

dall'applicazione dell'art. 61, comma 17 del D.L. n. 112/2008 (c.d. "dividendo di efficienza").

Ancora nello stesso profilo deve altresì tenersi conto del D.L. n.78/2010, che stabilisce – per il triennio 2011/2013 – il congelamento dei trattamenti, anche accessori, per il personale del pubblico impiego, incluso quello dirigenziale, ulteriormente esteso al 2014 dal D.L. n.138/2011.

5 – Le risorse umane

5.1 Per una delle più grandi aziende nazionali di servizi, quale è l'INPS, assume rilievo strategico il fattore risorse umane, che continua invece ad essere esposto a forti limitazioni, imposte in via generalizzata alle pubbliche amministrazioni, principalmente per esigenze di riequilibrio finanziario.

La copertura dei dipendenti in servizio si attesta al 5,5%, per effetto di una ulteriore contrazione nella consistenza complessiva, che scende a 27.640 unità (28.250 nel 2009), nonostante il notevole ridimensionamento della dotazione organica da 32.074 a 29.262 posti, operato in attuazione della legge n.25/2010.

La seguente tabella mostra il trend in costante e notevole appesantimento dei valori percentuali negativi, con un picco nell'ultimo quinquennio – dimezzato nel dato del 2010, per effetto della segnalata e più ravvicinata, riduzione dell'organico - che può assumere aspetti allarmanti, per i livelli minimi di funzionalità dell'Istituto, soprattutto perché contestuale ad un sempre maggiore carico di compiti affidati dal Legislatore.

Anno	Dotazione organica	Consistenza	% copertura
2002	36.478	34.174	-6,3%
2003	36.478	33.372	-8,5%
2004	36.478	32.971	-9,6%
2005	34.914	32.773	-6,1%
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%

Il fenomeno evidenziato deriva dal maggiore esodo annuale (1.554), rispetto ai minori ingressi (944), collegati al blocco delle assunzioni, che appaiono tuttavia in aumento rispetto al 2009.

Modesto si conferma, altresì, il consentito ricorso alla mobilità interenti (418) e alle posizioni di comando con oneri a carico dell'Istituto (154), mentre risulta più che raddoppiata l'entità delle prestazioni acquisite mediante contratti di somministrazione, passate da 582,27 unità uomo/anno del 2009 a 1.608,50 del 2010.

In proposito la Corte ha peraltro ripetutamente sottolineato che, per fronteggiare le scoperture organiche, non appare strumento adeguato il crescente e massiccio ricorso al lavoro interinale che, pur essendo formalmente destinato al caricamento dei dati nel sistema informatico, rischia di tradursi in anomali processi di esternalizzazione dell'attività istituzionale e di alimentare aspettative di assunzione, come in seguito sarà evidenziato.

Nella distribuzione del personale per genere, continuano a prevalere le donne, che restano però minoritarie nella dirigenza - soprattutto di prima fascia (15%) - in contrasto con i principi di pari opportunità, stabiliti per legge.

Al momento - come rilevato nel precedente referto - uno solo dei 12 posti di Direttore centrale della Direzione generale risulta coperto da una donna e la presenza femminile si riscontra in tre delle 15 Direzioni regionali di livello generale, oltre che in uno dei 4 posti di vertice nelle aree dei professionisti.

La situazione descritta, che rispecchia la peggiorata posizione italiana nella graduatoria del mondo del lavoro (dal 64° al 74° posto su 114 paesi considerati), è stata oggetto di specifica considerazione da parte del CIV, nell'esercizio dei poteri di indirizzo e per l'indicazione delle direttive da seguire nella politica del personale.

Dalla distribuzione per classi di età dei dipendenti a tempo indeterminato risulta che quella maggiore è costituita dal 53,7%% delle unità tra i 50 e i 60 anni (51% nel 2009), mentre il 7,2%% riguarda gli ultrasessantenni.

La quota prevalente dei dirigenti risulta formata dalle unità sotto i 50 anni (51%) e scende inoltre dal 26% al 14,6% la quota degli ultrasessantenni, quale primo riscontro del criterio di ricambio generazionale, introdotto nella procedura di conferimento degli incarichi dalla determinazione commissariale n.188/2009.

Il rapporto sull'andamento della produzione rivela che la costante diminuzione della consistenza di personale viene parzialmente fronteggiata attraverso una distribuzione delle risorse umane volta a privilegiare le aree di produzione rispetto a quelle di supporto: la forza equivalente impiegata nei "processi primari" è infatti passata dal 73,4% del 2009 al 75,4% del 2010.

In tema di adempimenti normativi sulla trasparenza, la Corte deve peraltro ribadire che la pubblicazione sul sito internet delle retribuzioni annuali dei dirigenti e degli altri dati prescritti dalla legge n.69/2009, non soddisfa compiutamente le finalità perseguite, per l'incompletezza - comune ad altre amministrazioni - delle componenti del trattamento complessivo e di una parallela informativa sui corrispondenti trattamenti attribuiti alle posizioni di vertice dei professionisti, peraltro non espressamente prevista nelle specifiche disposizioni.

5.2 Con atto presidenziale del 23 giugno 2010 e in diretta applicazione della menzionata legge n.25/2010 – oltre che del D.L. n.78/2010, che ha trasferito all'INPS i dipendenti del soppresso IPOST – è stata ulteriormente rideterminata la dotazione organica delle aree professionali in 27.649 unità e quella dei professionisti in 1.137, a fronte dei contingenti già ridotti, rispettivamente a 30.406 e 1.145, ai sensi della legge n.133/2008.

Una analoga contrazione si è verificata nella dotazione dei dirigenti a 476 unità - 27 di prima fascia (12 centrali e 15 periferici) e 449 di seconda - a fronte di quella anteriore, stabilita in complessivi 523 posti.

Come in precedenza indicato, le unità in servizio al 31 dicembre 2010 ammontavano a 27.640, di cui 404 dirigenti, 1.015 appartenenti ai professionisti e 26.221 delle aree professionali.

La rappresentazione analitica della dotazione e della consistenza per ciascuna categoria, in raffronto con il 2009, viene esposta nella seguente tabella.

	Dotazione L.25/2010	Decremento da dotazione L.133/2008	Consist. 2009	Consist. 2010	Incremento Decremento 2009/2010	Scopertura % 2010
Dirigenti	476	- 47	340	404	+ 18,8%	15,1%
Professionisti	1.137	- 8	1.058	1.015	- 4,1%	10,7%
A-B-C	27.649	- 2.757	26.852	26.221	- 2,3%	5,2%
Totale	29.262	- 2.812	28.250	27.640	- 2,2%	5,5%

Nella descritta situazione di accentuate scoperture, su iniziativa dell'Istituto, il DPCM 30 novembre 2010 e il DPCM del 10 marzo 2011 hanno autorizzato assunzioni a tempo indeterminato pari rispettivamente a 299 (per il triennio 2010/2012) e 802 unità (di cui, peraltro, 568 progressioni verticali e 21 trattenimenti in servizio).

Considerando il *turnover* quale indicatore della mobilità del lavoro – in termini di rinnovo del personale – va osservato che le scelte effettuate lasciano uno spazio limitato per il ricambio nelle aree professionali, salvo per gli ispettori di vigilanza C1 (nella misura di 52, ma già autorizzati per il biennio 2008/2009 in 310 unità), mentre appare modesto l'incremento dei C3 (di cui 100 amministrativi e 20 informatici) e ancor più dei B1 (31).

Più coerente al quadro complessivo di contesto sembra invece l'autorizzazione a bandire un nuovo concorso per 156 amministrativi C1 nel triennio 2010/2012.

In ordine ai professionisti, nell'autorizzazione a bandire concorsi per il triennio 2010/2012, vengono ricompresi 48 medici e 54 avvocati, oltre a 11 unità di statistico attuariali.

Nell'ambito di queste ultime categorie, conviene sottolineare che le crescenti competenze affidate all'Istituto in materia di invalidità civile impongono – come già in precedenza rilevato - attente riflessioni sulla verifica di costi e benefici ai fini di una stabile implementazione della dotazione organica dell'area medico legale, soprattutto a seguito della recente menzionata possibilità di gestire l'intero ciclo del procedimento, a partire dalla prima visita sanitaria.

Analoghe riflessioni – vale ribadire - saranno necessarie dopo l'auspicabile superamento del grave fenomeno del contenzioso accumulato nel tempo e delle misure straordinarie di ricorso a prestazioni di legali esterni, per una scelta di piena coerenza con la prevista dotazione di una avvocatura interna.

Con riguardo al personale dirigenziale, a fronte di una sensibile copertura di circa il 20% delle vacanze organiche - operata nel 2010, nel segno di una forte discontinuità – si rileva una ulteriore autorizzazione a bandire concorsi per 40 unità di seconda fascia.

La linea di privilegio per la provvista di personale dirigenziale non sembra tuttavia trovare piena rispondenza nella parallela azione di recupero dei soppressi incarichi di preposizione alle Agenzie locali, allo stato affidati ai funzionari delle aree professionali, né nell'ulteriore ricorso ad incarichi dirigenziali esterni a tempo determinato nella misura di 6 (dopo i 2 del 2009), che ha costituito oggetto di specifiche osservazioni nel precedente referto.

In particolare sul reclutamento dei dirigenti, si deve innanzitutto e in via più generale, ribadire l'indifferibile necessità di adeguate misure per la gestione trasparente delle procedure di acquisizione delle professionalità esterne, attraverso la predisposizione di una disciplina puntuale ed esaustiva dei criteri e del procedimento di conferimento e richiamare l'esigenza di corredare ciascun provvedimento di analitica indicazione dell'*iter* preordinato alla sua adozione, nel rispetto dei consolidati orientamenti del controllo (per l'ultimo cfr. delibera n.18/2010 della Sezione centrale del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti).

Né può trascurarsi di evidenziare, ancora una volta, che siffatta tipologia di incarichi rimane esposta ad ulteriori fattori di anomalia, collegati alla invalsa prassi di operare ripetute proroghe alla durata del primo contratto, contraddicendo le precipue finalità, proprie del rapporto a tempo determinato, volto a superare oggettive necessità transitorie non assolvibili con le professionalità interne.

Nel caso dell'INPS, va sottolineato che, dopo il secondo rinnovo di 5 contratti di durata triennale ne è stata disposta l'ennesima proroga, sia pure per 18 mesi.

Anche per tale ultimo aspetto deve ancora porsi in rilievo che ciascun rinnovo non può prescindere da una accurata nuova valutazione, non solo della situazione di fatto, ma altresì delle concrete esigenze obiettive e, inoltre, della perdurante e quindi attuale sussistenza, sia dei presupposti, sia delle corrispondenti disponibilità eventualmente sopravvenute all'interno dell'Ente.

Sempre nello stesso specifico profilo, va pertanto richiamata l'attenzione degli organi responsabili sui rilievi formulati dalla Corte (del. n. 12/2010 della Sezione del controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato), che ritiene inammissibile la riassegnazione – alla scadenza – di un nuovo termine di durata, pari a quello già attribuito e che non sia ad esso complementare.

Quale valutazione conclusiva di sintesi sull'evidenziato andamento dei flussi in entrata e uscita del personale, conviene quindi osservare – anche sulla base dell'informativa del CIV sulle politiche del personale per il 2011, che prevede un esodo di circa 1.000 unità – che risultano appesantite le criticità già rilevate nei precedenti referti.

La progressiva riduzione nella consistenza delle risorse umane, particolarmente grave nei settori produttivi e nelle sedi, richiede pertanto un attento monitoraggio e una approfondita riflessione, soprattutto per gli effetti sulla funzionalità complessiva – per di più esposta alla rilevata crescente pressione dei maggiori compiti assegnati all'Istituto – che solo parzialmente può giovare delle ripetute misure di riorganizzazione, peraltro scarsamente condivise e in gran parte avversate dal personale dipendente.

A fronte del confermato vincolo sulle assunzioni, nell'ambito di un contingente corrispondente alla spesa e ad un numero di unità pari al 20% delle cessazioni nell'anno precedente, potrebbe rivelarsi non pienamente congrua la scelta operata di integrare le carenze dirigenziali, tralasciando di colmare quelle delle aree professionali, gravate dalle nuove responsabilità nelle Agenzie.

In ogni caso va ribadita l'inidoneità della decisione di sopperire alle accresciute esigenze istituzionali attraverso il già rilevato aumento dei contratti di lavoro interinale nel corso del 2010 – soprattutto in vista della drastica riduzione del 50%, disposta dal D.L. n.78/2010, per la quale si fa rinvio al successivo paragrafo 5.5 – e con il ricorso al personale in posizione di comando, indipendentemente dal titolo di studio, prescritto in via generale e richiesto per gli accessi sia mediante concorso che per mobilità.

5.3 In materia di conferimento delle qualifiche apicali, meritano segnalazione i nuovi criteri stabiliti per le posizioni di coordinamento generale delle aree dei professionisti (legale, statistico attuariale e tecnico edilizia), con la determina presidenziale del dicembre 2010, che segue quella dell'ottobre 2009, relativa ai dirigenti di livello generale.

In particolare, nella determina per ultimo adottata, salvo che per il ricordato ricambio generazionale introdotto solo per la dirigenza, viene fatto espresso richiamo al principio delle pari opportunità e ai generali requisiti delle attitudini e capacità professionali, delle risultanze e delle esperienze maturate di cui all'art.19 del d.lgs. n. 165/2001.

Si dispone pertanto la conseguente valutazione prioritaria di conoscenze, esperienze, capacità, potenzialità e competenze nella stima dei titoli culturali e della formazione di ciascun candidato, facendo espressa applicazione analogica, ai coordinatori generali dei professionisti, dei criteri già fissati per i dirigenti di prima fascia, in ragione del ritenuto carattere fiduciario di ambedue le tipologie di rapporto.

Va tuttavia osservato che, a pochi giorni dalla prima determina, è stato introdotto il comma 1 bis del predetto art.19, che impone di rendere conoscibili, anche attraverso il sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono vacanti nella dotazione organica e i criteri di scelta, nonché di acquisire la disponibilità dei dirigenti interessati e di valutarla.

La operata equiparazione ha invece di fatto eliminato, anche per i professionisti, la pregressa disciplina di maggiore garanzia, che prevedeva la valutazione comparativa delle candidature e una apposita procedura selettiva - individuata nel CCNL 2006/2009, all'epoca vigente e comprendente, tra gli elementi fondamentali, la predeterminazione del punteggio e una apposita commissione - sostituita da una mera proposta del Direttore generale al Presidente dell'Istituto, "preventivamente alla scadenza delle procedure preordinate alla valutazione comparativa delle candidature per la formulazione della proposta" medesima, peraltro in carenza di specifiche disposizioni analitiche.

Nell'innovato assetto delle nomine apicali la dichiarata prevalenza dell'aspetto fiduciario del rapporto con l'Amministrazione ha finito per far premio sui principi di tutela delle posizioni soggettive, con rischi di negativa incidenza sul corretto esercizio delle prerogative spettanti alle posizioni di vertice della tecnostruttura.

Nel delineato contesto sono state adottate, all'inizio del 2011, 8 conferme di altrettanti dirigenti di prima fascia, e una nuova nomina (a fronte delle 2 del 2010, segnalate nel precedente referto), tutte peraltro non sottoposte in bozza al previo esame dei sindaci e del Magistrato delegato al controllo e prive di riferimento, tanto al

principio delle pari opportunità, quanto a quelli di imparzialità e di buon andamento, che avrebbero consentito quantomeno l'espressione di più ampie candidature e un'adeguata selezione comparativa.

Gli stessi provvedimenti sono stati inoltre decisi con un'anticipazione invero ampia (in 5 casi, di otto mesi) sulla prevista scadenza e quindi anche rispetto alla prescritta verifica triennale degli obiettivi e dei risultati programmati e, per di più, utilizzando tutte le relative vacanze, *in limine* all'entrata in vigore della nuova norma (art.28 bis del d.lgs. n.165/2001) che ha invece riservato una quota del 50% dei posti di dirigente generale, da destinare alla diversa modalità di accesso, mediante concorso e con decorrenza risalente al 1° gennaio 2011, ribadita dalla direttiva del D.F.P. n.11 del 5 agosto dello stesso anno.

In contrapposizione alle predette scelte anticipate, va segnalato invece il forte ritardo nella determinazione, adottata il 16 maggio 2011 e con termine finale al 30 giugno successivo (per il collocamento in pensione), di reimmissione nel ruolo dell'ex Direttore generale del soppresso IPSEMA – già dirigente generale dell'INPS in aspettativa – e di contestuale istituzione di uno specifico incarico di studio e ricerca, con decorrenza dal 1° gennaio dello stesso anno 2011.

Quale aspetto di minore negatività deve peraltro rilevarsi il già menzionato superamento delle prolungate situazioni di precarietà – evidenziate nei precedenti referti – nella definitiva copertura dei posti di Coordinatore generale dell'area tecnico-edilizia e di quella statistico-attuariale (rispettivamente vacanti dai mesi di gennaio e febbraio 2008), sia pure facendo applicazione dei nuovi criteri di minore garanzia, sulla base dei quali è stato altresì successivamente adottato, nel caso specifico tempestivamente, il rinnovo del Coordinatore generale dell'area legale.

5.4 La spesa sostenuta per il personale nel 2010, in termini finanziari di competenza, ammonta ad un importo complessivo impegnato di 1.609 mln di euro (1.616 nel 2009), che costituisce il 44% delle spese di funzionamento di parte corrente (44% nel 2009), pari a 3.662 mln di euro (3.659 nel 2009).

Nel triennio 2008/2010 le spese di funzionamento di parte corrente sono aumentate del 4,5% (rispetto ai 3.504 mln di euro nel 2008), mentre registra un andamento inversamente proporzionale la spesa di personale, diminuita del 4,7% (rispetto ai 1.689 mln di euro nel 2008), a conferma delle misure generalizzate di contenimento degli oneri imposti al pubblico impiego.

In proposito, la Corte ha tuttavia più volte sottolineato come gli interventi lineari di riduzione degli specifici oneri – tra l'altro spesso ricadenti, come nella specie, sulle

dotazioni delle meno elevate aree professionali e quindi principalmente sulle risorse umane addette alla produzione – non appaiono idonei a frenare le spese nel breve periodo e rischiano di compromettere la produttività e la funzionalità dell'Istituto nel lungo periodo.

A conferma, va osservato che i suddetti oneri per il personale, ripartiti tra UPB4 (Risorse umane) e UPB5 (Risorse strumentali), mostrano una diminuzione di 7 mln di euro (73 mln nel 2009), a fronte di un risparmio di 184 mln di euro stimato nel 2009, quale effetto della riduzione dell'organico disposta a fine 2008.

La flessione dello 0,4% (4,3% nel 2009) risente sia dell'andamento decrescente delle unità di personale in servizio e del processo di riorganizzazione, sia della diminuzione del 10% stabilita dall'art. 67 della legge n.133/2008.

In particolare, gli oneri per il personale imputati alla UPB4 registrano un importo di 1.691 mln di euro nel preventivo originario e di 1.570 mln di euro nel rendiconto dell'esercizio 2010, mentre nel 2011 espongono uno stanziamento di 1.720 mln di euro nel preventivo e di 1.588 mln di euro nell'assestamento, comprensivo peraltro quest'ultimo degli oneri connessi al trasferimento del personale ex IPOST.

L'andamento del costo del lavoro viene riportato nella seguente tabella, elaborata sulla base degli elementi forniti dall'Istituto.

COSTO DEL LAVORO

(migliaia di euro)

DATI DI BILANCIO CONSUNTIVO	2008	2009	2010	Variazioni 2009/2010
SPESE PER COMPETENZE FISSE	793.360	764.324	751.153	-1,72%
SPESE PER COMPETENZE ACCESSORIE	494.872	451.870	462.519	2,36%
SPESA PER RETRIBUZIONE LORDA	1.288.232	1.216.104	1.213.672	-0,21%
COMPETENZE NON RETRIBUTIVE	348.868	322.942	316.679	-1,94%
COSTO DEL PERSONALE	1.637.100	1.539.046	1.530.351	-0,57%
ALTRE SPESE + FRINGE BENEFITS	66.173	70.745	65.360	-7,61%
COSTO DEL LAVORO	1.703.273	1.609.791	1.595.711	-0,88%

I dati continuano a rispecchiare gli obiettivi di contenimento fissati dalla già citata legge n.133/2008, nella quale è stabilito che, a decorrere dal 2009, l'ammontare complessivo dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa non può eccedere quello previsto per l'anno 2004, come certificato dagli organi di controllo e sulla base delle disposizioni della finanziaria 2006, peraltro ulteriormente ridotto del 10% dal 2010.

Le medie pro-capite delle retribuzioni annue nel triennio 2008/2010, distinte per qualifica, sono riportate nella seguente tabella elaborata sulle risultanze del conto annuale.

(euro)

QUALIFICA	RETRIBUZIONI MEDIE TOTALI INCLUSI ARRETRATI			
	2008	2009	2010	2009/2010
Dirigenti I F	217.616	258.326	335.801	+30%
Dirigenti II F	158.491	176.810	184.967	+4,6%
Medici	91.749	93.257	107.053	+14,8%
Professionisti	114.085	132.660	148.664	+12%
Pers. ruolo a esaurimento	88.796	99.781	96.949	-2,8%
Area C	38.851	40.744	40.964	+0,5%
Area B	31.582	33.604	34.266	+1,9%
Area A	27.725	30.625	31.774	+3,7%
Media ponderata totale	41.803	43.983	45.321	3%

Dai dati emerge l'aumento della media ponderata totale del 3%, fortemente influenzato dagli incrementi relativi all'area dei medici e dei dirigenti, che contribuiscono ad allargare la forbice rispetto alle aree professionali A-B-C (+1,9%).

Va tuttavia sottolineato che gli incrementi delle retribuzioni medie riferite al 2010, sono essenzialmente imputabili alla corresponsione degli arretrati relativi agli anni precedenti ed al ripristino dei fondi relativi ai progetti speciali di cui all'art.18 della L.n. 88/89 - sebbene ridotti del 20% - che nel 2009 era stato disapplicato in virtù dell'art.67, c.2 del D.L. n.112/08.

Sull'assetto esposto andranno comunque ad incidere le misure legislative che stabiliscono - a decorrere dal 1° gennaio 2011 - un abbattimento dei trattamenti economici complessivi del 5% per la parte eccedente i 90.000 euro lordi annui e fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente i 150.000 euro, nell'ambito del solo pubblico impiego.

A queste ultime misure si aggiungeranno gli interventi - adottati con il D.L. n. 138/11 convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148 - che prevedono un contributo del 3% sui redditi complessivi oltre i 300.000 euro.

In proposito la Corte deve ribadire che le riduzioni generalizzate rischiano di incidere sulle politiche retributive e sulle specificità proprie dell'Ente, trascurandone la precipua funzione di azienda di servizi e il livello di produttività raggiunto che, nel consuntivo dell'anno 2010, mostra una crescita del 13% (16% nel 2009) - con impatto

pari al 9,8% (12,6% nel 2009) nell'ambito dei soli processi "primari" - strettamente e oggettivamente collegata all'incremento della produzione e alla riduzione delle unità in servizio.

Ancora in tema di trattamento del personale, meritano in ultimo un breve cenno l'andamento crescente degli interventi di natura assistenziale e sociale e il forte calo nei prestiti e nei mutui edilizi riportati nella seguente tabella, a partire dal 2008.

(euro)

	2008	2009	2010	2009/2010 Variazione assoluta	2009/2010 Variazione %
Polizza sanitaria	9.566.916	9.658.664	11.069.999	1.411.335	+14,6
Borse di studio	2.599.740	2.600.000	2.623.748	23.748	+0,9
Sussidi Straordinari	500.000	1.841.336	1.503.024	-338.313	-18,4
Soggiorni e sussidi	3.235.179	3.334.792	3.609.270	274.478	+8,2
Totale interventi assistenziali e sociali	15.901.835	17.434.792	18.806.040	1.371.248	+7,9
Prestiti	130.263.738	130.008.043	105.139.815	-24.868.228	-19,1
Mutui edilizi	128.750.849	94.171.363	80.283.373	-13.887.990	-14,7

In particolare, l'incremento del 2010 risulta influenzato dalla nuova polizza sanitaria, che presenta però forti criticità per i beneficiari, quali, esemplificativamente, il mancato pregresso rimborso delle prestazioni ad alta frequenza e delle cure e protesi dentarie non dipendenti da infortunio, oltre alla riduzione della diaria surrogatoria, sino al suo dimezzamento nel caso di *day-hospital*.

Tra le spese in esame rientrano altresì quelle per la gestione dell'asilo-nido, per i figli dei dipendenti, da ricomprendere tra gli oneri di funzionamento per il personale in attività di servizio, ma imputate alla UPB 5.

In proposito ha costituito oggetto di osservazioni la decisione di destinare tali ultimi benefici a personale esterno e, in particolare, anche ai dipendenti di ditte fornitrici di servizi all'Istituto – indipendentemente, tra l'altro, da apposita previsione nei capitolati di gara – sottraendo risorse per la gestione riservate, in base alla delibera istitutiva del nido, ai soli figli dei dipendenti.

5.5 Come anticipato nel precedente paragrafo, gli oneri per il personale in attività di servizio imputati alla UPB4 non esauriscono tutte le spese inerenti le risorse umane, che trovano allocazione anche nella UPB5, nell'ambito delle categorie degli oneri di funzionamento e degli interventi diversi.

Appare rilevante, nella presente trattazione sul costo globale delle risorse umane e sulle corrispondenti politiche di gestione, segnalare nuovamente alcune spese emblematiche delle dimensioni e dell'andamento dell'acquisizione di prestazioni esterne, i cui dati salienti per il triennio 2008-2010 vengono esposti nel prospetto seguente.

(euro)

	2008	2009	2010	2009/2010 Variazione assoluta	2009/2010 Variazione %
Formazione	2.987.240	4.753.864	2.147.414	-2.606.450	-54,8%
Lavoro interinale	4.550.367	9.008.551	29.397.089	20.388.538	+226,3%
Avvocati domiciliatari	-	3.935	729.236	725.301	-
Componenti esterni commissioni mediche	3.233.200	5.567.599	10.717.278	5.149.679	+92,5%

Dopo il raddoppio del 2009, spicca nel 2010 la triplicazione - in valori assoluti - della spesa per l'acquisizione di prestazioni di lavoro temporaneo, che ha assunto profili non lontani da uno stabile impiego presso l'Istituto, per effetto soprattutto della continuità del rapporto con la stessa società fornitrice.

Il fenomeno ha subito la massima espansione poco prima del drastico intervento limitativo introdotto dall'art.9, comma 28, del D.L. n.78/2010, il quale ha stabilito che dal 2011 la spesa per il personale interinale non può superare il 50% dell'importo sostenuto nel 2009 - nel solco del contenimento degli oneri del pubblico impiego - producendo incidenze e anche sugli impegni contrattuali assunti dall'Istituto per lo stesso anno 2011 (nell'ammontare di quasi 5,9 mln di euro).

In proposito i precedenti referti avevano segnalato la delicata problematica connessa, sia al profilo della sicurezza - nell'affidamento dell'acquisizione di dati sensibili a lavoratori dipendenti da un diverso soggetto giuridico (la società di lavoro interinale) e nelle correlate difficoltà di controllo sulle effettive prestazioni svolte - sia all'aspetto dell'anomalo utilizzo di uno strumento straordinario per sopperire a carenze di organico e per lo svolgimento delle ordinarie funzioni istituzionali.

Per tale ultimo aspetto, le criticità evidenziate - e, di fatto, accentuate - si sono tradotte nella rilevata imprevista conclusione dei contratti in essere e nella non agevole presa in carico delle attività svolte correntemente dagli interinali da parte del personale dipendente dall'Istituto, con ulteriore sovraccarico dell'ordinario lavoro.

Inoltre ha preso concreta forma il rischio, evidenziato sempre nei pregressi referti, dell'alimentazione di infondate aspettative di stabilizzazione dell'impiego e, a

livello più generale, di continuità occupazionale, sfociato in specifiche interrogazioni parlamentari e in apposite risoluzioni governative rivolte agli enti previdenziali.

Passando alle iniziative per la formazione e l'addestramento del personale nel 2010 e 2011 - programmate a supporto del cambiamento organizzativo e della riorganizzazione sul territorio - gli obiettivi primari dell'apposito piano 2010 appaiono finalizzati ad accompagnare le fasi di sperimentazione e successivo consolidamento e volti a fornire strumenti adeguati a facilitare la ricollocazione funzionale e lo sviluppo delle competenze del ruolo, sotto il duplice aspetto "divulgativo e tecnico-professionale" e "comportamentale motivazionale".

I relativi impegni di 2,1 mln di euro (pari al 34% del budget che ammonta a 6,3 mln) mostrano una contrazione che si pone in controtendenza rispetto alla ripresa verificatasi nel 2009 e hanno riguardato principalmente il progetto di formazione e *change management*, diretto a supportare il personale nella realizzazione della riorganizzazione delle strutture e dei processi e le attività formative dei responsabili delle Agenzie e dall'Area anagrafica e flussi.

In ordine al primo progetto - di cui si è già fatto cenno nel precedente referto - i sindaci hanno osservato che le corrispondenti determinazioni di spesa non appaiono ispirate ai principi della concentrazione e selezione delle iniziative e suscitano dubbi, sia sulla coerenza con il piano, sia quanto all'affidamento di servizi all'esterno, mediante procedure, da approfondire nel profilo della regolarità, economicità ed efficacia, oltre che della conoscenza più completa e aggiornata della qualità e quantità degli investimenti nelle risorse umane.

Gli indicati impegni complessivi non comprendono tuttavia le prenotazioni riferite a due procedure di gara bandite per l'affidamento di interventi a docenza esterna, di competenza del 2010, ma assunte negli ultimi giorni di dicembre e pertanto destinate a confluire nella parte vincolata dell'avanzo di amministrazione, ove non fossero incappate nella già menzionata riduzione - del 50% della spesa 2009 - introdotta dal D.L. n.78/2010.

La Ragioneria Generale del vigilante Ministero dell'economia ha infatti ritenuto che il vincolo debba tenere conto di tutti gli impegni assunti nell'esercizio 2011, inclusi quelli riferiti a procedure di gara che, avviate nel corso dell'anno precedente, pur avendo dato luogo a prenotazioni di impegno, si siano concluse nell'esercizio medesimo, pena l'elusione delle norme sul contenimento della spesa.

Quanto invece alla crescente somma sostenuta per i compensi ai medici convenzionati, soprattutto in materia di invalidità civile, che registra nel 2010 un aumento del 92,5% e un importo di 25,5 mln di euro nelle previsioni 2011, le

principali ragioni sono da ricondurre alla osservazioni formulate nel capitolo 7, cui si rimanda.

Del tutto irrilevante nell'ammontare totale degli impegni, ma di importo assoluto consistente negli stanziamenti iniziali a partire dal 2009 - in misura pari a 15 mln di euro - si conferma la spesa prevista per incarichi ad avvocati domiciliatari.

L'esiguità della somma riportata in tabella comprova la pressoché totale inattuazione della sperimentazione programmata già dal 2009 e il suo sostanziale slittamento al 2010 - trattato nel capitolo 9, cui si fa rinvio - con il concreto avvio a partire dal 2011.

5.6 Come già rilevato nel precedente referto, le linee di politica gestionale delle risorse umane - condizionate dal blocco generalizzato delle assunzioni e dalla contrazione dei trattamenti economici - appaiono orientate ad una forte spinta al massimo utilizzo degli aggiornamenti tecnologici e ad una ripetuta serie di misure riorganizzative delle strutture, delle procedure amministrative e dei processi di lavoro, per fronteggiare il massiccio esodo di personale e le nuove gravose competenze affidate all'Istituto.

Permangono peraltro immutate perplessità e preoccupazioni collegate al sempre più ampio e frequente ricorso a prestazioni esterne - spesso acquisite per l'esercizio di delicate e strategiche funzioni istituzionali - sia in via diretta, sia attraverso appalti di servizi, caratterizzati da ampie quote di forme consulenziali e di impiego di risorse umane, in ragione soprattutto dei possibili rischi di modifiche organizzative di natura strutturale e della perdita del governo di talune delle principali attività dell'Ente.

Rilevante risulta infatti la spesa per il personale esterno in alcuni importanti contratti, come per il progetto di formazione e di *change management* - che si è consolidato nella scelta di una notoria società esterna con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando - e la somministrazione di lavoro temporaneo precedentemente segnalata.

Nel novero dei contratti di servizi in esame rientrano i 6 conclusi per il nuovo ruolo dell'INPS nel *welfare*, affidati sempre mediante procedure negoziate e con oneri di circa 121 mln di euro nel biennio 2009 e 2010 (di cui oltre 31 mln per il supporto professionale), che nel 2010 hanno visto l'estensione delle forniture, con oneri estesi al 2011 per altri 24 mln di euro (di cui oltre 6 mln per il supporto professionale).

Ancora nello stesso ambito, merita altresì menzione l'aggiudicazione, per circa 3,7 mln di euro, dell'attività obbligatoria di monitoraggio dei contratti di *outsourcing* dei servizi informatici - gestiti dall'Istituto per un ammontare di circa 450 mln di euro

– che ha formato oggetto di interrogazioni parlamentari, tra l'altro riguardanti profili di incompatibilità connessi alla mancata separazione funzionale fra le società operanti presso l'Istituto stesso, nel duplice ruolo di controllante e di controllato.

Nel corso del 2010 risulta significativo anche il servizio di *business continuity-disaster recovery*, che è stato oggetto di due aggiudicazioni a due diverse società, con procedura negoziata senza bando e nello stesso arco temporale, rispettivamente per la predisposizione del sito in vista del completamento del campus dell'Istituto e per l'adeguamento del servizio di trasporto metropolitano.

Il primo contratto è stato stipulato per un ammontare di oltre 35 mln di euro (di cui circa 11 mln per risorse umane) e, il secondo, di importo superiore a 1 mln di euro (di cui oltre un quarto per apporti professionali).

All'ampio e crescente ricorso a consulenze professionali esterne – che rischiano di eludere le misure legislative di riduzione degli incarichi a persone fisiche, in effetti non assegnate dall'Istituto negli ultimi anni – mira a porre un argine la recente norma che include nel regime limitativo anche i conferimenti a persone giuridiche (art.16 del D.L. n.98/2011).

Va conclusivamente osservato che, nel quadro dei vigenti vincoli, si confermano prioritari i consentiti istituti della mobilità e, soprattutto, delle deroghe alle assunzioni, ove siano, come nel caso dell'INPS, corroborate da motivate e documentate richieste di adeguate dotazioni di risorse umane proprie, che consentano – tra l'altro – quanto meno il ricambio delle unità di uscita, per l'assolvimento dei nuovi e crescenti compiti istituzionali.

Un rilievo centrale assumono, comunque, gli indirizzi formulati dal CIV, sulla piena valorizzazione delle professionalità interne – da specializzare con adeguati percorsi formativi, che precedano e accompagnino i processi di riordino – e sulla continua ricerca della massima condivisione delle scelte adottate dal vertice di indirizzo gestionale dell'Istituto, ferma restando, per le oggettive necessità di transitorio ricorso a prestazioni esterne, la fissazione di rigorosi criteri selettivi.

6 – Le contribuzioni

6.1 Nell'ambito delle entrate correnti, che registrano un importo complessivo di 236.061 mln di euro, quelle per contribuiti (147.647 mln di euro) coprono una quota del 62,5% - con una crescita nell'incidenza di 0,5 punti percentuali rispetto al 2009 - e aumentano di 2.616 mln di euro (+1,8%), peraltro in livelli assoluti e percentuali notevolmente inferiori alle prestazioni, analizzate nel capitolo successivo.

Assume rilievo preminente l'andamento delle predette entrate contributive - prendendo in esame l'ultimo quinquennio, esposto nella seguente tabella - per una valutazione della principale fonte di alimentazione e di garanzia per l'equilibrio del sistema previdenziale.

2006	2007	2008	2009	2010
+4%	+12%	+8%	-1,8%	+1,8%

Nel 2010 si nota una ripresa nel flusso delle entrate contributive rispetto al 2009, anno in cui l'inversione di tendenza (-2.967 mln di euro) trova chiara derivazione della crisi economica, che si riflette nella modesta lievitazione del dato finale.

I trasferimenti statali nell'aggregato delle entrate correnti rimangono pressoché invariati (-0,1%), passando da 84.199 mln del 2009 a 84.145 nel 2010, con un preoccupante indebolimento del ruolo di riequilibrio tra le minori contribuzioni e le maggiori prestazioni.

6.2 Nell'ambito delle entrate contributive collegate al comparto di maggiore consistenza, relativo al lavoro dipendente, si assiste ad un incremento (+1.429,4 mln) trainato essenzialmente dalla crescita verificatasi nel Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (FPLD), che ne costituisce il cardine, e nella Gestione Prestazioni Temporanee (GPT).

Gli apporti contributivi dei principali fondi vengono riportati nella seguente tabella, in raffronto con i corrispondenti dati dell'anno precedente.