

della Direzione generale al 31 dicembre 2007 ammonta a 2.209 unità, con incidenza sul totale pari al 7,1%.

In tema di razionalizzazione organizzativa, conviene segnalare nuovamente la recente concentrazione degli acquisti nella direzione centrale per le risorse strumentali (determinazione commissariale n.24 del 22 ottobre 2008), principalmente in ragione dei prefigurati obiettivi mirati a unificare le attività di 150 centri di approvvigionamento, a superare il complesso e articolato sistema di deleghe precedente e a realizzare un risparmio vicino al 10% pari a circa 130 mln di euro.

Di tale misura – che potrebbe costituire presupposto per lo sviluppo di sinergie con altri enti previdenziali – andranno comunque verificati i complessivi effetti, anche negli impatti sul compiuto esercizio dei poteri propri della dirigenza.

La spesa per acquisti di beni di consumo e di servizi nella prima nota di variazione del 2009 registra un importo di 1.319 mln di euro a fronte di 1.275 mln di euro nel preventivo 2009.

3.2 Sul territorio, le strutture al 31 dicembre 2007 erano articolate in 20 direzioni regionali (di cui 15 di livello dirigenziale generale), 107 provinciali, 49 sub-provinciali, 354 agenzie di produzione e 2.700 “Punti cliente”.

In merito al procedimento per l’istituzione di nuove strutture provinciali, rimane ancora disattesa l’esigenza, evidenziata dalla Corte nei precedenti referti, di colmare la lacuna del regolamento di organizzazione, che non prevede una specifica disciplina in materia. L’unico criterio sinora seguito è stato quello della automatica istituzione in corrispondenza a quella di ciascun ente territoriale, prescindendo dalla obbiettiva verifica delle concrete esigenze operative. Solo recentemente, con l’adozione della determinazione commissariale n. 141 del 29 dicembre 2008, l’istituzione di nuove direzioni provinciali viene legata alla valutazione costi/benefici e alla coerenza con i parametri dei bacini di utenza e del livello di servizio.

Sull’assetto decentrato dell’Istituto ha recentemente inciso la determinazione commissariale n. 140 del 29 dicembre 2008, che procede a ridisegnare la presenza dell’INPS sul territorio, nonché le funzioni e le competenze di ciascuna struttura.

Tale provvedimento, che ha prodotto la modifica degli articoli da 17 a 23 del Regolamento di organizzazione, si colloca in continuità con il riassetto delle funzioni centrali e con la relazione programmatica del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza che, per gli anni 2009 – 2011, individua come linea di indirizzo strategico la revisione organizzativa dell’Istituto attraverso l’aggregazione dei servizi di supporto e la delocalizzazione dei punti di erogazione dei servizi secondo logiche di prossimità

all'utenza. Proprio l'esigenza di razionalizzare i servizi di supporto vede accentrare nelle direzioni regionali tutte le funzioni relative agli approvvigionamenti, le risorse umane e la formazione, i sistemi informativi e i flussi contabili, in precedenza gestite anche a livello di direzione provinciale.

Le direzioni provinciali, che mantengono – di norma - la responsabilità degli obiettivi di produzione loro assegnati, svolgono direttamente attività di "*back office*" relative alla gestione dei flussi assicurativi e contributivi e dei conti individuali e aziendali. Le funzioni di produzione vere e proprie e il "*front office*" sono svolte a livello di Agenzie e "Punti INPS".

L'istituzione di queste ultime due strutture è subordinata alla valutazione costi/benefici, nell'ottica di fornire un servizio qualitativamente migliore anche in ragione di una maggiore vicinanza all'utenza e alla realtà socio-economica del territorio. E' auspicabile, peraltro, che venga rapidamente realizzata la preannunciata intenzione di istituire nuove Agenzie e Punti INPS in sinergia con altre Pubbliche Amministrazioni, come d'altro canto previsto dallo stesso Regolamento di organizzazione. Tuttavia, si è in attesa di conoscere i piani di attuazione di tale riassetto territoriale per avere chiari alcuni aspetti di non poca rilevanza. In primo luogo, per quanto concerne la destinazione delle risorse umane che, nell'ambito delle Direzioni provinciali, sono addette ai processi abilitanti o di supporto e di coloro che, nel medesimo ambito, svolgono attività di produzione legata all'erogazione delle prestazioni istituzionali dell'Istituto. Tali funzioni, come si è detto, dovrebbero confluire rispettivamente nelle Direzioni regionali e nelle Agenzie o Punti INPS. Inoltre va prestata attenzione al nuovo assetto della dirigenza a livello territoriale, soprattutto alla luce della nuova figura del coordinatore di agenzie, prevista nelle direzioni provinciali qualificate a più alta complessità (da un minimo di 1 coordinatore ad un massimo di 6, a seconda del grado di articolazione territoriale); tale posizione viene infatti attribuita a un dirigente di seconda fascia.

Altro tema da chiarire riguarda i modelli organizzativi nelle 9 aree metropolitane (art.22 del T.U.E.L.) e in quelle di Palermo e Cagliari, nelle quali la presenza dell'Istituto è pari a un terzo del totale nazionale. Nel corso del 2008, si è infatti ipotizzata la possibile transizione dal modello delle "sedi zonali" a quello delle "Agenzie complesse", utilizzando nella sua funzione prototipale l'area metropolitana torinese e mutuando lo schema privatistico dell'"azienda-rete", caratterizzata da un assetto variabile di funzioni e gerarchie, flessibilità e adattabilità al volume e alla qualità dei servizi e livelli di responsabilità ripartiti e governati da una forte visione strategica e dalla piena consapevolezza della missione aziendale. Resta da definire,

alla luce dei più recenti sviluppi, se si intende proseguire su tale direttrice che ha visto, sempre nel 2008, la chiusura e trasformazione di alcune agenzie (Mede e Langhirano) in Punti Cliente integrati, quali occasioni di sperimentazione di interventi di destrutturazione di unità operative marginali e di ridisegno della presenza dell'Istituto sul territorio, attraverso l'introduzione di nuovi modelli organizzativi.

In una valutazione più generale va comunque sottolineato che, al 31 dicembre 2007, la consistenza del personale a livello territoriale ammontava a 28.963 unità, con una incidenza sul totale del 92,9 %. Di tale personale il 13,5% era adibito ai processi abilitanti e di supporto, nel rispetto del limite massimo del 15% stabilito dalla legge, e il restante 86,5% ai processi primari, ovvero impiegato in attività di produzione.

3.3 Sul piano delle misure complessive adottate dall'Istituto in tema di assetto strutturale, conviene sottolineare che sono state contestualmente implementate le azioni di riorganizzazione dei processi produttivi, al fine di normalizzare le aree di criticità e adottare prassi uniformi, nell'ottica del generalizzato miglioramento della qualità dei servizi e di una maggiore uniformità sul territorio, accrescendo le capacità di risposta alle richieste dell'utenza.

I concetti organizzativi del "lavorare in tempo reale" – estesi a tutto il territorio nazionale nel 2006, con la fornitura di manuali sui migliori comportamenti operativi – hanno avuto naturale evoluzione nella "Organizzazione snella", basata sulla standardizzazione delle attività per velocizzare i flussi lavorativi, ottimizzando l'impiego delle risorse e aumentando le attività "a valore aggiunto".

In aggiunta e in linea con le specifiche direttive del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione del 19 dicembre 2006, sono state sperimentate tecniche gestionali che mirano all'eccellenza attraverso la sistematica pratica dell'autovalutazione e del miglioramento pianificato e continuo.

Lo strumento operativo prescelto è stato quello delle "settimane di miglioramento continuo", affidate inizialmente a una società di formazione esterna e poi condotte a completa gestione interna, conseguendo risultati giudicati dall'Istituto ampiamente positivi, in termini di risparmi di risorse e riduzione dei tempi di lavorazione (con punte di oltre l'80%).

E' stato successivamente costituito, presso la competente Direzione centrale Organizzazione, un apposito "Gruppo di lavoro interservizi per il miglioramento continuo", allo scopo di progettare con le strutture interessate un programma di interventi, sviluppare piani di standardizzazione e implementazione dei flussi

ridisegnati facilitandone la diffusione, monitorare i risultati con verifiche strutturate, garantire omogeneità di comportamenti nell'applicazione delle metodologie.

La graduale estensione del successo delle prime esperienze sulle prassi virtuose individuate nel corso delle settimane di miglioramento presuppone peraltro la fattiva collaborazione delle strutture di prodotto – che si configura come uno dei principali traguardi del predetto Gruppo – anche nella formulazione degli indirizzi che le stesse devono fornire alle rispettive sedi operative.

3.4 Nel corso del periodo esaminato è proseguita inoltre l'attività volta ad ampliare e consolidare la definizione e sottoscrizione di forme di collaborazione e di sinergie con altre Amministrazioni, allo scopo di migliorare tempi e qualità dei servizi, razionalizzare le attività istituzionali e contenere costi organizzativi e gestionali, valorizzando le procedure informatiche per rispondere tempestivamente alle richieste sul territorio.

In particolare, le maggiori iniziative sinergiche hanno puntato a potenziare l'integrazione logistica, a valorizzare i flussi informativi, a implementare la formazione e i tirocini formativi, consentendo di affinare conoscenze e competenze e sfruttando i vantaggi e la maggiore affidabilità derivanti da una gestione unitaria delle componenti tecniche e organizzative di erogazione dei servizi.

Tra le diverse esperienze attivate vengono segnalati i benefici dei diversi sportelli integrati con i Centri per l'impiego – che hanno consentito una minore pressione su quelli dell'INPS soprattutto nei periodici picchi di affluenza – di semplificazione dei procedimenti istruttori e di erogazione unificata dei servizi.

In ragione del sempre più vasto patrimonio informativo, indispensabile allo svolgimento delle attività istituzionali, l'Istituto continua a essere considerato partner elettivo di Università ed enti di ricerca, principalmente per studi in materia socio-economica, con estensione della collaborazione allo svolgimento di tirocini formativi, corsi di specializzazione e scambi di attività didattiche.

Nell'ambito delle convenzioni per adempimenti legislativi, vengono evidenziate quella con il Ministero dell'Interno, per l'accesso ai dati anagrafici e per la fornitura e lo scambio di informazioni sui rapporti di lavoro dei cittadini stranieri, finalizzata alle procedure di rilascio/rinnovo dei permessi di soggiorno e quella con le Casse professionali, per disciplinare le modalità procedurali ai fini della emissione degli estratti conto e della liquidazione delle pensioni, agli aventi diritto, mediante totalizzazione dei contributi e per la regolazione dei rapporti finanziari con l'INPS, in

quanto ente pagatore, ai sensi del D.lgs. n.42 del 2006 (sul punto si rinvia al capitolo sulle prestazioni).

Sempre nell'ambito delle convenzioni stipulate per adempiere a obblighi legislativi (Legge n.286/06), assume rilievo quella con l'Agenzia delle Entrate, stipulata nel 2008, per il rimborso degli oneri sostenuti a seguito del pagamento, tramite modello F24, dei contributi di spettanza dell'Istituto, nonché dei contributi sindacali. La convenzione ha disciplinato le modalità di trasmissione dei flussi informativi e il rimborso delle spese relative alle operazioni di riscossione per il periodo dal 3 ottobre 2006 al 31 dicembre 2007, per un ammontare complessivo di 34.295.361,25 euro, oltre 6.900 euro a titolo di rimborso di spese generali amministrative e di costi di impianto.

Altre importanti convenzioni sono quelle stipulate con un elevato numero di istituti finanziari (quasi 40), nell'intento di consentire la fruizione di prestiti da parte dei pensionati, alle migliori condizioni di mercato, dietro cessione del quinto della pensione.

Rilevanti per l'Istituto, anche in termini di risorse che vengono alle stesse destinate (286.903.777,21 euro per il 2007, pari al 53,3% dei costi per attività affidate ad altri Enti), sono le convenzioni con i CAF, per lo svolgimento di alcuni servizi, quali la raccolta dei dati per il rilascio della certificazione ISEE e la compilazione dei modelli per la dichiarazione dei redditi o per le detrazioni di imposta, che in parte alleggeriscono il lavoro delle Sedi dell'Istituto. In tema di rilascio della certificazione ISEE, la legge n.244/2007 (Legge Finanziaria per il 2008) ha apportato modifiche all'intero procedimento di rilascio, stabilendo che l'Agenzia delle Entrate provvede al calcolo dell'indicatore, mentre l'INPS mantiene l'onere di gestore del sistema informativo. Al riguardo la specifica normativa, che rinvia all'adozione di un decreto attuativo, prevede la stipula di una convenzione tra INPS e Agenzia delle Entrate per lo scambio delle informazioni. Alla luce di quanto detto le convenzioni in essere con i CAF - prorogate nelle more dell'adozione del decreto attuativo - dovranno essere riviste sia nei contenuti che negli oneri a carico dell'Istituto.

Nell'ambito del progetto "Reti amiche" - promosso dal Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione - l'INPS, in quanto Amministrazione titolare di alcuni dei servizi offerti dai partners del progetto (pagamento dei contributi, delle rate di riscatto degli anni di laurea, versamenti per i domestici e servizi legati alla c.d. "INPS Card"), ha provveduto alla stipula di apposite convenzioni con le Poste Italiane e la Federazione Italiana Tabaccai. Il progetto "Reti amiche", che consente al cittadino di avere più punti di accesso al servizio, non ha ricadute in termini economici o

organizzativi sull'Istituto, dal momento che i servizi offerti a tutt'oggi, tramite i partners, non sono mai stati erogati direttamente dall'Istituto stesso e i costi sono esclusivamente a carico del cittadino/utente.

A livello locale vengono segnalate ulteriori convenzioni, che vanno dalla trasmissione telematica dei dati per facilitare l'erogazione dei trattamenti pensionistici, allo scambio periodico e sistematico di informazioni per l'evasione e il controllo delle agevolazioni fiscali e contributive, alle nuove modalità di comunicazione per la "nascita delle imprese", alla fornitura di dati e lo scambio di informazioni sui rapporti di lavoro dei cittadini stranieri, alla realizzazione di un sistema informativo di monitoraggio sulla erogazione di prestazioni e servizi assistenziali a favore di persone non autosufficienti.

La tematica delle sinergie – che richiede misure di coordinamento e di valorizzazione delle più valide iniziative sperimentate, anche in sede locale, per la loro graduale estensione a tutto il territorio – si innesta in quella, più ampia, attinente alle possibilità di unificazione delle linee di gestione comuni e omogenee fra le Istituzioni intestatarie di funzioni previdenziali e assistenziali, allo scopo di conseguire le economie previste dalla legge n.247/2007.

A tale ultimo riguardo va peraltro sottolineato il sostanziale inutile decorso, al 31 dicembre 2008, del primo anno dei dieci legislativamente stabiliti, che avrebbe dovuto invece segnare un risparmio di circa 350 mln di euro e che rende pertanto meno agevole il raggiungimento del traguardo finale di 3,5 mld di euro.

Si attendono quindi gli esiti degli interventi – in precedenza già richiamati – preannunciati per il 2009.

4 – Il sistema dei controlli interni

4.1 L'Istituto si è dotato di un sistema di controlli interni facendo richiamo al Decreto legislativo n. 286 del 30 luglio 1999, che prevede il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, la valutazione della dirigenza e la valutazione e il controllo strategico.

Ferma restando l'attività svolta dal Collegio dei sindaci rientrante nell'area della regolarità, di cui si è trattato nel capitolo sugli organi, l'esercizio dei controlli in esame, durante il 2007 e gran parte del 2008, risulta suddiviso tra varie strutture nell'assetto di seguito esposto. La Direzione centrale Ispettorato effettua i controlli generali di regolarità amministrativa, mediante verifiche e inchieste sulle attività degli uffici centrali e periferici. La Direzione centrale Finanza contabilità e bilancio assicura, d'intesa con l'Ispettorato, la funzione di controllo contabile, anche attraverso le strutture di ragioneria delle Direzioni regionali. La Direzione centrale Pianificazione e controllo di gestione, cui è affidato il controllo di gestione, supporta la tecnostruttura e il Consiglio di Amministrazione e consente agli organi di vertice di verificare la rispondenza della gestione alla realizzazione degli obiettivi programmati, agevolando l'eventuale tempestiva adozione di misure correttive. La Direzione centrale valutazione e controllo strategico verifica l'attuazione degli indirizzi politici attraverso l'analisi della congruenza e degli scostamenti tra le missioni affidate, le scelte effettuate e gli obiettivi operativi prescelti. Quest'ultima Direzione, inoltre, supporta il Consiglio di Amministrazione nella valutazione dei dirigenti di livello generale.

Dal 2005, costituisce parte integrante del sistema dei controlli interni l'Ufficio centrale audit, qualità e politiche di sicurezza, nella configurazione di un incarico specifico di livello dirigenziale generale, finalizzato ad accrescere l'efficacia e l'efficienza dell'organizzazione - attraverso il miglioramento dei processi di controllo e di gestione dei rischi aziendali - oltre a sviluppare la certificazione di qualità.

L'impianto organizzativo relativo al sistema dei controlli è stato parzialmente modificato nella seconda parte del 2008, a seguito dei provvedimenti intervenuti in attuazione della legge n. 133 dello stesso anno.

Come verrà successivamente precisato, il nuovo ordinamento dei servizi ha tra l'altro previsto la fusione delle funzioni dell'ispettorato e di quelle di audit nella Direzione Ispettorato centrale e sistemi di auditing e la trasformazione della Direzione valutazione e controllo strategico in Ufficio di valutazione e controllo strategico, di livello non generale.

L'intero sistema richiede, comunque, una rivisitazione complessiva e di sintesi, anche nella considerazione che il regolamento per l'amministrazione e la contabilità dell'Inps, approvato nel 2005 – che va integrato con disposizioni più puntuali in materia di contabilità analitica – al titolo VI reca alcune norme generali sul sistema dei controlli rinviando, per la definizione della struttura, al regolamento di organizzazione, le cui disposizioni del titolo V risalgono al 2000.

Alla fine del 2008, a seguito di modifiche apportate con determinazione commissariale al regolamento di organizzazione, la Direzione centrale di valutazione e controllo strategico è stata trasformata, come già anticipato, in ufficio ed è stata mutata anche nella composizione. In precedenza, il Presidente – scelto, d'intesa tra il Presidente dell'Istituto e il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, nell'ambito dei dirigenti centrali – era affiancato da due esperti esterni, ognuno dei quali percepiva un compenso pari a 43.899 euro al netto di IVA e del rimborso spese. La struttura collegiale risulta ora composta da due dirigenti di seconda fascia e da un Presidente esterno, scelto tra i managers con specifica professionalità nel settore dei bilanci, della pianificazione e dei controlli negli enti pubblici.

Con determinazione del Presidente dell'Istituto n. 5786 del 16 ottobre 2008 è stato ricostituito transitoriamente – in attesa della nomina del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza – il collegio di direzione, individuando il Presidente nella persona di un dirigente generale dell'Istituto stesso da poco cessato dal servizio in qualità di esperto. I rimanenti membri sono stati individuati nelle persone di due dirigenti di seconda fascia, in precedenza appartenenti alla stessa struttura di valutazione.

Con ulteriore determinazione del Presidente dell'Istituto n. 5788 del 23 febbraio 2009 lo stesso collegio è stato confermato provvisoriamente, nelle more dell'intesa con il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, stabilendo altresì, per il Presidente del collegio stesso, l'importo del compenso annuo in 60.000 euro, pari al trattamento accessorio medio dei dirigenti generali dell'Istituto.

In merito all'innovazione introdotta sulla composizione del collegio si richiede comunque una attenta riflessione, soprattutto per l'aspetto connesso ai compiti di supporto al Consiglio di amministrazione ai fini della valutazione dei dirigenti di prima fascia, affidati a membri interni di livello subordinato.

Resta in ogni caso rafforzata l'indicata esigenza della revisione e del coordinamento dei regolamenti di organizzazione e contabilità e del loro adeguamento alle modifiche introdotte dall'Ordinamento delle funzioni centrali e periferiche dei servizi. E ciò anche al fine di pervenire a una più precisa identificazione di ruoli e compiti nel settore dei controlli interni, e di evitare il rischio di sovrapposizioni di

attività e di duplicazione di strutture, consentendo, all'opposto, l'individuazione delle specifiche attribuzioni e delle connesse responsabilità.

In particolare e in via esemplificativa, quanto alla valutazione della dirigenza, il regolamento di organizzazione si limita a meri richiami normativi e rinvia, per le procedure, ad apposito regolamento – sinora non adottato – mentre quello contabile, che peraltro costituisce la sede meno appropriata, prevede solo alcune sommarie indicazioni sugli elementi di valutazione e sul procedimento.

Tra le innovazioni introdotte dall'ordinamento dei servizi e non inserite nei due predetti regolamenti, merita ulteriore evidenza l'istituzione della Direzione centrale per Ispettorato e Audit e la regolamentazione dei relativi compiti e funzioni.

E ciò sia nell'esigenza di una più precisa collocazione, nell'ambito dei controlli, di quelli assegnati all'Audit – dopo oltre un triennio dall'istituzione – tenendo conto delle possibili aree di interferenza con i controlli gestionali e strategici, sia per un riesame di compatibilità della fusione con l'Ispettorato, sicuramente rientrante nell'area della regolarità.

L'esigenza di compiere un'approfondita riflessione nasce anche alla luce dell'analisi di costi e benefici dell'intero sistema, in considerazione del fatto che soltanto a livello centrale, escludendo pertanto le retribuzioni a carico delle singole sedi per l'utilizzo part-time e in missione di ispettori e auditors, il costo per i controlli interni, comprendendo quelli di risorse umane e di beni e servizi – ad esclusione di quello relativo al Collegio dei sindaci – nel 2007 è pari a 8.775.764 euro.

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

4.2 Il controllo di gestione – come in precedenza già anticipato – è finalizzato alla valutazione dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e costituisce lo strumento che consente agli organi di vertice la verifica sulla adeguatezza della realizzazione degli obiettivi programmati e la tempestiva adozione delle eventuali misure correttive.

Gli obiettivi dello specifico piano operativo per il 2007 proseguono e implementano quelli del precedente documento analogo, nell'ambito delle linee del Piano pluriennale delle attività 2005/2007 e sono sostanzialmente finalizzati a elevare il livello qualitativo delle prestazioni, a migliorare i canali di comunicazione, a istituire nuovi servizi a valore aggiunto, a recuperare gli aspetti delle criticità attraverso piani

straordinari. Le specifiche azioni si svolgono quindi in talune aree, nelle quali opera peraltro anche l'Audit, e non solo nel profilo della cura dei profili qualitativi.

Il piano triennale permette il collegamento degli obiettivi innovativi con i miglioramenti gestionali, individuando percorsi di crescita pluriennali del livello qualitativo dei servizi, che agevolino un monitoraggio di breve e medio periodo e il ricorso calibrato – su tempi e dimensioni – alle necessarie misure di rimedio.

Il procedimento per la verifica dei risultati distingue la produzione sulla base delle funzioni istituzionali, rese comparabili attraverso un apposito coefficiente matematico e i dati finali sono comunque soggetti a procedure di assestamento nell'anno successivo.

L'esercizio 2007 evidenzia che il livello di realizzazione nei tre processi primari – "assicurato/pensionato", "prestazioni a sostegno del reddito" e "soggetto contribuente" – ha registrato un incremento (+2,45%) della produzione omogeneizzata rispetto a quella precedente (11.687.642 a consuntivo 2007, a fronte di 11.407.922 a consuntivo 2006). In una valutazione più ampia, che prenda in esame anche le strutture e le risorse umane impiegate, va considerato che la direzione centrale preposta al controllo di gestione nel 2007 vede assegnati 30 dipendenti per un costo complessivo pari a euro 2.677.263.

4.3 L'Ufficio centrale Audit, dalla sua istituzione a fine 2005, persegue "*l'internal auditing*", inteso come attività indipendente e obiettiva di "*assurance*" e consulenza, per migliorare efficienza ed efficacia dell'organizzazione, attraverso un approccio professionale sistematico, che generi valore aggiunto perché indirizzato a valutare e migliorare i processi di controllo, di gestione dei rischi e di "*corporate governance*".

Nel 2007 le principali linee operative seguite sono state: sviluppare un sistema dei controlli interni in grado di rilevare i comportamenti non conformi alle disposizioni interne/esterne e di presidiare le rischiosità più rilevanti, anche a livello finanziario; favorire l'utilizzo diffuso di tecniche già sperimentate di miglioramento dei processi in grado di aumentare l'efficienza riducendo i costi; rafforzare il sistema di gestione dei rischi di frode, anche allo scopo di recuperare risorse finanziarie.

Per la realizzazione di tali obiettivi, l'ufficio Audit ha dedicato grande cura allo sviluppo organizzativo, mirando alla creazione di una rete di dirigenti e funzionari esperti e con spirito di crescita continua.

Innanzitutto, l'Ufficio Audit ha perseguito l'obiettivo del progressivo potenziamento del sistema di controllo interno riprogettato sui tre livelli provinciale/subprovinciale, regionale e centrale – come riferito nel precedente referto –

allo scopo di rilanciare la cultura del controllo come strumento per migliorare i processi, di gestire in modo sistematico i rischi e di predisporre gli strumenti di valutazione e monitoraggio dei processi operativi e gestionali.

Il nuovo assetto – apprezzabile nella maggiore differenziazione, specializzazione e articolazione dei partecipanti al controllo sui processi produttivi e nel rafforzamento dei controlli concomitanti, oltre che nella maggiore responsabilizzazione dei soggetti preposti alle Unità di processo e alle Agenzie locali – dovrebbe comunque trovare consolidamento a livello territoriale.

Sono proseguite nel 2007 le campagne di *audit* sui processi operativi dell'area recupero crediti e nelle sedi a più elevata significatività, che hanno confermato, secondo l'Istituto, l'efficacia degli strumenti e della metodologia, nonché la necessità di estendere l'*audit* a tutto il territorio nazionale. Per le prestazioni a sostegno del reddito e nelle sedi disallineate per tempi di erogazione della disoccupazione ordinaria – che le ha poi riportate in linea con gli obiettivi strategici prefissati – l'analisi su un campione di 50 strutture critiche con riguardo all'esposizione ai rischi del processo ha fatto emergere l'esigenza di potenziare il controllo sul processo produttivo e non solo sulla legittimità degli atti.

Una nuova campagna sul fronte dei processi operativi è stata condotta inoltre sull'area legale, con riguardo alla gestione del contenzioso e al fenomeno dei pignoramenti. Intervento propedeutico è stato indirizzato ai rapporti tra uffici legali e aree amministrative allo scopo di accertare la corrispondenza delle prassi operative alle modalità definite dall'Istituto e la qualità attraverso l'aderenza al modello del flusso continuo, nonché le relative criticità e le specifiche cause. La campagna ha complessivamente rivelato punti di crisi e criticità e ha anche fornito l'apposita procedura informatica che collega le due aree nel consentire l'elaborazione dei risultati dell'indagine. Le misure adottate esigono ulteriore rafforzamento – in relazione alla crescente entità dei pignoramenti – che trovano rispondenza negli obiettivi del più recente piano di audit per il 2009.

La gestione dei rischi, infine, è stata oggetto di tre importanti iniziative: il progetto di rilevazione e valutazione dei rischi mediante la somministrazione di questionari di autovalutazione ai Direttori centrali e periferici, che ha consentito di individuare i primi cinque rischi per processo istituzionale; il proseguimento della redazione di un manuale dei rischi aziendali, che per ogni processo produttivo individua e mappa i rischi e le relative azioni di mitigazione; la prevenzione e il

contrasto delle azioni fraudolente, che ha visto la costituzione di un gruppo di lavoro interfunzionale per la formulazione di strategie e metodologie di contrasto.

Sul versante della promozione e sviluppo della certificazione di qualità, nel 2007 l'ente incaricato ha rilasciato la specifica attestazione per talune prestazioni di 8 Strutture produttive a fronte di un'attività che ha comportato la definizione di un manuale sulle procedure del Sistema Qualità, nonché l'implementazione presso le sedi del Sistema Qualità e delle modalità di lavoro a flusso continuo.

E' in corso la certificazione per ulteriori 12 strutture e la formazione di 30 auditors interni.

L'applicazione estensiva del decreto legislativo n.286 del 1999 nell'ambito dell'autonomia dell'ente, con l'istituzione dell'Ufficio Audit, sembra suscettiva di configurare – come già anticipato – una forma di controllo che presenta interferenze con quelli gestionali e con talune attività dell'Ispettorato, oltre che con quelle della Direzione centrale per l'organizzazione.

Si fa riferimento in particolare alla revisione dei controlli interni e alle campagne di audit, le quali, pur conseguendo risultati positivi sul fronte dell'organizzazione e di quello della produttività - nell'ottica del miglioramento continuo e del contenimento dei rischi aziendali - vanno ad incidere sulla verifica della legittimità degli atti e della regolarità dell'iter procedurale, sulla qualità del prodotto, e, da ultimo, ma non per importanza, sulla qualità del processo, per il rispetto delle norme comportamentali e delle prassi, verifica oggetto anche del controllo sul processo produttivo, proprio del controllo di gestione.

Il recente accorpamento del predetto Ufficio - che ha utilizzato nel 2007 n.19 unità di personale, con una spesa di funzionamento complessiva di euro 2.221.177 – con quello dell'Ispettorato, disposto in rispondenza ad un criterio di razionalizzazione dei controlli interni, fornisce in proposito l'occasione per una generale riconsiderazione del sistema complessivo e una precisa ripartizione di ruoli e compiti fra le strutture, nell'ambito di una più ampia revisione del regolamento di organizzazione in materia.

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

I controlli vengono effettuati da nuclei composti da personale in forza agli uffici periferici, coordinati da uno dei 15 dirigenti di seconda fascia della Direzione centrale

ispettorato. Nel 2007, il costo complessivo per lo svolgimento dell'attività ispettiva è risultato pari a 2.712.835 euro.

L'esito dei controlli effettuati durante il 2007, nelle aree delle contribuzioni e delle prestazioni, ha continuato a evidenziare molteplici irregolarità, tra le quali si ripetono:

- riscatti contributivi riferiti a periodi non riconoscibili (epoche antecedenti l'istituzione della gestione, retrodatazioni delle domande, periodi già coperti);
- accrediti contributivi su fotocopie di libretti di lavoro contraffatti e trasferimenti di contribuzioni estere su dichiarazioni non veritiere del funzionario della Sede, costituzioni di rendite vitalizie in assenza di elementi sul datore di lavoro e di atti probatori sul relativo rapporto;
- iscrizioni all'assicurazione obbligatoria (per Invalidità, Vecchiaia e Superstiti) anteriori alla richiesta;
- cancellazioni di aziende in date diverse dalle visure camerali e variazioni dei redditi aziendali risultate non corrispondenti ai dati dell'Anagrafe Tributaria, con le conseguenti riduzioni dei carichi contributivi.

Altro fenomeno rilevante concerne le alterazioni di posizioni contributive negli archivi telematici dei coltivatori diretti, che hanno prodotto indebiti trattamenti pensionistici e l'annullamento delle corrispondenti contribuzioni, peraltro con effetti di prevenzione sulle future prestazioni non dovute.

Le irregolarità rilevate sono state denunciate alle competenti Procure (della Repubblica e/o della Corte dei conti), dando luogo a provvedimenti disciplinari e a taluni licenziamenti.

Il marcato fenomeno delle attività illecite – anche in base alla rilevanza degli importi accertati – continua a destare preoccupazione, in particolare per le immissioni di dati falsi da parte degli operatori interni addetti ai processi produttivi, che va connesso alla efficienza ed efficacia dei controlli e quindi alla loro maggiore incisività e sistematicità.

Il volume degli importi rilevati – soprattutto rispetto al modesto ammontare delle posizioni assicurative – appare sintomatico di patologie più ampie e diffuse di quelle rientranti nella fisiologia del sistema, mentre conserva scarso potere dissuasivo l'intervento disciplinare, condizionato anche dalla priorità del procedimento penale. In proposito conservano attualità le indicazioni del precedente referto che ha prospettato misure organizzative e procedurali – anche attraverso la reingegnerizzazione dei programmi informatici per l'automatica rilevazione delle anomalie – oltre alla reintroduzione di controlli a campione sui singoli addetti.

4.5 Sul tema della valutazione della dirigenza l'ultima relazione della Corte ha sottolineato l'intervenuto completamento dei presupposti necessari per l'adozione di un compiuto sistema, adeguato anche a rendere leggibile e trasparente l'attribuzione della retribuzione di risultato.

Le stesse specifiche analisi condotte dall'Ufficio di valutazione e controllo strategico, in base ad apposite linee di indirizzo del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dirette ad attivare un sistema di valorizzazione e valutazione correlato al controllo di gestione e a quello strategico, si erano concluse con l'indicazione che il ciclo della contrattazione collettiva perfezionato nel 2006 aveva integrato lo scenario normativo indispensabile a definire competenze, procedure e modalità attuative, per i dirigenti di prima fascia e, inoltre, a sviluppare quelle già utilizzate per i dirigenti di seconda fascia.

Tale adempimento, ripetutamente sollecitato dalla Corte, risultava tra l'altro agevolato – come evidenziava l'ultimo referto – sia dalle pur scarse norme del regolamento contabile del 2005 recanti alcuni parametri fondamentali (procedure, criteri generali e competenza rimessa al Consiglio di amministrazione), sia dall'adozione nel 2007 del nuovo bilancio di previsione per centri di responsabilità, che consente di correlare il sistema di valutazione alle risultanze del ciclo di pianificazione, programmazione e controllo delle attività, attraverso una più precisa responsabilizzazione dei dirigenti sugli obiettivi e le risorse di rispettiva assegnazione.

Veniva infatti sottolineato come tale bilancio – organizzato in un sistema di budget, costituito da piani di attività e corrispondenti previsioni finanziarie ed economiche – era in grado di identificare, per ciascuno dei centri di responsabilità individuati, obiettivi aziendali, qualificazione delle azioni necessarie al loro conseguimento e valorizzazione monetaria ed economica delle risorse da acquisire e impiegare.

Il graduale consolidamento delle nuove procedure di programmazione e di gestione del bilancio induce la Corte a ribadire l'esigenza di attuare compiutamente l'adempimento più volte sollecitato, anche in ragione della cospicua quota della parte variabile della retribuzione dei dirigenti, che risulta predominante nell'ambito della prima fascia.

In attesa della definizione di una più articolata configurazione del sistema di valutazione della dirigenza, il Presidente dell'Istituto – nell'esercizio delle funzioni straordinarie sostitutive del Consiglio di amministrazione - ha ravvisato l'esigenza di prevedere un monitoraggio costante sull'attività dei dirigenti, al fine di assicurare livelli

di efficienza di tutti i processi direzionali. Conseguentemente – con determinazione n°136 del 29 dicembre 2008 - ha previsto di sottoporre l'attività dei dirigenti di prima fascia e di quelli di seconda fascia con incarico di livello dirigenziale generale a verifiche intermedie sul grado di avanzamento degli obiettivi mediante la predisposizione di relazioni trimestrali da sottoporre alla valutazione del Direttore Generale; l'attività dei dirigenti di seconda fascia sarà sottoposta a verifica trimestrale valutata dal Direttore centrale o regionale.

4.6 La Direzione centrale di valutazione e controllo strategico svolge sia un ruolo di controllo, sia di cerniera tra l'organo di indirizzo politico e vigilanza e quello di gestione, verificando l'andamento gestionale nel suo complesso - attraverso il raffronto tra le linee guida e le missioni assegnate dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza al Consiglio di amministrazione - oltre all'esito delle risultanze finali.

La rilevanza della funzione risulta rafforzata dall'applicazione del regolamento contabile del 2005, con l'articolazione della gestione per centri di responsabilità, la verifica del suo andamento e la valutazione conclusiva anche nei profili qualitativi e in quelli relativi alle responsabilità dei dirigenti preposti ai centri stessi.

Il precedente referto ha segnalato la positiva inversione di tendenza verificatasi nella effettività dell'azione svolta dalla Direzione Centrale – in precedenza non adeguatamente valorizzata nell'Istituto – che ha realizzato un sistema di monitoraggio sul grado di realizzazione degli obiettivi strategici definiti dall'Organo di indirizzo, prevedendo lo sviluppo di un sistema informativo a supporto dell'attività di analisi e valutazione e un apposito "cruscotto informativo direzionale", impiegando una metodologia permanente e sistematica per la predisposizione dell'apposita relazione.

A fronte della molteplicità degli obiettivi fissati dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza è stata operata fin dal 2006 una selezione e aggregazione, individuando quattro scelte strategiche fondamentali – con i relativi indicatori - corrispondenti alle macro-aree di suddivisione riscontrabili nelle linee di indirizzo dello stesso Consiglio di Indirizzo e Vigilanza:

- "Le risorse", riguardante le tematiche del personale, la formazione, i controlli gestionali e l'architettura dei servizi (codice etico, carta dei servizi, bilancio sociale);

- "Inps e aziende", concernente le materie del governo delle entrate correnti, del recupero crediti, della vigilanza, anche con riferimento alle innovazioni normative;

- "Inps e cittadini", mirata agli approfondimenti sulla qualità e tempestività nell'erogazione delle prestazioni (pensionistiche e a sostegno del reddito);

- "I conflitti", relativa al contenzioso e le sue peculiari criticità.

Per ciascuna area viene predisposta una articolata relazione con giudizi di valore sullo stato di realizzazione da parte del Consiglio di amministrazione e delle strutture e un riepilogo finale sugli obiettivi realizzati, ancora in corso e non attivati, specificando per questi ultimi i fattori ostativi.

A conclusione della terza relazione annuale e quale riepilogo del triennio 2005/2007, viene rilevato che l'andamento discontinuo - in termini percentuali - sia per gli obiettivi realizzati (32,3 nel 2005; 47,5 nel 2006; 39,0 nel 2007), che per quelli in corso (48,8; 39,2; 49,2), è addebitabile al consistente incremento assoluto degli obiettivi della relazione programmatica 2007/2009 (52 in più rispetto al 2006), "per la quasi totalità coerentemente recepiti da parte degli Organi di gestione e tradotti dalla Tecnostruttura in linee di attività".

Quale riepilogo circoscritto al 2007, dei 195 obiettivi strategici enucleati, risultano realizzati 76 (39,0%) e in corso 96 (49,2%) e quindi esiti positivi nell'88,2% dei casi; ammontano a 11 (5,6%) quelli non perseguiti e a 12 (6,2%) quelli per i quali sussistono fattori ostativi.

Per una disamina complessiva che consideri anche gli aspetti dei costi e dei benefici, va considerato che nel 2007 l'indennità per i due componenti esterni è ammontata a 87.798 euro (al netto di IVA e rimborsi spese); la struttura di supporto - ricondotta dalla predetta delibera commissariale al rango di dirigenza di seconda fascia - ha comportato una spesa di funzionamento complessiva di euro 1.164.489, al lordo delle retribuzioni delle 14 unità di personale in assegnazione.