con la determinazione presidenziale del 2016, di talché ritorna attuale quanto osservato dalla Corte dei conti circa l'anomala riunione in una stessa direzione delle funzioni antinomiche di controllante e di controllato e sulla conformità di un tale assetto ai

principi generali della revisione aziendale, che richiedono il requisito della indipendenza, quantomeno di tipo “formale”, quale connotazione essenziale della funzione ispettiva.

E’, infatti, da rilevare come l’inserimento della funzione ispettiva all’interno di una più ampia struttura di livello dirigenziale generale (la Direzione centrale risorse umane), con prevalenti compiti gestionali del personale, e l’assegnazione delle relative competenze ad una unità organizzativa di livello dirigenziale inferiore, rischiano di indebolirne l’esercizio autonomo.

Tra le principali attività svolte nel 2015, in attuazione dei compiti di verifica della regolarità amministrativa e contabile, è da segnalare la gestione di quarantadue inchieste, finalizzate all’accertamento di fatti o comportamenti lesivi per l’amministrazione, all’individuazione di danni e all’acquisizione di prove concernenti la eventuale responsabilità civile, penale o amministrativa dei dipendenti. Al riguardo, meritano menzione le inchieste in tema di trattenuta sugli stipendi dei dipendenti titolari di assegno ordinario di invalidità (con il controllo della posizione di oltre 600 dipendenti) e di incompatibilità e autorizzazioni a svolgere attività esterne (con il controllo di oltre 1.700 dipendenti in *part-time*).

La Direzione in parola ha, inoltre, provveduto a trattare centotrentacinque esposti, che hanno riguardato presunte irregolarità rilevate nei comportamenti di dipendenti, nonché negli atti amministrativi e nei servizi erogati dall’Istituto. E’ da aggiungere come, in molti casi, le verifiche abbiano comportato la normalizzazione dell’iter procedurale amministrativo oggetto di verifica.

5. Le risorse umane

5.1 La consistenza del personale in servizio presso l’Istituto al 31 dicembre 2015 risulta pari a 28.921 unità, a fronte di una dotazione organica di 29.999 posti, quale fissata nel 2014 a seguito del processo di incorporazione di Inpdap e Enpals e rimasta invariata nel successivo biennio.

La tabella 5 — che mette a confronto i due valori nell’ultimo decennio — mostra la progressiva contrazione del numero delle unità di personale in servizio (-8,4 per cento tra il 2006 e il 2015) in larga parte conseguente a tagli lineari e a una politica del *turn over* stabiliti per legge e non connessa, dunque, ad una analisi dei fabbisogni effettivi.

E’ da considerare, infatti, come l’incremento del numero delle unità di personale che contraddistingue gli esercizi 2013 e 2014 sia da ricondurre esclusivamente al percorso di incorporazione in Inps di Inpdap ed Enpals, i cui effetti, già meno evidenti nel 2014, si traducono nell’esercizio in esame in una contrazione di non poco rilievo (in valore assoluto 1.917 unità), in ragione della fisiologica uscita dal lavoro di un quasi corrispondente numero di dipendenti.

Tabella 5 - Dotazione organica e consistenza personale 2006-2015

Anno	Dotazione organica	Consistenza	% copertura
2006	34.914	31.562	-9,6
2007	34.914	31.172	-10,7
2008	32.074	29.498	-8,0
2009	32.074	28.250	-11,9
2010	29.262	27.640	-5,5
2011	29.262	26.707	-8,7
2012	29.262	25.842	-11,7
2013	29.987	31.943	+6,5
2014	29.999	30.838	+2,8
2015	29.999	28.921	-3,6

Fonte: elaborazione conto annuale 2006-2015

Al 31 dicembre 2015, la dotazione organica è costituita da 512 dirigenti, di cui 48 di prima fascia e 464 di seconda, da 1.008 medici, professionisti (legali, tecnico edilizi e statistico attuariali) e insegnanti, da 28.479 unità appartenenti alle aree professionali A-B-C.

Le unità in servizio contano, oltre al direttore generale, 501 dirigenti - 46 di prima fascia e 455 di seconda - 978 medici, professionisti e insegnanti¹⁹, 27.441 unità appartenenti alle aree A-B-C.

¹⁹ Le 978 unità sono così ripartite: 505 medici, 319 legali, 134 tecnico edilizi e statistico attuariali, 20 insegnanti.

La tabella 6 espone in percentuale, con riferimento a ciascuna categoria, la diminuzione delle unità di personale in servizio e la corrispondente scopertura rispetto alla dotazione organica del 2015, nel confronto con il precedente esercizio.

Tabella 6 - Distribuzione consistenza organica e percentuale di copertura

	Dotazione organica	2014	2015	2015/2014 %	2015 copertura %
Dirigenti	512	528	501	-5,1	-2,1
Medici, professionisti e insegnanti	1.008	1.007	978	-2,9	-3,0
Aree A-B-C	28.479	29.302	27.441	-6,4	-3,6
Totale	29.999	30.837	28.920	-6,2	-3,6

Fonte: elaborazione da dotazione organica 2015 e da conto annuale 2015

Sulle vicende relative alla nuova dotazione organica determinata dall'Istituto nel 2016 già si è detto nel capitolo due di questa relazione.

Qui basti ricordare come, con determinazione n. 140 del 20 ottobre 2016, la dotazione organica dell'Inps resti stabilita in 48 posti di funzione dirigenziale di prima fascia e 464 di seconda²⁰; 996 medici e professionisti e 12 insegnanti. Le aree professionali registrano complessivamente 28.414 unità (22.060 di area C, 5.396 di area B, 958 di area A) con aumento, quindi, di 296 funzionari di livello C e diminuzione nelle aree B (-297) e A (-64).

La dotazione, raffrontata alla precedente, e la consistenza del personale in servizio al 1° ottobre 2016, sono rappresentate in valore assoluto nella tabella 7.

Tabella 7 - Dotazione organica e consistenza personale

	Dotazione organica 31.12.2015	Dotazione organica 31.12.2016	Variazione dotazione	Consistenza all'1.10.2016	Consistenza all'1.10.2016/ dotazione al 31.12.2016
Dirigenti I fascia	48	48	-	45	-3
Dirigenti II fascia	464	464	-	451	-13
Totale dirigenza	512	512	-	496	-16
Totale medici, professionisti e insegnanti	1.008	1.008	-	990	-18
Area C	21.764	22.060	+296	20.848	-1.212
Area B	5.693	5.396	-297	5.209	-187
Area A	1.022	958	-64	958	-
Totale A-B-C	28.479	28.414	-65	27.015	-1.399
Totale	29.999	29.934	-65	28.501	-1.433

Fonte: elaborazione da dotazione organica 2015, 2016 e da determinazione presidenziale n. 140/2016

²⁰ Dei quali due posti di prima fascia e sei di seconda, resi indisponibili ai sensi dell'art. 1, c. 219, l. n. 208/2015.

I dati esposti nella tabella mostrano la rilevante scopertura del personale di area C ritenuto, nella visione dell’Istituto, di rilevanza strategica per il migliore esercizio dei compiti istituzionali.

In tal senso, è la stessa amministrazione a porre in evidenza l’indispensabile contributo del personale di più elevata qualifica professionale in rapporto ad un modello organizzativo in logica consulenziale e agli stessi maggiori compiti affidati all’Istituto dalle leggi più recenti.

Il fabbisogno di personale è stimato dall’Inps essere pari nel 2017 ad almeno ulteriori 3.128 unità, tenuto conto dei maggiori carichi di lavoro conseguenti alle misure in materia previdenziale contenute nella legge di bilancio per il 2017.

5.2 Nell’assetto organizzativo e gestionale dell’Istituto rimane centrale il tema della dirigenza generale che, per effetto delle incorporazioni del 2013, ha fatto registrare un aumento del 78 per cento rispetto alla preesistente dotazione organica del solo Inps.

Ne è seguito, in esecuzione di quanto stabilito nell’art. 7, del d.l. n. 78/2010, un percorso di riorganizzazione gestito dal commissario straordinario pro tempore che, pur oggettivamente complesso, non ha nella sostanza colto l’obiettivo di operare una effettiva razionalizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale.

Come già posto in evidenza nell’ultimo referto e in questa stessa relazione, l’assetto gestionale che ne è conseguito ha determinato, in taluni casi, uno squilibrio nelle competenze delle direzioni centrali, o troppo vaste o per converso eccezionalmente ridotte, e la previsione di tredici progetti di natura temporanea (cui hanno corrisposto altrettanti posti di funzione), senza che venisse operato un riassetto della dirigenza generale funzionale ad una visione unitaria dell’Istituto.

Il nuovo Ordinamento dei servizi centrali e territoriali delineato con la determinazione presidenziale n. 110 del 2016 ha inteso porre rimedio alle criticità dianzi esposte.

Si tratta di un provvedimento di cui va ribadito il rilievo centrale per un migliore svolgimento dell’attività istituzionale dell’Inps, dei cui tratti essenziali già si è detto in altre parti di questa relazione.

A fronte della ricordata dotazione organica di effettivi quarantasei posti di funzione dirigenziale generale, è infatti disposta una importante riduzione delle direzioni di prima fascia, da cui potranno conseguire – almeno in linea teorica – effetti positivi in termini di razionalizzazione delle attività e di contenimento dei relativi costi.

Resta, però da considerare come, a lato di trentasette posti di funzione, il nuovo Ordinamento dei servizi preveda la possibilità di individuare sino a otto incarichi di consulenza, studio e ricerca. Come in precedenza già accennato, con determinazione presidenziale n. 154 del 30 novembre 2016, sono

stati individuati, tuttavia, soltanto cinque incarichi di consulenza, studio e ricerca in aree di interesse istituzionale con uno specifico rinvio - per quanto concerne i contenuti degli incarichi medesimi - all'atto di conferimento. E' poi previsto che la differenza tra i posti funzione individuati nell'Ordinamento e i detti incarichi possa essere "riassorbita entro un periodo di due anni all'esito della verifica di funzionamento del nuovo assetto organizzativo oltre che in considerazione degli intervenuti pensionamenti dei dirigenti di livello generale".

A tale riguardo, è da osservare come un'esplicita previsione, nel provvedimento recante l'Ordinamento dei servizi, intesa a sancire, a regime, l'assorbimento degli incarichi con riferimento alle future cessazioni dal servizio del personale interessato, avrebbe delineato un quadro di maggior coerenza con gli obiettivi che l'ente si propone di raggiungere.

E', poi, da sottolineare come il percorso di riorganizzazione dell'Istituto posto in essere nel 2016 comporti la decadenza degli incarichi dirigenziali di prima e seconda fascia e la riassegnazione degli stessi, previo intervento dei soggetti interessati, in possesso dei requisiti di cui all'art. 19, del d.lgs. n. 165/2001, con riguardo alla complessità della struttura di riferimento, alle specifiche competenze possedute, ai risultati conseguiti in precedenza e alla relativa valutazione, nonché alle esperienze eventualmente maturate all'estero.

Attività, questa, svolta secondo le modalità procedurali fissate con la determinazione presidenziale n. 133 del 12 ottobre 2016, che detta i criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali. A tale riguardo è da rilevare come l'aspetto maggiormente innovativo della nuova disciplina è costituito dall'istituzione, nell'ipotesi di riorganizzazione e ristrutturazione dell'Istituto, di una commissione composta da tre membri esterni, cui sono affidati compiti istruttori di valutazione dei candidati. La genesi della commissione e i profili di problematicità connessi alla sua istituzione sono stati già oggetto di trattazione nel capitolo due di questa relazione e a quanto già detto si fa, pertanto, rinvio. Con intervento del 6 dicembre 2016 per quarantuno posti funzione, il direttore generale f.f. ha dato avvio alle procedure di selezione ed ha contestualmente provveduto alla rideterminazione della retribuzione di posizione, parte variabile, e di risultato dei dirigenti di prima fascia.

A tale ultimo riguardo, si osserva come, nella relativa determinazione, la tipologia degli incarichi di consulenza, studio e ricerca sia ulteriormente suddivisa attraverso l'individuazione di incarichi "di particolare complessità", cui è riferito un più elevato trattamento accessorio.

In proposito, non può non rilevarsi come, così operando, si aggiunga una ancor maggiore indeterminatezza ad incarichi il cui oggetto non si è ritenuto di definire, se non con riguardo, come già precisato, ad aree di interesse generale per l'attività dell'Istituto.

Ancora per tutto il 2015 e il 2016, nell'ambito delle posizioni di prima fascia, tre posti di funzione sono ricoperti da esperti esterni nominati ai sensi dell'art. 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001, con un contratto ripetutamente rinnovato, in alcuni casi mutando la tipologia di incarico attribuito.

5.3 Non ha registrato alcuna modifica la dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia, salva la indisponibilità di sei posti di funzione, ai sensi dell'art. 1, c. 219, della legge di stabilità per il 2016.

Quanto ai profili afferenti all'inquadramento economico dei dirigenti in parola, è da porre in evidenza come il presidente, in attuazione dell'art. 22 del Ccnl dell'Area VI per il quadriennio normativo 2006-2009, abbia determinato l'individuazione di quattro fasce di retribuzione, cui associare altrettante funzioni dirigenziali, a decorrere dal 12 ottobre 2015, in considerazione dell'esigenza di una revisione complessiva dei criteri previgenti.

E' da aggiungere come, in via sperimentale e con decorrenza 1° dicembre 2015, sia stato integrato il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* del 2010, in particolare fissando i criteri per la valutazione della *performance* individuale del personale dirigente, di livello generale e non.

Nel corso del 2015 l'amministrazione ha indetto due interPELLI per posti funzione vacanti.

Si tratta dell'ufficio stampa e della neo costituita area dirigenziale di coordinamento delle analisi e degli studi in materia statistica ed economica (posta quest'ultima all'interno di progetto temporaneo di livello dirigenziale generale).

A seguito dell'esito negativo della valutazione comparativa tra il personale dirigente dell'Istituto, gli interPELLI sono stati estesi a soggetti esterni ai sensi dell'art. 19, c.6, d.lgs. n. 165/2001. Gli esiti delle due procedure sono stati opposti, ma entrambi contraddistinti da una scarsa linearità di svolgimento.

La selezione, infatti, del responsabile dell'ufficio stampa - caratterizzata da un elevato numero dei partecipanti e dall'individuazione di un solo idoneo - è risultata senza esito a seguito della successiva soppressione, con atto del direttore generale, del relativo posto funzione, in asserita coerenza con l'emanando nuovo Ordinamento dei servizi.

Per quanto concerne l'individuazione del responsabile della nuova area manageriale, invece, è stato prescelto un candidato esterno, ritenuto "maggiormente idoneo" a ricoprire la funzione rispetto ad un professionista interno²¹.

²¹ A tale riguardo, è da porre in evidenza come la relativa procedura di nomina sia stata oggetto di osservazioni da parte sia del Collegio dei sindaci, sia del magistrato della Corte delegato al controllo, con riferimento alla assenza nel caso di specie, dei presupposti di cui all'art. 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2011, rispetto alle quali l'amministrazione ha contro dedotto sostenendo la legittimità del proprio operato.

Quanto a criteri e modalità per l'attribuzione degli incarichi, i criteri dettati con la determinazione presidenziale n. 133 del 12 ottobre 2016 si estendono anche ai dirigenti di livello non generale con i necessari adattamenti. La commissione, sempre nella sola ipotesi di riorganizzazione e ristrutturazione dell'Istituto, è nominata dal direttore generale e risulta composta da tre dirigenti di livello generale, tra cui il dirigente responsabile della struttura organizzativa interessata.

Anche in questa ipotesi, come per la selezione dei dirigenti di prima fascia è specificato come l'attività della commissione abbia valenza istruttoria e non vincoli la valutazione comparativa rimessa al direttore generale.

5.4 Quanto ai professionisti, la tabella 8 espone la relativa dotazione organica e la consistenza in rapporto al precedente esercizio.

Tabella 8 - Dotazione organica e consistenza professionisti

	Dotazione organica	Consistenza 2014	Consistenza 2015	Diminuzione 2015-2014 %
Medici	539	529	505	-4,5
Legali	324	321	319	-0,6
Altri professionisti	133	137	134	-2,2
Insegnanti	12	20	20	-
Totale	1.008	1.007	978	-2,9

Fonte: elaborazione da conto annuale 2014 e 2015

Rispetto ad una dotazione organica invariata, è da rilevare come nel 2015 trovi conferma l'andamento in diminuzione della relativa consistenza effettiva, e in particolare dell'area medica, che diminuisce di 24 unità.

Va comunque rilevato come, nel corso del 2016, siano stati immessi nei ruoli dell'Istituto 30 medici, a seguito di procedura di mobilità, provenienti dalla Croce rossa italiana.

E' poi da porre in evidenza come nel 2015 siano state indette le selezioni per il conferimento degli incarichi di coordinamento ai professionisti delle aree legale, tecnico edilizia e statistico attuariale, in esito alla definizione dei criteri di affidamento, rivisti alla luce del mutato quadro normativo.

Con riguardo ai professionisti dell'area medica è venuta in rilievo l'esigenza di una complessiva rivisitazione delle posizioni di coordinamento sia a livello centrale, sia a livello periferico e dei criteri per l'affidamento dei relativi incarichi.

5.5 In tema di impiego di risorse esterne ai ruoli dell'Istituto - oltre agli incarichi ex art. 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001 destinati a coprire posti funzione, di cui innanzi si è detto - con determinazione del marzo 2015 il presidente ha nominato il proprio portavoce, ai sensi dell'art. 7, della l. 7 giugno 2000,

n. 150, collocandolo in posizione di diretta collaborazione con l'organo di vertice dell'amministrazione e fino alla scadenza del mandato presidenziale.

Non ha invece avuto seguito per effetto della ricusazione da parte della Corte dei conti del visto di legittimità, l'incarico di studio conferito ai sensi dell'art. 7, c. 6 e 6-bis, del citato d.lgs. n. 165/2001, per l'implementazione del sistema contabile dell'Istituto nell'ambito delle disposizioni di legge in materia di armonizzazione dei bilanci degli enti pubblici.

E', infine, da ricordare come, nell'ambito del progetto di ricerca socio economica denominato *Visitinps scholars* - finalizzato all'analisi e al monitoraggio delle politiche previdenziali legate al mercato del lavoro e del *welfare* - in esito a procedura comparativa, sia stato attribuito l'incarico biennale di responsabile del comitato scientifico ad un professore universitario, sempre ai sensi dell'art. 7, cc. 6 e 6-bis, del citato d.lgs. n. 165/2001.

5.6 Nel 2015 gli oneri per il personale in attività di servizio ammontano, in termini finanziari di competenza, a 1.720 ml (1.745 ml nel 2014), con un'incidenza del 60,5 per cento sulle spese di funzionamento correnti obbligatorie, che si attestano su 2.844 ml (2.912 ml nel 2014).

La tabella 9 espone la spesa relativa alle competenze fisse della retribuzione e gli oneri previdenziali e assistenziali e mostra, in relazione alla riduzione del numero delle unità in servizio, rispettivamente, una diminuzione del 6,6 per cento e del 2,2 per cento.

Quanto all'incremento della voce trattamenti accessori, pari nel complesso al 13 per cento, è da rilevare come quest'andamento sia da ricondurre all'applicazione delle nuove modalità di calcolo impartite dal Ministero economia e finanza, alla luce delle modifiche introdotte dalla legge di stabilità 2014.

A tale riguardo è da sottolineare come nel settembre 2015 sia stato costituito il fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente di prima fascia, in coerenza con le indicazioni impartite dalla Ragioneria generale dello Stato, per un importo di 10,934 ml.