

formale del Direttore generale, da sottoporre al Presidente medesimo, ovviamente nella corretta esecuzione degli indirizzi strategici del CIV e di quelli gestionali prestabiliti dallo stesso Organo di vertice monocratico dell'Istituto.

2.7 Anche in ragione della sua rilevanza, conserva attualità il tema delle modifiche al composito ordinamento dei 20 Comitati centrali dei fondi e delle gestioni e casse amministrate dall'Istituto e degli oltre 900 organismi complessivamente operanti sul territorio, pur nella immutata valenza del principio della rappresentatività delle parti sociali negli organi.

Nella confermata inadeguatezza delle misure lineari di riduzione delle composizioni e dei compensi, appare pertanto indifferibile uno specifico intervento di razionalizzazione, che concentri le funzioni di contenuto omogeneo o assimilabile in organismi snelli e che dia adeguata soluzione alla prevista presenza della rappresentanza ministeriale in seno al soppresso CdA.

Appare infatti di stampo meramente pragmatico la scelta operata di contrarre la sola componente in rappresentanza delle parti sociali, nel rinnovo delle composizioni collegiali operato - con notevoli ritardi e conseguenti disfunzioni - nei primi mesi del 2012.

In proposito giova quindi richiamare all'attenzione del Parlamento l'organico progetto di riforma, rielaborato dall'Istituto e basato sulla sensibile riduzione del numero dei collegi e dei componenti, oltre che sul recupero effettivo sia degli originari compiti di indirizzo, sia della piena valorizzazione del ruolo di terzietà, ai fini del compiuto svolgimento delle funzioni decisorie nell'ambito del contenzioso amministrativo.

Conviene, inoltre, ancora una volta evidenziare che la proposta assume particolare rilievo perché prevede l'accorpamento dei Comitati centrali in sei aree omogenee, la soppressione di quasi 2.000 Commissioni e un incisivo taglio dei componenti dei collegi e delle relative spese di funzionamento, anche nel profilo della riduzione dei costi "amministrativi" e delle risorse umane e strumentali coinvolte.

Il testo redatto ha costituito oggetto del già menzionato approfondimento anche da parte del CIV, confluendo nei due già indicati disegni di legge di iniziativa parlamentare (paragrafo 2.4), che appaiono idonei alla soluzione delle principali problematiche aperte, con gli indispensabili aggiornamenti, collegati anche ai nuovi organismi degli enti incorporati.

Al riguardo la Corte conferma quale percorso elettivo l'attuazione di modifiche strutturali e mirate, armonizzate al sistema proprio dell'Istituto, che appaiono da preferire - in quanto più funzionali e incisive - rispetto alle misure lineari di

contenimento della spesa imposte in via generalizzata a tutte le pubbliche amministrazioni.

2.8 I compensi annui degli organi centrali, nel corso del periodo considerato, sono rimasti ancora regolati in via generale dal DM 9/5/2001 e la loro misura ha subito modifiche sulla base delle norme delle leggi finanziarie e delle altre disposizioni sulla riduzione e il taglio delle spese di funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Gli importi annui lordi (in euro) spettanti nel 2011 vengono di seguito elencati:

115.524 al Presidente (+ il 50%, per i compiti sostitutivi del CdA);

26.866 per il Presidente del CIV;

16.119 per ciascuno dei componenti del CIV;

17.910 per il Presidente del Collegio dei sindaci (e 16.716 per il Vice Presidente);

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

267.580 per il Direttore generale.

In applicazione del più volte richiamato D.L. n.78/2010, risulta soppresso il gettone di presenza - nell'ammontare lordo di euro 75,30 per ciascuna delle sedute degli organi collegiali - in precedenza riconosciuto ai sindaci e al magistrato della Corte dei conti delegato al controllo.

Permane invece immutato il trattamento del Presidente - fatta eccezione per l'eliminazione del gettone - risultando tuttora carente il provvedimento di determinazione previsto dal predetto D.L. n. 78/2010 e resta pertanto confermata la pregressa misura fissata anche per l'esercizio compiti commissariali straordinari, sostitutivi delle competenze del soppresso CdA.

La sostanziale tramutazione, in ordinari, dei compiti aggiuntivi straordinari appare presumibilmente alla base della scelta adottata, che richiede tuttavia una indifferibile definizione anche ad evitare complesse operazioni di conguaglio.

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

Esso è articolato in una parte fondamentale e in una ulteriore, di natura accessoria e ammonta complessivamente a 358.606 euro nel 2011 (comprensivi di stipendio tabellare, tredicesima e R.I.A.), secondo quanto risulta dal corrispondente conto annuale del personale.

La seguente tabella confronta la spesa sostenuta per gli organi e gli organismi collegiali nel 2010 e 2011, con esclusione del Direttore generale, il cui onere viene rilevato tra quelli del personale e l'inserimento del magistrato, ai soli fini della rilevazione dei compensi.

(euro)

ORGANI	compensi fissi	gettoni	missioni	Anno 2010	incidenza su totale	compensi fissi	gettoni	missioni	Anno 2011	incidenza su totale	differenza 2011 su 2010	% variazione
Presidente	186.225	0	7.855	194.080	4,6%	217.162	0	17.135	234.297	7,1%	40.217	21%
Commissario	30.036	0	0	30.036	0,7%	0	0	0	0	0,0%	-30.036	-100%
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	454.719	114.999	280.000	849.718	20,2%	385.266	0	165.030	550.296	16,7%	-299.422	-35%
Collegio sindacale	2.182.439	38.629	6.547	2.227.615	52,8%	1.787.843	0	2.115	1.789.958	54,2%	-437.657	-20%
Magistrato Corte dei Conti	0	2.259	0	2.259	0,1%	0	0	0	0	0,0%	-2.259	-100%
Sub. Tot. A	2.853.419	155.887	294.402	3.303.708	78,4%	2.390.271	0	184.280	2.574.551	78,0%	-729.157	-22%
Comitati e Comm.ni Centrali												
FPLD	0	12.076	6.680	18.756	0,4%	0	5.379	7.316	12.694	0,4%	-6.062	-32%
Prestazioni Temporanee	0	10.530	21.888	32.418	0,8%	0	3.924	5.000	8.924	0,3%	-23.494	-72%
GIAS	0	2.407	0	2.407	0,1%	0	600	0	600	0,0%	-1.807	-75%
CD-CM	0	13.200	28.500	41.700	1,0%	0	2.281	12.867	15.149	0,5%	-26.551	-64%
Artigiani	0	4.000	7.000	11.000	0,3%	0	1.500	5.324	6.824	0,2%	-4.176	-38%
Commercianti	0	12.387	7.393	19.780	0,5%	0	4.184	7.419	11.603	0,4%	-8.177	-41%
Parasubordinati	0	856	3.700	4.556	0,1%	0	0	0	0	0,0%	-4.556	-100%
FF.SS.	0	2.000	2.600	4.600	0,1%	0	1.680	2.000	3.680	0,1%	-920	-20%
Volo	0	3.876	5.000	8.876	0,2%	0	1.000	1.500	2.500	0,1%	-6.376	-72%
Clero	0	2.900	2.500	5.400	0,1%	0	1.304	3.775	5.080	0,2%	-320	-6%
Familiari	0	1.346	6.000	7.346	0,2%	0	1.500	2.515	4.015	0,1%	-3.331	-45%
Commissione CAU	0	15.383	6.100	21.483	0,5%	0	7.777	2.000	9.777	0,3%	-11.706	-54%
Gas	0	858	4.000	4.858	0,1%	0	1.500	5.000	6.500	0,2%	1.642	34%
Commissioni Centrali	0	1.016	619	1.635	0,0%	0	0	0	0	0,0%	-1.635	-100%
Totale Comitati e Comm.ni Centrali Sub. Tot. B	0	82.835	101.980	184.815	4,4%	0	32.629	54.716	87.346	2,6%	-97.469	-53%
Comitati Fondi di Solidarietà												
Credito	0	4.881	764	5.645	0,1%	0	2.988	1.700	4.688	0,1%	-957	-17%
Credito Cooperativo	0	2.232	1.032	3.264	0,1%	0	1.634	2.000	3.634	0,1%	370	11%
Assicurativi	0	1.973	1.575	3.548	0,1%	0	1.795	1.950	3.745	0,1%	197	6%
Monopoli	0	3.150	1.962	5.112	0,1%	0	2.640	3.883	6.523	0,2%	1.411	28%
Tributi	0	2.660	2.636	5.296	0,1%	0	1.717	4.611	6.328	0,2%	1.032	19%
Poste	0	5.000	9.000	14.000	0,3%	0	1.500	4.000	5.500	0,2%	-8.500	-61%
Trasporto Aereo	0	6.000	5.000	11.000	0,3%	0	5.063	2.000	7.063	0,2%	-3.937	-36%
Totale Comitati Fondi di solidarietà Sub. Tot. C	0	25.896	21.969	47.865	1,1%	0	17.336	20.144	37.480	1,1%	-10.385	-22%
Totale Comitati e Comm. Centrali (Sub. Tot. B + Sub.C) Tot. D	0	108.731	123.949	232.680	5,5%	0	49.965	74.860	124.825	3,8%	-107.855	-46%
Comitati e Comm.ni a livello periferico												
Comitati regionali:	0	156.602	165.759	322.361	7,6%	0	142.591	155.242	297.834	9,0%	-24.527	-8%
1) Commissioni CIG	0	232.436	47.320	279.756	6,6%	0	208.028	26.638	234.666	7,1%	-45.090	-16%
2) Commissioni di congruità	0	3.200	0	3.200	0,1%	0	3.240	0	3.240	0,1%	40	1%
3) Altri	0	1.016	619	1.635	0,0%	0	0	0	0	0,0%	-1.635	-100%
Comitati provinciali	0	0	0	0	0,0%	0	0	0	0	0,0%	0	0,0%
Comitati e Comm. a livello periferico Sub. Tot. E	0	393.254	213.698	606.952	14,4%	0	353.859	181.881	535.740	16,2%	-71.212	-12%
OIV Sub. Tot. F	72.979	0	0	72.979	1,7%	65.742	0	0	65.742	2,0%	-7.237	-10%
TOTALE GENERALE Tot. A + Tot. D + Tot. E + Tot. F	2.926.398	657.872	632.049	4.216.319	100,0%	2.456.013	403.825	441.021	3.300.858	100%	-915.461	-22%

I dati esposti mostrano, oltre alla ulteriore contrazione dell'importo totale generale, la riduzione del 53% nel 2011 per i principali organi centrali, del 46% per i Comitati e le Commissioni centrali e del 12% per gli organismi sul territorio.

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

Va comunque rilevato che la spesa complessiva è discesa dai 4,2 mln di euro nel 2010 a 3,3 mln nel 2011, con un taglio del 22% e di oltre 0,9 mln in valori assoluti.

3 – L'assetto strutturale

3.1 I precedenti referti hanno sottolineato la drastica riduzione da 28 a 12 degli uffici dirigenziali di prima fascia nella Direzione generale - attuata nel 2008 attraverso l'abolizione di progetti temporanei, accorpamenti su funzioni omogenee, riconduzione alla seconda fascia delle segreterie di supporto agli organi - e dato conto della prosecuzione dell'azione di ristrutturazione organizzativa e di razionalizzazione logistica delle sedi, condotta peraltro in assenza di un compiuto piano unitario e di una previa analisi di costi e benefici, in modo settoriale e per successive approssimazioni, facendo ampio ricorso a consulenze esterne, onerose e pervasive.

Allo stato attuale si conferma tuttavia la permanenza di disarmonie nella puntuale e uniforme applicazione degli indirizzi legislativi sulla concentrazione nell'esercizio delle funzioni istituzionali e nella unificazione e riduzione delle strutture adibite a compiti logistici e strumentali.

Conserva in proposito attualità la riflessione sul mantenimento di alcune Direzioni centrali svolgenti attività strumentali - quali, in via puramente esemplificativa, quelle preposte alla pianificazione e controllo di gestione, alla organizzazione, alla gestione delle risorse umane, all'ispettorato e sistemi di *auditing* e alla comunicazione (per quest'ultima, soprattutto a fronte della già segnalata coesistenza di un ufficio stampa con compiti parzialmente sovrapponibili) - da valutare peraltro nel contesto di eventuali scorpori di attività in espansione e/o particolarmente critiche, come quelle della invalidità civile o quelle riferite al settore agricolo (peraltro previste da apposite disposizioni normative rimaste inapplicate).

In una corretta logica di sistema, richiedono altresì attenzione, sia le coerenze con l'impostazione del bilancio su nove missioni e progetti a fronte delle attuali dodici direzioni centrali, sia quelle correlate alla individuazione delle strutture strumentali, nelle quali l'Istituto non comprende le aree dell'informatica, del controllo di gestione e dell'organizzazione.

I primi effetti del riordino hanno comportato la confluenza delle attività di alcune strutture sopresse in quelle di nuova definizione, con conseguente individuazione in ciascuna Direzione centrale di specifiche aree, rette da dirigenti di seconda fascia e caratterizzate da particolare complessità e omogeneità proprie della nuova allocazione, nell'obiettivo di assicurare compattezza ed efficace governabilità delle corrispondenti funzioni.

Altra peculiarità del nuovo modello nella Direzione generale è individuabile nella previsione, all'interno delle Direzioni centrali "di prodotto" - Pensioni, Prestazioni a

sostegno del reddito, Entrate - di apposite "aree di responsabilità a presidio del budget, delle procedure e della normativa".

Il riordino ha interessato anche le quattro aree dei professionisti e le corrispondenti funzioni di Coordinamento generale, riferite rispettivamente al settore legale, medico/legale, statistico/attuariale e tecnico/edilizio.

In particolare per l'area legale rimane aperto il contenzioso - attivato da oltre i due terzi dell'avvocatura interna, sia a tutela della indipendenza nello svolgimento della funzione, sia avverso il ricorso a prestazioni esterne per la difesa e rappresentanza in giudizio - che ha visto una prima decisione del TAR Lazio, favorevole all'Istituto, peraltro appellata.

Con riguardo all'area medico legale, appaiono invariati e anzi si aggravano i problemi connessi alle sempre più ampie attribuzioni sull'invalidità civile e al necessitato apporto esterno - anche per l'attuazione dei piani annuali straordinari di verifica - che assume aspetti di rilevanza e delicatezza crescenti, nei profili della selezione delle professionalità e dell'esercizio di importanti funzioni pubbliche, anche nell'ottica di assicurare l'indispensabile uniformità di orientamenti e di giudizi sul territorio.

Nella generale azione di riordino, risultano confermati elementi sintomatici di una linea tendenziale uniformata alla esternalizzazione delle attività dell'Istituto, in parte connessa dal blocco delle assunzioni.

Conviene in proposito ribadire che, nell'ambito della Direzione generale, risultano preposti dirigenti di prima fascia, scelti all'esterno, a due delle dodici Direzioni centrali (per la comunicazione e l'*audit*), nella dichiarata - ma non comprovata - carenza di adeguate professionalità interne e in assenza comunque di procedure di previo interpellato e comparazione.

Nell'ambito della revisione delle funzioni di supporto, grande rilievo è stato attribuito alla centralizzazione degli acquisti nella Direzione centrale per le risorse strumentali, operata alla fine del 2008 allo scopo di unificare 150 centri di approvvigionamento, superare il precedente complesso sistema di deleghe e realizzare risparmi stimati in circa 130 mln di euro nel 2009 e 150 mln di euro nel 2010 e 2011, liberando inoltre risorse umane da dedicare alle attività produttive.

Di tale misura - in sé valida - rimangono tuttavia da verificare i concreti risparmi, tenuto conto della dinamica della spesa per l'acquisto di beni di consumo e servizi, che è salita nel primo biennio di sperimentazione di circa 200 mln di euro, anche se mostra una leggera decelerazione nel 2010 e 2011.

Analoga verifica andrà operata per i notevoli effetti attesi dagli interventi sulla revisione logistica delle sedi, in connessione anche alla cessazione degli oneri per canoni locativi e alla liberazione di immobili strumentali.

Le decisioni sugli specifici piani operativi hanno visto una forte accelerazione nella seconda metà del 2010 e nel primo semestre 2011, con apposite determinazioni presidenziali riguardanti quasi tutte le regioni, dalle quali sono tuttavia derivati iniziali maggiori oneri per nuove locazioni passive.

Sempre nei profili organizzativi, conviene sottolineare nuovamente (paragrafo 1.3) che non risulta ancora portata a compimento l'incorporazione della SPORTASS e dell'IPOST in mancanza – dopo oltre cinque e due anni dalla scadenza – dei previsti decreti ministeriali sul definitivo trasferimento delle risorse e sul bilancio di chiusura dell'Ente soppresso.

Ancora aperta rimane altresì la formalizzazione della soluzione riguardante la problematica sulle prestazioni previdenziali e assistenziali erogate dall'IPSEMA fino alla sua soppressione, per la quale il citato D.L. n.78/2010 si è limitato a stabilire la mera incorporazione nell'INAIL.

Nel contesto della delineata azione di riordino – non ancora completata – si inserisce la più recente incorporazione dei soppressi ENPALS e INPDAP, che richiede una approfondita e complessiva revisione dell'attuale assetto.

L'integrazione degli enti soppressi comunque appare particolarmente delicata per l'INPDAP, che vedeva – anteriormente alla soppressione – un numero di uffici e di unità di prima fascia nella Direzione generale sostanzialmente pari a quello dell'INPS, a fronte della dimensione di bilancio e di personale tre volte inferiore.

3.2 Una particolare attenzione va ancora riservata al settore medico-legale e a quello dell'avvocatura interna, che presidiano aree tuttora critiche.

Nell'ambito del primo, il medico INPS – in virtù delle innovazioni normative in materia di invalidità civile – ha assunto un ruolo centrale nel sistema di accertamento sanitario, sul quale si basa in larga parte l'erogazione delle prestazioni ai cittadini e ai lavoratori, nell'ambito del più generale sistema di sicurezza sociale.

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

Quali principali obiettivi da perseguire sono indicati la riduzione del 25% nelle posizioni apicali di primario e la definizione dei tempi di lavorazione delle pratiche

mediche, accrescendo la frequenza delle visite e tendendo a massimizzare la presenza di un medico INPS per tutte le attività istituzionali: in materia pensionistica, sulla invalidità civile, nel contenzioso e negli accertamenti sulle assenze dei lavoratori per malattia.

A fronte delle diverse funzioni da svolgere - implicanti tecniche direzionali di coordinamento, gestione e controllo - la dotazione delle unità impegnate vede, nella misura di 94, i Dirigenti medico-legali di secondo livello e, in 488, quelli di primo livello.

Un notevole fattore di pressione deriva dai sempre maggiori impegni richiesti all'Istituto per interventi aggiuntivi straordinari, 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".

L'effettivo impiego, tanto nelle commissioni delle ASL quanto per le ulteriori funzioni istituzionali, dei medici dell'Ente, viene conseguentemente integrato da un crescente numero di professionisti esterni, con contratto di lavoro autonomo, in un numero complessivo ormai superiore all'intera dotazione di ruolo.

Appare pertanto irrinunciabile una attenta analisi sui costi e benefici dell'attuale assetto, comparando i maggiori oneri eventualmente 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.

Tale adempimento assumerebbe maggiore urgenza ove divenisse operativa la recente normativa che consente 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, per la quale si rinvia al capitolo 7.

Quanto all'area legale, la revisione delle misure organizzative, procedurali e tecnologiche ha mirato al ridimensionamento del crescente contenzioso, pari a un quinto di quello nazionale in materia civile, mirando ad accrescere l'efficienza del servizio e a contrarre i costi.

Le iniziative poste in essere, hanno rivisitato gli assetti territoriali e funzionali e introdotto un presidio organizzativo in ciascuna sede, un sistema di monitoraggio dei singoli giudizi, un cruscotto di controllo sull'andamento del contenzioso, la telematizzazione dei flussi procedurali e le sinergie tra uffici legali e amministrativi.

Ulteriori effetti positivi sono attesi 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.

Oltre alla pregiudiziale dell'accertamento medico nei giudizi di invalidità civile, va verificata altresì l'incidenza dell'automatica definizione del contenzioso di importo modesto, nel profilo dei complessivi oneri ricadenti sull'Istituto, anche a copertura delle prestazioni connesse alle vertenze.

Uno dei principali obiettivi perseguiti attraverso gli atti di riorganizzazione – per i quali si rinvia al successivo capitolo 9 – riguarda la focalizzazione dell'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 supporto 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 e quindi al livello di condivisione delle scelte del vertice di indirizzo gestionale dell'Istituto.

Una concreta definizione – più volte sollecitata dal magistrato delegato al controllo e dai sindaci – ha visto peraltro la regolamentazione del ricorso a legali esterni, limitato a casi eccezionali e motivati, nell'ambito di 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 – anche per questo settore – 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 va comunque ancora svolto sulle ulteriori misure transitorie di rimedio riguardanti il ricorso agli avvocati domiciliatari – che hanno visto un avvio stentato e disomogeneo e non risultano entrate a regime – procedendo ad una rigorosa verifica dei risultati conseguiti.

I riscontri più aggiornati evidenziano una prima positiva inversione nella crescita del contenzioso alla chiusura dell'anno 2011 e un miglioramento del tasso di

soccombenza – ancora indipendente peraltro da concreti apporti esterni – il cui livello ha tuttavia indotto anche il CIV a sollecitare ogni ulteriore potenziamento delle misure adottate.

3.3 Nell'assetto territoriale permangono 20 Direzioni regionali (di cui 15 a livello dirigenziale generale) - trasformate in poli di riferimento per le funzioni produttive delle strutture ricomprese nel bacino di rispettiva competenza – ciascuna delle quali preposta al governo delle risorse assegnate, con la complessiva responsabilità della gestione e dei risultati, oltre che dei processi istituzionali e della diretta gestione dei processi di supporto.

Non mutano neanche 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 la soppressione delle sedi sub-provinciali, sostituite dalle "Agenzie complesse", affidate 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 sono responsabili degli obiettivi di produzione e svolgono compiti di gestione dei flussi assicurativi e contributivi e conti individuali e aziendali, oltre che di erogazione dei servizi delle Agenzie di rispettiva competenza.

Come ha già evidenziato il precedente referto, le Direzioni provinciali – in precedenza automaticamente collegate alla istituzione del corrispondente ente territoriale – risultano ancora formalmente subordinate 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 risulta allineata la riconversione in strutture provinciali delle pregresse Agenzie in seguito alla creazione delle province di Monza-Brianza, Fermo, Barletta-Andria-Trani, Carbonia-Iglesias e Olbia-Tempio.

L'assetto delineato sarà comunque sottoposto a importanti modifiche in esito alle più recenti misure legislative che hanno stabilito una sensibile riduzione numerica delle province.

Sulla base dei parametri sopra indicati sono previste, quali ulteriori articolazioni, 50 Agenzie complesse, per la gestione dei flussi assicurativi e contributivi e l'erogazione degli altri servizi e 344 Agenzie semplici, quali strutture dedicate alla produzione dei servizi e all'attività di sportello.

Oltre ai Punti INPS presidiati da funzionari, completano l'articolazione capillare sul territorio 1.646 "Punti Cliente" (sportelli telematici presso Enti locali e PA) ai fini di una maggiore economicità del servizio e prossimità all'utenza e 245 Presidi presso i

Consolati, con funzioni di assistenza agli italiani residenti all'estero in materia di sicurezza sociale.

Il nuovo modello organizzativo costituisce una evoluzione del precedente - "verticale per processi" ("Assicurato-Pensionato", "Soggetto Contribuente", "Prestazioni a sostegno del reddito"), suddivisi parallelamente - che diventa "orizzontale per soggetti" (utenti), alimentato da un sistema integrato della gestione di supporto.

L'attività di sportello in tutte le strutture di produzione è supportata simultaneamente dall'apposito *back-office* - indipendentemente dai rapporti con l'utenza - che fornisce l'accesso ai flussi informativi aggiornati e gestisce i collegamenti con Enti e Istituzioni esterne.

I flussi standardizzati sono costantemente monitorati e sottoposti a controllo di gestione e il monitoraggio delle anomalie costituisce un 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 la Direzione provinciale, quale centro di coordinamento e di erogazione delle attività di supporto e rimane aperto alle differenziate variabili relative all'utenza e alle specificità territoriali, ferma restando la presenza delle predette Agenzie anche nelle Direzioni provinciali (c.d. Agenzie interne).

La elevata innovazione organizzativa e logistica e le funzionalità degli applicativi informatici - richiedenti interventi formativi per la riconversione delle professionalità interne - hanno imposto una fase di sperimentazione, nel 2010 e 2011, attentamente monitorata ai fini dell'adozione di miglioramenti e poi estesa a tutte le strutture.

L'analisi complessiva dell'intero processo di riorganizzazione - in gran parte affidato alla progettazione di una società specializzata - conferma che l'assenza di un apposito piano globale ha dato luogo a provvedimenti privi di una visione unitaria, che andranno completamente recepiti negli strumenti normativi fondamentali dell'Istituto e soprattutto nel regolamento di organizzazione.

Una componente essenziale per il successo dell'operazione rimane, in ogni caso, il grado di condivisione del progetto - elaborato dal vertice monocratico dell'Istituto, con l'ausilio di apporti esterni - da parte delle strutture centrali e soprattutto di quelle territoriali maggiormente coinvolte, che possa evitare incidenze negative sull'ordinato andamento organizzativo e sulla funzionalità complessiva, gravata da sempre maggiori adempimenti assegnati all'Istituto e dal perdurante massiccio esodo di personale.

Conserva inoltre valenza fondamentale la riappropriazione, da parte dell'Istituto, del ruolo di governo e di attuazione dell'integrale processo di riorganizzazione, con la

pienezza della gestione diretta del funzionamento ordinario della tecnostruttura, spettante al Direttore generale e alla dirigenza.

Il modello delineato sarà comunque sottoposto ad una nuova e profonda revisione collegata all'integrazione degli enti soppressi e in particolare dell'INPDAP, caratterizzato a sua volta da una articolata presenza sul territorio.

3.4 Nell'assetto organizzativo dell'Istituto assume importanza sempre crescente la tradizionale collaborazione con i principali soggetti attivi nel campo della sicurezza sociale, che dovrebbero concorrere a migliorare i tempi e la qualità dei servizi, a razionalizzare gli interventi e a 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 dell'Istituto, attraverso il cui apporto capillare anche all'estero, risulta canalizzato nel 2011 l'invio telematico di quasi il 100% delle istanze per l'invalidità civile.

Analoga importante collaborazione – in crescente sviluppo telematico – è quella proseguita con i Centri di Assistenza Fiscale (CAF), nel ruolo riconosciuto di intermediari del Fisco e di soggetti certificatori di diverse attività gestite dall'Istituto, quali le dichiarazioni reddituali dei pensionati e i modelli indicatori della situazione economica.

Per tali rapporti e soprattutto per quelli con oneri a carico dell'INPS, la Corte ha sottolineato l'esigenza di rafforzare forme di controllo, che hanno portato alla rilevazione di importanti anomalie, soprattutto in alcune aree geografiche, da cui è scaturita una azione mirata di verifica della legittimità dei compensi, richiesti all'Istituto, per l'invio delle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) collegate alla certificazione ISEE.

L'attività, svolta nell'ambito del sistema antifrode sviluppato dall'INPS – per cui si rinvia al capitolo 8 – ha permesso di individuare richieste illegittime collegate a DSU più volte ripetute, per la stessa annualità, senza motivo o riferite a soggetti deceduti.

Si è pertanto proceduto alle dovute denunce alle competenti autorità e al rafforzamento dell'impianto sanzionatorio delle convenzioni.

Viene comunque sollecitata sul punto, una compiuta regolazione dei rapporti con i CAF in uno schema di accordo quadro generale relativo a tutti i servizi interessati, fermo restando l'obbligo di recupero dei pagamenti indebiti nei confronti dei singoli soggetti inadempienti.

Un nuovo sviluppo della attività in collaborazione è destinato a svolgersi in attuazione delle leggi di delega sulla riforma del fisco e dell'assistenza, mentre le nuove misure di contenimento della spesa pubblica hanno stabilito una revisione qualitativa e quantitativa delle attività in convenzione, con la previsione di risparmi non inferiori al 20% dei costi sostenuti nel 2011 (art.8, comma 2, lett. b) del D.L. n.95/2012 convertito in Legge n.135/2012).

Numerose altre convenzioni con organismi pubblici e privati continuano ad allargare 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 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, più volte sottolineati 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, 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 dei fondi che concorrono, con quelli nazionali, a garantire le risorse finanziarie.

Nel secondo caso – per l'illustrazione delle azioni intraprese – si rinvia al capitolo 7.

4 – Il sistema dei controlli interni

4.1 I più recenti referti della Corte hanno ribadito l'esigenza di una revisione del sistema dei controlli interni dell'Istituto, costruito sul modello disegnato dal d.lgs. n.286/1999 per le amministrazioni statali e integrato con una funzione di *audit*, nella quale è poi confluita una parte delle attività di ispettorato per formare una Direzione centrale unica, denominata "Ispettorato centrale e sistemi di *auditing*".

In proposito sono state sottolineate le criticità collegate alla carenza di una chiara e precisa demarcazione di ruoli e funzioni ed evidenziate le possibili interferenze e sovrapposizioni, da riconsiderare anche nella contestuale attuazione degli aggiornamenti introdotti dal d.lgs. n.150/2009, che impongono comunque una conseguente modifica della disciplina contenuta sia nel regolamento di organizzazione che in quello di contabilità.

L'esigenza di adeguamento – correlata altresì 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 ambedue i testi dovrà essere assicurata 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 la unificazione di compiti oggettivamente diversi, allo scopo di pervenire ad una precisa definizione e certa distinzione, sia tra di essi, che rispetto ai controlli di gestione e a quelli strategici, ambedue invariati, ma con trasferimento dei secondi all' "Organismo indipendente di valutazione", istituito dal precitato d.lgs. n.150/2009.

Un riesame si rende parimenti indifferibile per le attività di valutazione della dirigenza – soprattutto di prima fascia - 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 di attuare 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 realizzare il concorso consapevole e armonico di ciascuna di esse all'obiettivo comune del continuo miglioramento della funzionalità complessiva dell'Istituto.

4.2 Importanza fondamentale – accresciuta dalle recenti riforme – riveste innanzitutto garantire una precisa distinzione 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 a supporto dei poteri direzionali.

Il secondo riguarda invece la correttezza dei singoli comportamenti di tutti i dipendenti – e non solo di quelli addetti ai processi produttivi – e si svolge attraverso inchieste amministrative, anche su impulso esterno.

La funzione di “*internal auditing*” – non espressamente disciplinata dalle norme per le pubbliche amministrazioni – costituisce attività indipendente e obiettiva, di garanzia e di consulenza, volta a ottimizzare 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*”).

Nel vigente assetto l'apposita Direzione centrale Pianificazione e Controllo di Gestione – mantenuta di livello generale e con competenze inalterate – costituisce in concreto il fulcro dell'intero sistema, sul quale si basano gli altri controlli e vanta una collaudata ed elevata esperienza pluriennale nella programmazione, nel monitoraggio e nella rendicontazione periodica delle attività e dei servizi svolti dall'Ente, applicando una serie di molteplici indicatori di efficienza ed economicità, di efficacia e di qualità.

La ricordata unificazione nella nuova Direzione Ispettorato centrale e sistema di *auditing* di una parte delle pregresse attività di ispettorato ha invece mutato le funzioni, l'assetto e le posizioni dirigenziali della originaria struttura autonoma, 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.

Sono stati pertanto assegnati alla nuova Direzione 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 rimanenti controlli sulla regolarità e sui comportamenti individuali nei soli uffici periferici e gli interventi di normalizzazione, sanzionatori e per il ristoro di eventi dannosi, sono stati invece 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.

Rimane pertanto insoddisfatta la segnalata necessità di una 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 impongono invece una indispensabile azione di controllo, soprattutto a seguito dell'accentramento della funzione di approvvigionamento nella Direzione centrale risorse strumentali della stessa Direzione generale.

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

In ogni caso, appare indispensabile una riconsiderazione sull'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 della indipendenza, quantomeno formale, quale connotazione essenziale dell'attività ispettiva.

Sul punto conviene altresì ribadire che l'inserimento della funzione ispettiva in una più ampia struttura di livello più elevato - tra l'altro, 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.

Giova infine aggiungere 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 dal vigente assetto - che impongono indilazionabili misure correttive, anche in esito all'aumento di personale e di attività, collegato all'accorpamento degli enti soppressi - devono pertanto nuovamente rilevarsi il presidio insufficiente della funzione ispettiva interna sui singoli comportamenti, lo scarso numero delle verifiche, soprattutto nei confronti dei dipendenti della Direzione generale, nonostante le osservazioni formulate dagli organi di controllo.