4.3 Nell'ambito della funzione di *audit*, vanno individuate ed eliminate le possibili aree di interferenza con le competenze sulla regolarità dei comportamenti e con quelle spettanti ad altre Direzioni centrali, in materia di organizzazione e controllo di gestione e con le attività di controllo strategico e di valutazione della *performance*.

In effetti l'azione di *audit* ha subito una trasformazione della tipica funzione di controllo generale di secondo grado sull'intero funzionamento delle strutture e sulla *governance* complessiva dell'Istituto, estendendosi ai compiti di supporto a tutela della legalità e quindi all'area della regolarità amministrativa.

La Direzione in esame si avvale di 7 aree dirigenziali, interamente coperte - di cui 5 con prevalenti attribuzioni di *internal auditing* e 2 preposte al controllo di regolarità amministrativa e al contrasto delle frodi – oltre che della collaborazione di unità referenti presso le sedi sul territorio.

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

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

Una più intensa azione è stata recentemente svolta su talune importanti criticità, come quelle in materia di contenzioso e sui servizi resi dai CAF, che hanno evidenziato oltre a disfunzioni, fenomeni di irregolarità implicanti competenze distanti da quelle tipiche della funzione.

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

Ulteriori interventi sono segnalati per le valutazioni – mediante indicatori numerici, analitici e sintetici – sulla funzionalità delle Agenzie, nei profili organizzativi rilevanti per l'utenza (gestione dell'accoglienza e dei reclami, ecc.) e per l'ottenimento delle certificazioni di qualità.

A conclusione sul punto va ribadita la necessità di una più precisa definizione dei compiti della Direzione di *audit*, quale struttura di controllo di secondo livello, sia in via

generale, sia e soprattutto, nell'escludere le verifiche di regolarità amministrativa - da affidare ad una struttura autonoma e specialistica - oltre che quelle rientranti nella valutazione delle *performance*, ripartite su differenziati livelli e con diverse finalità, tra i controlli di gestione, quelli strategici e quelli di misurazione spettanti all'OIV.

Le rilevate anomalie, d'altra parte, non appaiono superate neanche dalle direttive, che confermano nell'Ispettorato territoriale della Direzione centrale risorse umane le funzioni di verifica a posteriori sulle irregolarità e sulle disfunzioni originate da singoli comportamenti - rientranti più propriamente nei controlli successivi di regolarità amministrativo contabile - e ascrivono all'area dell'*audit* le attività di prevenzione e protezione dai rischi e quelle sui processi.

Nonostante l'accentuazione posta sulle differenti fasi temporali e sui diversi contenuti oggettivi, la linea di confine rimane infatti assai labile e non sembra in grado di evitare confusioni e sovrapposizioni di ruoli.

Al descritto quadro di insufficienti certezze possono ascriversi i due interventi richiesti dal Presidente dell'Istituto alla Direzione di *audit* nel 2010 e 2011 in materia di attività contrattuale e quello disposto dal Direttore generale sulla gestione immobiliare nel marzo 2011, per una verifica amministrativa (peraltro assegnata al Direttore della struttura, coadiuvato da altro Dirigente generale particolarmente esperto e da un legale dell'Avvocatura interna), per i primi dei quali non sembra agevole escludere contenuti riferibili all'area della regolarità e riguardanti singoli comportamenti degli addetti agli uffici della Direzione generale.

In proposito va segnalata la conclusione della seconda – completata in due tempi e con due relazioni inviate anche alla competente Procura regionale della Corte dei conti - mentre sono ancora in corso gli interventi sull'azione negoziale, peraltro di estensione molto più ampia.

4.4 In ordine alle attività di valutazione e controllo strategico, conviene rammentare le singolari vicende concernenti, sia l'organo collegiale alle stesse originariamente preposto e le relative strutture di supporto, sia gli aspetti di più rilevante anomalia conseguiti all'applicazione del d.lgs. n.150/2009, che ha previsto la nomina dell' "Organismo indipendente di valutazione"-OIV, sulla base dei requisiti definiti dall' apposita "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche"-CIVIT e previo parere di quest'ultima.

Con due successive determinazioni, il Presidente dell'Istituto ha inviato alla CIVIT due atti di conferma del precedente collegio - già preposto alla valutazione ed al controllo strategico e formato da un dirigente generale cessato dal servizio, quale

esperto e da due dirigenti - previa intesa con il solo Presidente del CIV, successivamente ratificata dall'intero Consiglio.

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

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

A distanza di oltre due anni, va comunque rilevata la sostanziale invarianza della situazione anteriore, apparendo inadeguata l'attribuzione di un nucleo di dipendenti aggiuntivo a potenziare le risorse professionali della struttura di supporto, soprattutto in carenza delle nuove ed elevate capacità specialistiche richieste per la misurazione della *performance*, organizzativa e individuale.

In ordine al concreto svolgimento della confermata funzione di valutazione e controllo strategico, emerge inoltre l'esigenza di una precisa distinzione rispetto a quella preponderante e più ampia attribuita all'OIV, in materia di valutazione della performance, che riguarda altresì il complessivo assetto dei controlli interni e la sua corretta integrazione all'interno del sistema.

E' infatti compito precipuo dell'OIV monitorare il sistema della valutazione, della trasparenza e della integrità dei controlli interni, predisporre su di esso una relazione annuale, comunicare tempestivamente le criticità rilevate alla Corte dei conti, all'Ispettorato del Dipartimento della Funzione Pubblica e alla CIVIT.

Con determinazione presidenziale del febbraio 2011 è stato trasmesso al CIV il "Piano della Performance", in coerenza con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che ha evidenziato gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi, gli indicatori di valutazione e misurazione della performance complessiva, oltre agli obiettivi assegnati ai dirigenti con i rispettivi indicatori.

Allo stesso ha fatto seguito una fase di progressivo perfezionamento, mirata a presidiare "a regime" l'integrale ciclo di gestione della performance, anche individuale,

migliorando profondità e ampiezza delle analisi sulle unità organizzative e gli oggetti, al fine di definire un modello e una sintesi valutativa sulle singole prestazioni.

Con determinazione del marzo 2011 è stato altresì redatto il primo "Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità" che dà conto delle iniziative volte a garantire accessibilità ai dati e chiarezza informativa, attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale di quelli più rilevanti, anche al fine di agevolare partecipazione e coinvolgimento della collettività.

Nel nuovo contesto – contrassegnato peraltro dal mancato interessamento preventivo del CIV – emerge la periodicità annuale (e non più trimestrale) delle relazioni sulla valutazione e il controllo strategico da parte dell'OIV, che sostanzialmente registrano il complessivo perseguimento degli obiettivi programmati, pur nella identificazione di talune aree di miglioramento, a fronte di alcune e ormai storiche aree di criticità che emergono invece dai rapporti del controllo di gestione e della funzione di audit.

Nessuna criticità risulta comunicata alla Corte dei conti – anche in esito ad espressa richiesta e in probabile riferimento all'intero sistema - a conferma tuttavia quantomeno dell'esigenza di ricercare più adeguati meccanismi di integrazione dei controlli interni e, comunque, di una specifica messa a punto di ruoli e funzioni, da trasfondere in apposite disposizioni negli strumenti normativi dell'Ente.

4.5 Sulla valutazione dei dirigenti la Corte ha ripetutamente sollecitato la definizione delle competenze, delle procedure e delle modalità attuative riguardanti i dirigenti di prima fascia - sviluppando le esperienze maturate per i dirigenti di seconda fascia - soprattutto nella considerazione dell'ampia quota variabile della retribuzione, che si accresce sensibilmente nel trattamento delle posizioni di vertice.

Sul punto va rilevato che non ha avuto effetti concreti l'introduzione di verifiche intermedie sul grado di avanzamento degli obiettivi, mediante la predisposizione di relazioni trimestrali da sottoporre alla valutazione del Direttore generale, per i dirigenti di prima fascia e a questi ultimi, per i dirigenti di seconda fascia, nella ravvisata esigenza di un costante monitoraggio.

Peraltro appare significativa la maggiore attenzione dedicata ad alcuni parametri della retribuzione di risultato, che sono stati rapportati al grado di conseguimento degli obiettivi sui processi primari e alla corrispondente predisposizione di schemi di provvedimento e di contratto accessivo, più vincolanti e dettagliati.

Tuttavia un compiuto sistema di misurazione non sembra ancora raggiunto neanche attraverso l'attuazione del d.lgs. n.150/2009, nel quale viene attribuita

all'OIV la validazione della relazione sulla *performance*, che costituisce condizione per l'accesso agli strumenti premiali del merito ed evidenzia, a consuntivo dell'anno precedente, i risultati individuali rispetto agli obbiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

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

In particolare per quest'ultimo aspetto - riguardante anche il personale non dirigenziale - la CIVIT, dopo l'affermato obbligo di procedere alla definizione e all'adozione del Sistema stesso indipendentemente dagli effetti economici e dalla sua concreta operatività, ha fornito indicazioni applicative, analizzando le criticità rilevate e i requisiti minimi richiesti, nonché individuando i collegamenti con i sistemi incentivanti.

Con riguardo all'INPS, il Sistema – definito dall'OIV e adottato dal Presidente dell'Istituto – pur includendo nell'ambito della misurazione la distinzione tra il personale dirigente e non dirigente e specificando altresì il collegamento con il perseguimento di specifici obiettivi individuali per i dirigenti generali, appare tuttora incompleto nella progettazione e realizzazione della parte sulla singola *performance,* che viene rimandata ad un successivo sviluppo a regime.

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

In materia assumono infatti rilievo le norme cha hanno disposto la riduzione delle retribuzioni complessive e circoscritto l'ambito del meccanismo premiale esclusivamente alle eventuali risorse aggiuntive derivanti dal cosiddetto "dividendo di efficienza" (art. 61, comma 17, del D.L. n.112/2008) e quelle sul blocco triennale del trattamento del pubblico impiego (D.L. n.78/2010), esteso al 2014 (D.L. n.138/2011).

5 – Le risorse umane

5.1 Il precedente referto ha evidenziato come, per una delle più grandi aziende nazionali di servizi - quale è l'INPS - assuma rilievo strategico il fattore risorse umane, che continua tuttavia a subire le forti limitazioni imposte alle pubbliche amministrazioni, principalmente per esigenze di riequilibrio finanziario.

Ne è derivata una persistente scopertura dei dipendenti in servizio che si attesta all'8,7% nel 2011, per effetto di una ulteriore contrazione nella consistenza complessiva - discesa a 26.707 unità - 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 decremento netto del 21,8% nel decennio, a fronte della minore diminuzione organica del 19,8% – che assume livelli allarmanti per la funzionalità dell'Istituto, a fronte dell'accrescimento degli impegni istituzionali.

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%
2011	29.262	26.707	-8,7%

Il fenomeno evidenziato deriva – anche nel 2011 - dal maggiore esodo annuale (1.338), rispetto ai minori ingressi (405), collegati al blocco delle assunzioni.

Modesto si conferma, altresì, il ricorso alle posizioni di comando con oneri a carico dell'Istituto (302), mentre risulta notevolmente tagliata l'entità delle prestazioni acquisite mediante contratti di somministrazione, passati da 1.608,50 unità uomo/anno del 2010 a 256,04 del 2011.

In proposito la Corte ha peraltro ripetutamente sottolineato che, per fronteggiare le scoperture organiche, non appare strumento adeguato il ricorso al lavoro interinale

che rischia di tradursi in anomali processi di esternalizzazione dell'attività istituzionale e di alimentare indebite aspettative di assunzione.

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.

Come rilevato nei precedenti referti, 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.

Dalla distribuzione per classi di età dei dipendenti a tempo indeterminato risulta che quella maggiore è costituita dal 55,2% delle unità tra i 50 e i 60 anni (53,7% nel 2010), e quindi con più ravvicinate prospettive di uscita.

La quota prevalente dei dirigenti è formata dalle unità sotto i 50 anni (53%), mentre quella degli ultrasessantenni si attesta al 14%, quale riscontro del criterio di ricambio generazionale nella procedura di conferimento degli incarichi.

Il rapporto sull'andamento della produzione rivela che la costante diminuzione della consistenza di personale è 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 75,4% del 2010 all'82,2% del 2011.

In tema di adempimenti normativi sulla trasparenza, la Corte deve peraltro nuovamente sottolineare 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, anche per l'incompletezza delle componenti del trattamento complessivo e per la lacuna di una parallela informativa sui corrispondenti trattamenti attribuiti alle posizioni di vertice dei professionisti, peraltro non espressamente prevista dalle 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 rideterminata la dotazione organica delle aree professionali in 27.649 unità, quella dei professionisti in 1.137, quella dei dirigenti in 476, di cui 27 di prima fascia (12 centrali e 15 periferici) e 449 di seconda.

Come in precedenza indicato, le unità in servizio al 31 dicembre 2011 ammontavano a 26.707, di cui 25.297 delle aree professionali, 980 appartenenti ai professionisti e 430 dirigenti.

La rappresentazione analitica della dotazione e della consistenza per ciascuna categoria, in raffronto con il 2010, è esposta nella seguente tabella.

	Dotazione L.25/2010	Decremento da dotazione L.133/2008	Consist. 2010	Consist. 2011	Incremento Decremento 2010/2011	Scopertura 2011
Dirigenti	**476**	- 47	404	**430**	+ 6,4%	**9,7%**
Professionisti	**1.137**	- 8	1.015	**980**	- 3,4%	**13,8%**
A-B-C	**27.649**	- 2.757	26.221	**25.297**	- 3,5%	**8,5%**
Totale	**29.262**	- 2.812	28.250	**26.707**	- 5,5%	**8,7%**

Nella descritta situazione di accentuate scoperture, su iniziativa dell'Istituto, il DPCM 7 luglio 2011 ha autorizzato assunzioni a tempo indeterminato per 278 unità, individuate per scorrimento delle graduatorie di precedenti concorsi il 24 ottobre successivo.

Conviene nuovamente osservare che – assumendo il *turnover* quale indicatore della mobilità del lavoro, in termini di rinnovo del personale – le scelte effettuate, nel contesto delle autorizzazioni in deroga al blocco delle assunzioni, consentono un margine limitato per il ricambio nelle aree professionali, salvo per gli ulteriori incrementi degli ispettori di vigilanza C1 (50) e dei funzionari C3 (132).

Appare inoltre modesto l'incremento dei B1 (52), ed è proseguito il trattenimento in servizio delle 21 unità già rientranti nell'autorizzazione per il 2010, che permetteva peraltro anche 568 progressioni verticali, di cui 244 passaggi dall'area A alla B1, mai realizzati malgrado il compimento del percorso di riqualificazione professionale previsto appositamente dal CCNI 2006.

Altresì, deve rilevarsi che il DPCM 30 novembre 2010 ha autorizzato a bandire concorsi per il triennio 2010/2012 per 48 medici, 54 avvocati e 11 statistici, per i quali, in prossimità della scadenza, risultano al momento esperite solo le propedeutiche procedure di mobilità esterna relative ai professionisti legali con diretta incidenza sulle criticità del contenzioso trattato nel successivo capitolo 9.

Con riguardo al personale dirigenziale di seconda fascia – a fronte di una sensibile copertura delle vacanze organiche operata nel 2010 (19%), nel segno di una forte discontinuità – l'autorizzazione per il 2011 ha consentito l'assunzione di altre 23 unità.

In proposito va ribadito che la linea di privilegio per la provvista di personale dirigenziale non sembra 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, che ha costituito oggetto di specifiche osservazioni nei precedenti referti.

In particolare per tali ultimi incarichi (6 del 2010 e 1 ulteriore nel 2011), la Corte riafferma innanzitutto 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 richiama l'esigenza di corredare ciascun provvedimento di analitica indicazione dell'*iter* preordinato alla sua adozione, nel rispetto dei consolidati orientamenti del controllo (delibera n.18/2010 della Sezione centrale del controllo preventivo di legittimità).

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 del rapporto a tempo determinato - volto a superare oggettive necessità transitorie non assolvibili con le professionalità interne – nonché lo stesso principio del concorso pubblico, nei casi di stabilizzazione dei rapporti con estranei alla P.A.

Sul punto, va sottolineato che è stata recentemente disposta l'ennesima attribuzione (ovvero rinnovo), ai medesimi soggetti e per la stessa durata (18 mesi), dell'incarico già assegnato e, in prevalenza, con decorrenza retroattiva.

Per uno dei conferimenti – rispetto a un diverso incarico, di durata non ulteriormente rinnovabile, nella stessa Direzione regionale – deve per di più porsi in rilievo che il provvedimento prescinde da una accurata nuova valutazione delle concrete esigenze obbiettive e, soprattutto, della sussistenza dei presupposti di legge e delle corrispondenti disponibilità interne.

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

Inoltre, a mettere in discussione la coerenza di sistema, la durata di 18 mesi - sia pure condizionata - va oltre i termini di fine anno previsti per il riassetto organizzativo e funzionale dell'Ente a seguito dell'incorporazione di INPDAP ed ENPALS che, al contrario, ha costituito elemento essenziale nella definizione della durata di altri incarichi.

Sempre in tema generale di rinnovazione degli incarichi dirigenziali esterni e sulla base del nuovo contesto introdotto dalle più recenti norme sulla revisione della spesa pubblica, la Corte rappresenta che, con le ultime determinazioni concernenti incarichi a dirigenti ex INPDAP ai sensi dell'art.19, comma 6, del d.lgs. n.165/2001 – per i quali può sostanzialmente riaffermarsi quanto detto sopra, sia in riferimento all'ulteriore attribuzione, sia con riguardo alla estensione pari alla precedente (triennio) – va tenuto presente altresì il disposto dell'art.21, c.3, della Legge n.214/2011, che prevede il subentro di INPS nella titolarità di tali rapporti "per la loro residua durata".

Il numero dei dirigenti di seconda fascia a tempo determinato pertanto ha attualmente raggiunto il consistente numero di 23, di cui solo 6 di quota rosa.

Quale valutazione conclusiva di sintesi sull'evidenziato andamento dei flussi in entrata e uscita del personale, conviene quindi osservare che sono nuovamente appesantite le criticità rilevate nei precedenti referti.

La contrazione della forza lavoro richiede un attento monitoraggio e una approfondita riflessione per le incidenze sulla funzionalità, non compensate dal temporaneo aumento della produttività – quale effetto combinato della accresciuta produzione omogeneizzata (+23,4% dal 2007), per di più connessa ad un minore numero di unità nei processi produttivi e nelle sedi (-15,0% dal 2007) – e che solo parzialmente possono giovarsi delle ripetute misure di riorganizzazione e informatizzazione, a fronte dei maggiori compiti attribuiti.

5.3 La spesa sostenuta nel 2011 per il personale, in termini finanziari di competenza, ammonta a 1.581 mln di euro (1.609 nel 2010), pari al 43% degli oneri di funzionamento generale di parte corrente (44% nel 2010), saliti a 3.717 mln di euro (3.662 nel 2010).

In proposito, la Corte ha sul punto 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.

Conviene, infatti, evidenziare che i suddetti oneri per il personale, ripartiti tra UPB4 (Risorse umane) e UPB5 (Risorse strumentali), mostrano una diminuzione di 28 mln di euro (73 mln nel 2009 e 7 mln nel 2010), 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 di 28 mln, pari all'1,75%, 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 1.519 mln di euro nel rendiconto dell'esercizio 2011, mentre nel 2012 espongono uno stanziamento di 1.566 mln di euro nel preventivo originario (al netto delle successive incorporazioni).

Le medie pro-capite delle retribuzioni annue nel periodo 2008/2011, distinte per qualifica, sono riportate nella seguente tabella elaborata sulle risultanze del conto annuale.

(euro)

QUALIFICA		RETRIBUZIONI MEDIE TOTALI INCLUSI ARRETRATI			
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2010/2011**
Dirigenti I F	217.616	258.326	335.801	**275.704**	**-17,9%**
Dirigenti II F	158.491	176.810	184.967	**157.194**	**-15,0%**
Medici	91.749	93.257	107.053	**106.861**	**-0,2%**
Professionisti	114.085	132.660	148.664	**146.219**	**-1,6%**
Pers. ruolo a esaurimento	88.796	99.781	96.949	**174.289**	**+80,0%**
Area C	38.851	40.744	40.964	**39.410**	**-3,8%**
Area B	31.582	33.604	34.266	**35.706**	**+4,2%**
Area A	27.725	30.625	31.774	**31.303**	**-1,5%**
Media ponderata totale	**41.803**	**43.983**	**45.321**	**43.968**	**-3,0%**

Dai dati emerge la diminuzione della media ponderata totale del 3%, pari all'aumento dell'anno precedente, che risultava fortemente influenzato dagli incrementi relativi all'area dei medici e dei dirigenti di prima fascia.

Resta notevolmente divaricata la forbice tra le retribuzioni delle aree professionali A-B-C e le dirigenziali, nonostante il calo complessivo di queste ultime.

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.

La stessa legge sancisce poi, 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, giudicato tuttavia illegittimo dalla Corte costituzionale (con sentenza n.223/2012).

Le stesse misure prescrivono altresì che l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio non superi il corrispondente importo del 2010.

Sul punto è infine intervenuto il D.L. n. 138/11 convertito in Legge 14 settembre 2011, n. 148, che prevede un contributo di solidarietà del 3% sui redditi complessivi oltre i 300.000 euro.

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 della concessione dei crediti (prestiti e mutui edilizi) a partire dal 2008, riportati nella seguente tabella, che evidenzia una parziale ripresa nel 2011.

(euro)

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2010/2011 Variazione**
Polizza sanitaria	9.566.916	9.658.664	11.069.999	10.293.060	-7,0%
Borse di studio	2.599.740	2.600.000	2.623.748	2.640.710	+0,6%
Sussidi Straordinari	500.000	1.841.336	1.503.024	2.332.121	+55,2%
Soggiorni e sussidi	3.235.179	3.334.792	3.609.270	3.813.005	+5,6%
Totale interventi assistenziali e sociali	15.901.835	17.434.792	18.806.040	19.078.897	+1,5%
Prestiti	130.263.738	130.008.043	105.139.815	106.421.410	+1,2%
Mutui edilizi	128.750.849	94.171.363	80.283.373	79.256.904	-1,3%

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, con impegni pari a 604.175 euro sul 2011.

In proposito ha costituito oggetto di osservazioni nel precedente referto 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.

5.4 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 a partire dal 2008 vengono esposti nel prospetto seguente.

(euro)

	2008	2009	2010	2011	2010/2011 Variazione
Lavoro interinale	4.550.367	9.008.551	29.397.089	6.828.031	-77%
Formazione	2.987.240	4.753.864	2.147.414	1.066.558	-50%
Avvocati domiciliatari	-	3.935	729.236	1.334.819	+83%
Componenti esterni commissioni mediche	3.233.200	5.567.599	10.717.278	34.325.679	+220%

Dopo la triplicazione della spesa per l'acquisizione di prestazioni di lavoro temporaneo nel 2010 - 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 il notevole intervento limitativo introdotto dall'art.9, comma 28, del D.L. n.78/2010, con decorrenza dal 2011.

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 nuovo 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 - programmate a supporto della realizzazione della riorganizzazione sul territorio - gli obiettivi primari dell'apposito piano 2011 appaiono finalizzati a contemperare le esigenze di sviluppo delle competenze e di aggiornamento con le ridotte risorse del budget imposte dalla Legge n.122/2010, anche per le missioni.

In questa ottica, la formazione a docenza esterna della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione è stata limitata a dirigenti e funzionari apicali (soprattutto sulla riforma della pubblica amministrazione), mentre quella dell'aggiudicatario della trattativa privata effettuata dalla D.C. Risorse strumentali si è rivolta ai funzionari responsabili delle unità organizzative dell'area flussi.

Nella stessa prospettiva, la formazione a docenza interna è stata effettuata con limitazione degli interventi d'aula ai soli casi prioritari, svolgimento di sessioni formative centrali da replicare "a cascata" a livello regionale e massimo contenimento delle unità partecipanti, utilizzo delle videoconferenze.

I relativi impegni di 1,1 mln di euro (meno della metà di quelli dell'anno precedente) mostrano tuttavia un utilizzo pari al solo 45% del budget (2,4 mln), in allarmante continua flessione (con eccezione del 2009), soprattutto in vista di paventati ulteriori tagli.

Al riguardo si segnala infine, oltre al proseguimento delle iniziative di addestramento e aggiornamento a docenza esterna per gli operatori del contact center, per i professionisti delle varie aree e per i dirigenti, la autorizzazione alla spesa di 12.000 euro, nel 2011, per il master di quattro funzionari della direzione generale impegnati nella definizione dei sistemi di controllo e valutazione della performance.

L'entità delle somme riportate in tabella per incarichi ad avvocati domiciliatari comprova il concreto avvio della sperimentazione, programmata dal 2009, soltanto a partire dal 2011, come trattato nel capitolo 9, cui si fa rinvio.

Quanto al crescente onere per i compensi ai medici convenzionati, soprattutto in materia di invalidità civile, che registra nel 2011 un ammontare più che triplicato, le principali ragioni sono da ricondurre alla osservazioni formulate nel capitolo 7, cui si rimanda.

Una ultima nota riguarda la notevole spesa, in valori assoluti, di 742.405 euro per il triennio 2012-2014 - autorizzata nel 2011 sul capitolo per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro – del servizio di gestione del presidio sanitario di primo intervento medico e per le emergenze presso la Direzione generale.

6 – Le contribuzioni

6.1 Nell'ambito delle entrate correnti, che registrano un importo complessivo di 238.807 mln di euro, quelle per contributi (150.824 mln di euro) coprono una quota del 63,1% - con una crescita nell'incidenza di 0,6 punti percentuali rispetto al 2010 - e aumentano di 3.177 mln di euro (+2,2%), essenzialmente in esito alla variazione positiva delle retribuzioni lorde globali.

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.

2007	2008	2009	2010	2011
+12%	+8%	-1,8%	+1,8%	+2,2%

Nel 2011 prosegue e accelera la ripresa nel flusso delle entrate contributive, iniziata nel 2010, dopo la marcata inversione di tendenza rispetto al biennio precedente, registrata nel 2009.

I trasferimenti statali nell'aggregato delle entrate correnti mostrano un leggero decremento rispetto all'anno precedente, passando da 84.145 mln di euro del 2010 a 83.901 mln.

Secondo le previsioni assestate per l'anno 2012 – comprensive dei dati riferiti ad INPDAP ed ENPALS, già presenti nella 1^ nota di variazione - le entrate contributive risultano pari a 211.846 mln di euro, con un decremento dell'1% rispetto alle precedenti stime, come riportato nella seguente tabella.

	Anno 2012			
	Preventivo assestato	**1^ nota di variazione**	**Variazione assoluta**	**Variazione %**
INPS	152.918	154.915	-1.997	-1,3
ex INPDAP	57.717	57.869	-152	-0,3
ex ENPALS	1.211	1.211	0	0
Totale	211.846	213.995	-2.149	-1

Fonte: bilancio preventivo 2012 – nota di assestamento. Allegato tecnico

La ulteriore tabella sotto riportata permette di cogliere lo stato di sofferenza del comparto del lavoro autonomo che, fatta salva la gestione separata, evidenzia rilevanti squilibri in alcuni settori, come quello dei lavoratori agricoli.

	Rapporto prestazioni/iscritti*		Rapporto prestazioni/contributi**	
	Anno		Anno	
	2010	2011	2010	2011
Lavoratori autonomi	**0,94**	**0,95**	**1,40**	**1,38**
CDCM	2,53	2,59	4,13	4,25
Artigiani	0,86	0,89	1,47	1,48
Commercianti	0,66	0,65	1,03	1,00
Gestione separata	**0,14**	**0,15**	**0,05**	**0,07**

Fonte: bilancio consuntivo 2011 – relazione del Collegio sindacale
***Indica il numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto**
****** **Indica la spesa per prestazioni in euro per ciascun euro di contributi incassati**

6.4 Il 2011 vede confermata la crescita dell'utilizzo del sistema di pagamento attraverso buoni lavoro, con un aumento dei voucher equivalenti venduti, rispetto al 2010, pari al 62,9%.

Il nuovo strumento, concepito nel corso del 2008 per specifici settori economici (vendemmia), è stato progressivamente esteso ad altri settori di attività, ampliando sia la sfera dei committenti che la platea dei percettori, come ampiamente descritto nei precedenti referti.

Nel corso del 2011 i comparti di attività maggiormente interessati dalla vendita dei voucher sono stati gli "Altri settori produttivi" (34,04%) il "Commercio" (12,64%) e i "Servizi" (12,47%).

Di seguito si riassumono i dati relativi alla vendita dei voucher – sia cartacei che telematici - a partire dal secondo semestre del 2008, nel quale venne sperimentato il nuovo sistema, in coincidenza con la stagione della vendemmia.

Andamento annuo della vendita dei voucher

	Anno 2008	
	Buoni venduti*	Valore
Voucher cartacei	515.000	5.150.000
Voucher telematici	32.557	325.570
Totale	**547.557**	**5.475.570**

*** I valori sono al netto di 69.350 buoni venduti da Poste Italiane nel primo periodo di sperimentazione, per un importo di 693.500 euro**