

12. SERVIZI AFFIDATI A TERZI: C.D. ESTERNALIZZAZIONE

In merito all'argomento del presente paragrafo si deve premettere che, dalla "Guida all'esternalizzazione di servizi e attività strumentali nella P.A.", diramata dal Dipartimento della funzione pubblica, emerge il criterio secondo cui l'esternalizzazione consiste nel trasferimento, ad una o più imprese private, di attività precedentemente svolte direttamente, ferma restando la "governance" dell'intero processo in termini di qualità, costi e risultati finali.

Tenuto conto di tali indicazioni sono stati attivati dall'Istituto alcuni servizi gestiti in "outsourcing" che continuano ad avere incidenza anche sull'esercizio 2004.

Si fa riferimento al contratto stipulato per la gestione di servizi strumentali che ha registrato, per l'esercizio 2004, un onere di spesa di complessivi euro 5.075.744,69. Il citato onere complessivo riguarda sia i costi dei servizi di governo per euro 377.013,60 sia quelli di "Building Service" per euro 2.121.226,67 nonché quelli di "Business Service" per euro 2.577.504,42.

Altro contratto in essere riguarda l'esternalizzazione degli archivi cartacei ed ottici a livello centrale e territoriale, attuata in due fasi la prima, per 20.000 metri lineari di archivi della Direzione generale, la seconda per 104.000 metri lineari di archivi cartacei delle Strutture territoriali. I costi consuntivi, per l'esercizio in esame, sono stati pari a 309.230,08 per il primo contratto e 5.499.556,63 per il secondo.

L'esternalizzazione degli archivi, che venne decisa fin dal 1998, fonda le sue radici nella necessità dell'Istituto di risolvere alcune problematiche connesse alla gestione degli archivi stessi e, nel contempo, di ottenere una serie di vantaggi economico/organizzativi consentendo di non sostenere le rilevanti spese di messa a norma di locali e di manutenzione degli impianti antincendio riducendo nel contempo il fabbisogno di risorse umane per le attività di gestione degli archivi.

Altri importanti servizi affidati all'esterno hanno riguardato la fornitura di prodotti telematici, le attività di variazioni relative alla Denuncia Nominativa Assicurati (DNA), il Contact Center Unificato INAIL/INPS, la

manutenzione del software applicativo ed ulteriori importanti servizi elencati nelle tabelle allegate sotto il n. 14 a-b-c.

In tali schede sono evidenziati i dati relativi all'oggetto contrattuale, alla decorrenza del servizio ed ai costi relativi completati con brevi accenni ai benefici conseguenti alle varie iniziative.

Come appare evidente, non è possibile formulare una valutazione esclusivamente economica derivante dall'affidamento all'esterno dei servizi prima gestiti dall'Ente.

In questo caso le considerazioni da fare sono particolarmente complesse ma non possono comunque prescindere dalla realtà evolutiva delle pubbliche amministrazioni che sono chiamate a svolgere esclusivamente servizi istituzionali senza dispersione di risorse in attività strumentali o collaterali per le quali non hanno né vocazione né idonea organizzazione.

Infatti la gestione e l'esecuzione di servizi a volte estremamente articolati poteva comportare come conseguenza scarsa efficienza e ridotta qualità delle prestazioni non consentendo di realizzare economie di scala che si possono ottenere solo con l'affidamento all'esterno di consistenti pacchetti di attività omogeneamente raggruppate a seconda della loro specifica natura e contenuto.

D'altro canto, per lo meno nel primo periodo di affidamento all'esterno, si è dovuta scontare qualche difficoltà di carattere pratico derivante dalla circostanza che, per assolvere a determinate e particolari esigenze, poteva essere più agevole usufruire di risorse interne immediatamente disponibili anziché rivolgersi a soggetto esterno.

13. CONTENZIOSO

Come segnalato nelle precedenti Relazioni, l'Istituto da tempo presta attenzione al fenomeno del contenzioso, soprattutto quello passivo previdenziale che, come noto, concerne il complesso delle controversie promosse dagli assicurati contro l'Istituto per la mancata erogazione di prestazioni assicurative.

Occorre premettere che il sistema di rilevazione dei dati è fondato su procedure informatiche specifiche gestite dall'Istituto, cui si attinge per acquisire informazioni ai fini della redazione dei diversi documenti che nel corso dell'anno l'Istituto predispone: dalle Relazioni sull'andamento produttivo e sui profili finanziari che trimestralmente il Consiglio di Amministrazione sottopone al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, alla Relazione del Nucleo di Valutazione e Controllo Strategico (NUVACOST), dalla Relazione annuale del Presidente dell'Istituto alla Relazione sul contenzioso dell'Avvocatura Generale.

Quest'ultima relazione essendo un atto interno dell'Istituto si differenzia rispetto alle statistiche giudiziarie predisposte dal Ministero della giustizia, fondate su criteri formali di acquisizione, rilevazione e conservazione dei dati con l'ausilio di un organismo come l'ISTAT, avente una specifica competenza nel sistema statistico nazionale.

In questo contesto, sia il NUVACOST che il CIV non hanno mancato nel corso degli anni di sottolineare le criticità esistenti nella rilevazione del contenzioso amministrativo e dei suoi costi finanziari, richiedendo specifiche iniziative intese al superamento di una persistente carenza nella raccolta dei dati e nell'elaborazione degli stessi in una visione che appare priva di adeguati supporti tecnico-scientifici a livello statistico.

Ciò premesso, dalla Relazione sul contenzioso dell'anno 2004 redatta dall'Avvocatura Generale dell'Istituto emerge, con specifico riferimento ai procedimenti iniziati nell'anno 2004, che le cause in materia di prestazioni sono state 15.262 rispetto alle 16.574 del 2003: esse hanno rappresentato il 62 % circa delle controversie complessive dell'Ente.

Occorre aggiungere, peraltro, che nel contenzioso previdenziale in genere devono essere ricomprese anche le cause in materia di premi (5.645 rispetto alle 6.208 del 2003) e 934 in materia di regresso. Queste ultime

sono comprese nelle 2.619 cause in materia di responsabilità civile e, quindi, nel 2004 vi è stato un totale di n. 21.661 (rispetto alle 23.537 del 2003) controversie iniziate.

Non è possibile alcuna comparazione con i dati del Ministero della giustizia che riguardano il contenzioso previdenziale nella sua generalità e che, relativamente all'anno 2004, ha registrato n. 125.469 cause di previdenza in primo grado e n. 18.044 in grado di appello, peraltro riferibili solo al primo semestre 2004.

Quanto all'entità dei procedimenti pendenti – che secondo i dati del Ministero della giustizia risultavano alla fine del I° semestre 2004 in n. 614.708 in primo grado ed in n. 83.698 in grado di appello – quelli riguardanti l'INAIL sono passati complessivamente da n. 101.527 del 2003 a n. 110.048 del 2004, con una variazione di incremento dell'8,39 % al 31 dicembre 2004.

Nell'ambito dei procedimenti pendenti si è registrato un incremento da n. 59.795 a n. 67.245 in materia di prestazioni (con un incremento del 12,46 %), da n. 25.964 a n. 27.263 in materia di premi (con un incremento del 5,00 %), e da n. 10.957 a n. 10.290 in materia di responsabilità civile (con un decremento del 6,09 %).

Le cause previdenziali costituiscono oltre l'85 % del contenzioso complessivo.

Come già evidenziato nella precedente relazione, nell'ambito della controversie per prestazioni (contenzioso previdenziale passivo) bisogna distinguere, per il loro andamento totalmente differenziato, due diverse tipologie di eventi: infortuni e malattie professionali.

I procedimenti iniziati in primo grado relativi agli infortuni sono stati n. 7.486 (rispetto a n. 8.007 del 2003) a fronte di n. 966.568 (rispetto a n. 977.803 del 2003) infortuni denunciati sicché il basso indice di litigiosità pari a 0,77% (rispetto allo 0,82 % del 2003), rende evidente che il relativo contenzioso è contenuto in limiti fisiologici.

L'indice di soccombenza a livello nazionale risulta pari a 42,36 % (rispetto al 44,09% del 2003) dal momento che sono state emesse 7.004 (rispetto a n. 6.655 del 2003) sentenze, di cui 2.967 (rispetto a n. 2.934 del 2003) sfavorevoli.

Per quanto riguarda le malattie professionali nel corso del 2004 sono stati iniziati 4.611 (rispetto a n. 5.760 del 2003) procedimenti di primo grado e, nello stesso anno, i casi manifestatesi sono stati 24.334 (rispetto a 24.261 del 2003); l'indice di litigiosità risulta pari a 18,95 % (rispetto al 23,74% del 2003).

Il rapporto tra cause iniziate e malattie professionali manifestatesi nello stesso anno fornisce un dato non del tutto aderente alla realtà dal momento che, considerati anche i tempi lunghi di istruttoria, le controversie giudiziarie si riferiscono generalmente a malattie di anni precedenti.

Nel corso dell'anno 2004 sono state depositate n. 5.555 (rispetto a n. 5.515 del 2003) sentenze in materia di malattie professionali. Considerato che di queste, 2.505 (rispetto a n. 2.601 del 2003) hanno avuto esito sfavorevole per l'Istituto, l'indice di soccombenza risulta pari al 45,09 % (rispetto al 47,16% del 2003).

Nella materia delle prestazioni anche per il 2004 sono state confermate le indicazioni in più occasioni formulate dal NUVACOST che, nel segnalare le numerose questioni connesse alla gestione del fenomeno, ha negli anni scorsi posto in evidenza come la litigiosità, pur nel complesso non elevata rispetto al contenzioso previdenziale complessivo, abbia i suoi valori massimi in talune regioni dell'Italia centro meridionale.

Infatti, con riferimento agli infortuni, il più alto indice di litigiosità (percentuale tra infortuni denunciati e procedimenti iniziati) si riscontra in ordine decrescente, in Campania (2,86 %), Puglia (2,82 %), Sicilia (2,75 %), Calabria (2,67 %), con punte inferiori in Sardegna (1,92 %), Abruzzo (1,76 %), Basilicata (1,55 %) e Lazio (1,37 %), mentre raggiunge il minimo nel Trentino Alto Adige (0,09 %) e nel Friuli Venezia Giulia (0,10 %), mantenendosi relativamente bassa in Veneto (0,11 %), Emilia Romagna (0,13 %), Aosta (0,14 %), nel Piemonte (0,19 %) e nella Lombardia (0,20 %).

Per le malattie professionali l'indice di litigiosità (malattie manifestatesi nell'anno e procedimenti iniziati) è particolarmente elevato per le regioni Puglia (64,60 %), Sicilia (58,02 %), Sardegna (45,89 %) e Campania (42,99), mentre l'indice meno elevato si registra in Trentino Alto Adige (0,82), Aosta (0,96), Friuli V. G. (2,51) ed Emilia Romagna (3,23).

E' interessante notare che le regioni caratterizzate da una maggiore concentrazione di controversie, accompagnate da un elevato indice di litigiosità, presentano un indice di soccombenza che merita di essere attentamente valutato per comprendere le cause del fenomeno contenzioso.

Gli indici di soccombenza più elevati in materia di infortuni (a prescindere da quelli di scarsa significatività per la consistenza dei dati relativi, come ad es. Aosta 66, 67 % derivante da 2 sentenze sfavorevoli su 3, Friuli V. G. 50,00 % derivante da 12 sentenze sfavorevoli su 24, ovvero Molise 55,56 % derivante da 15 sentenze sfavorevoli su 27) riguardano l'Umbria (56,59 derivante da 73 sfavorevoli su 129), il Veneto (49,30 % derivante da 105 sfavorevoli su 213) e la Puglia (49,06 % derivante da 520 sfavorevoli su 1.060).

Analogamente per le malattie professionali - prescindendo anche in questo caso dalle regioni di scarsa significatività per la consistenza dei dati relativi - le regioni con più elevato indice di soccombenza sono la Puglia (62,65 % derivante da 520 sentenze sfavorevoli su 830) e con minore rilievo per la scarsa consistenza delle decisioni, la Lombardia (52,74 derivante da 106 sentenze sfavorevoli su 201), il Veneto (50,97 derivante da 79 sentenze sfavorevoli su 155), e l'Umbria (50,41 % derivante da 61 sentenze sfavorevoli su 121) e la Sardegna (50,11 derivante da 220 su 439).

Pertanto, diversamente da quanto rilevato nella precedente relazione dell'Avvocatura, occorre registrare che non vi è, salvo per quanto riguarda la regione Puglia, una corrispondenza tra regioni in cui vi è la maggiore concentrazione del contenzioso ed un alto indice di litigiosità con quelle con alto indice di soccombenza dell'Istituto.

Le ragioni di tale situazione meritano di essere approfondite e verificate, anche con riferimento alla distinzione tra procedimenti di primo grado ed in grado di appello, in quanto la corretta comprensione della concentrazione del contenzioso in alcune realtà territoriali deve costituire per l'Istituto un obiettivo prioritario per eliminare un punto di criticità nell'azione dell'Ente .

In questo contesto devono essere adeguatamente considerate le indicazioni dettate dal NUVACOST, circa la necessità di iniziative intese al miglioramento della fase istruttoria dei procedimenti amministrativi, da

realizzare mediante il contributo sinergico di tutte le strutture interessate (uffici amministrativi, consulenze sanitarie e tecniche ed avvocature).

Per un efficace controllo e contenimento del fenomeno in termini fisiologici, previa una verifica dei motivi di diniego della prestazione in sede, occorre prevenire la proposizione di ricorsi in sede giudiziaria ed in proposito deve rilevarsi che il quadro delle iniziative assunte nel corso del 2004 appare ancora inadeguato per la definizione delle criticità rilevate: solo in data 3 novembre 2004 è stato istituito il tavolo di coordinamento a livello regionale, che ancora non risulta esteso all'effettivo avvio di un tavolo sulle malattie professionali.

Inoltre, continua a sussistere anche per il 2004, come già in passato rilevato nella citata relazione del NUVACOST, una carenza di rilevazione degli elementi di costo del contenzioso amministrativo e giudiziario, essendo allo stato indisponibili le informazioni relative, per i lavoratori, al costo delle prestazioni liquidate in via giudiziaria ed alle spese legali e, per le aziende, alle minori entrate per l'Ente ed alle spese sostenute in caso di soccombenza.

Le stesse indicazioni presenti nella relazione dell'Avvocatura generale non sono indicative, limitandosi esclusivamente a riportare l'importo risultante dal capitolo 430 del Bilancio di previsione (spese legali, giudiziali e per arbitraggi) pari ad euro 20.093.381,16, con relativi sottoconti.

Alla considerazione sopra esposta deve aggiungersi che nella relazione dell'Avvocatura generale si rileva che "i pagamenti effettuati in relazione ai vari titoli di spesa non sono in rapporto diretto con i procedimenti contenziosi iniziati o decisi nell'anno, dal momento che il flusso dei pagamenti dipende, in gran parte, dalla tempistica delle richieste degli aventi diritto; ne consegue che non risulta particolarmente significativo il raffronto tra le somme spese nei diversi anni".

Persiste, quindi, la assoluta necessità per l'amministrazione di assumere le opportune iniziative atte a fornire un quadro completo di informazioni in quanto la suddetta carenza non consente una disamina significativa del fenomeno contenzioso, un fenomeno che riveste primaria rilevanza quale significativo indicatore della qualità del servizio che l'INAIL svolge nei confronti della popolazione assicurata.

In questa stessa linea di giudizio critico, le carenze di monitoraggio del contenzioso sono state da tempo in più occasioni segnalate anche dal CIV (cfr. ad esempio deliberazione n. 13 in data 25 maggio 2004).

Analoga posizione critica è stata assunta anche dal Presidente dell'Istituto il quale, in occasione sia degli annuali seminari dei legali sia dei Convegni dei medici dell'Istituto, non ha mancato di rilevare che una approfondita analisi di tale fenomeno, soprattutto quello che vede soccombente l'Istituto nelle controversie per prestazioni, deve condurre ad acquisire elementi conoscitivi che consentano di ridurre i margini di errore e di prevenire vertenze il cui costo incide negativamente sulla spesa, gravandola di oneri aggiuntivi.

Il legale rappresentante dell'Ente ha, altresì, evidenziato che una sconfitta in sede giudiziaria costituisce la denuncia dell'ingiustizia commessa con il diniego della prestazione in sede amministrativa e segna un fallimento dell'Istituto nell'attuazione del suo compito primario, che è quello di garantire il dovuto e tempestivo intervento di sostegno al lavoratore che versa in stato di bisogno a seguito di un evento lesivo causato dal lavoro.

Le controversie catalogate sotto la voce "Premi" costituiscono il 22,28 % (rispetto al 23,77% del 2003) del totale dei procedimenti di contenzioso iniziati nell'anno (in tale categoria sono comprese anche le cause per "dichiarazione amianto" pari a n. 2.651 rispetto a n. 2.970 del 2003) pari a n. 2.814 (rispetto a n. 3.238 del 2003) per un totale di n. 5.465 controversie (rispetto a n. 6.208 del 2003). Esse, quindi, fanno registrare un decremento dell'11,97 % rispetto all'anno precedente (in particolare il decremento è del 13,09 per le controversie che non comprendono la dichiarazione amianto).Va notato invece che si registra un incremento delle controversie del 29,82% rispetto al 2002 (4.782).

La maggior parte del contenzioso per premi è relativa al mancato pagamento o all'omissione salariale che insieme costituiscono circa l'82 % del totale (rispetto all'81,03% del 2003).

L'indice di litigiosità, calcolato come rapporto tra i procedimenti iniziati in primo grado e il numero di posizioni assicurative gestite, superiore ai tre milioni, continua a risultare estremamente basso (inferiore allo 0,1%), sicché deve confermarsi che l'applicazione della tariffa non costituisce un punto di criticità dell'azione dell'Istituto.

I processi iniziati in 1° grado nell'anno 2004 per opposizione a ruolo esattoriale ammontano complessivamente a 715 (rispetto a 944 del 2003).

Infine per quanto attiene alla responsabilità civile, nell'anno 2004 sono stati iniziati n. 2.619 (rispetto a n. 2.335 del 2003) procedimenti giudiziari, con un incremento del 12,16 (rispetto al 30,08% del 2003) rispetto all'anno precedente.

Le surroghe costituiscono il 63,12 % (rispetto al 65,18% del 2003) del totale del contenzioso in materia di responsabilità civile, mentre i regressi rappresentano il 33,60 % (rispetto al 32,33% del 2003).

Quanto al risultato delle azioni di responsabilità civile, si rileva che, nel corso del 2004 sono state emesse n. 622 (rispetto a 533 del 2003) sentenze, di cui n. 211 (rispetto a 190 del 2003) sfavorevoli; l'indice di soccombenza, nella materia, risulta pertanto pari al 33,92 % (rispetto al 35,65% del 2003) attestandosi su di un valore decisamente più basso di quello generale, che è pari al 39,18 % .

Nel corso dell'anno 2004 sono state definite stragiudizialmente n. 5.259 (rispetto a n. 4.188 del 2003) pratiche di responsabilità civile, di cui n. 4.219 (rispetto a n. 3.429 del 2003) per azioni di surroga e n. 967 (rispetto a n. 723 del 2003) per azioni di regresso, con un ulteriore incremento del dato complessivo rispetto al 2002.

Anche in relazione ai tempi di definizione delle surroghe, da parte delle Avvocature, nel corso del 2004 è emerso che essi risultano molto contenuti, considerato che delle 17.772 (rispetto a n. 13.805 del 2003) definizioni dell'anno 2004, n. 8.266 (rispetto a n. 6.318 del 2003) si riferiscono a pratiche protocollate nello stesso anno.

Molto diverso è il dato per quanto riguarda i regressi, dal momento che la percentuale di pratiche protocollate per eventi verificatesi nel 2004 è pari al 9,64 % (rispetto al 3,62% del 2003) del totale. Il dato in questione è spiegabile, almeno in parte, con la differenza dei presupposti dell'azione e con la conseguente maggiore complessità degli adempimenti istruttori preliminari.

Occorre infatti ricordare che l'azione di regresso, esercitata nei confronti dei datori di lavoro che abbiano causato un infortunio o una malattia professionale, violando le norme di prevenzione, rappresenta forse il principale strumento per sollecitare il rispetto delle norme medesime.

L'azione di regresso infatti ha una riconosciuta efficacia monitoria e costituisce una delle maggiori remore alla inosservanza delle norme poste a prevenzione degli infortuni a garanzia dei lavoratori delle imprese che applicano corretti presidi di sicurezza.

Va infine tenuto conto dell'attività espletata dall'Avvocatura per l'assistenza e la rappresentanza dell'Istituto nei giudizi pendenti in sede penale e contabile a carico dei dipendenti.

Si fa presente in proposito che sono attualmente pendenti nei vari gradi di giudizio quaranta procedimenti penali concernenti perlopiù reati contro la pubblica amministrazione e dodici procedimenti di responsabilità amministrativa.

14. IL PERSONALE

Prima di esporre i dati numerici di seguito riportati relativi al personale dell'INAIL, appare necessario svolgere alcune considerazioni di carattere generale.

A) Sistema di valutazione del personale.

Come è noto, nelle moderne organizzazioni il personale è considerato una primaria risorsa che, insieme a quelle finanziarie e patrimoniali, costituisce elemento indispensabile per il conseguimento degli obbiettivi prefissati e, per quello che riguarda l'Istituto, la realizzazione delle complesse e delicate funzioni ad esso attribuite.

Il sistema di valutazione e sviluppo delle risorse umane è utile per conoscere e valorizzare il patrimonio umano disponibile, inserendolo nel più ampio contesto dell'evoluzione strategica dell'Istituto da Ente erogatore di prestazioni assicurative a soggetto attivo del sistema di protezione sociale.

Nell'Ente il sistema di valutazione e sviluppo previsto dal contratto integrativo di ente per il periodo 1998/2001 è stato introdotto con delibera del Commissario straordinario n. 915, in data 24 novembre 2003.

Con la determinazione n. 63 del 27 novembre 2003, il Direttore generale f. f. ha adottato l'impianto operativo del sistema stesso con riguardo ai singoli stadi gestionali declinando, a tal fine, le fasi attuative, la tempificazione, le modalità di installazione, la strumentazione operativa ed i connessi aspetti gestionali.

Come già riferito nel precedente referto, detto sistema si articola in modo diverso a seconda della specificità del personale coinvolto.

Per quanto attiene al personale delle Aree B e C vengono infatti valutate "Competenze e Potenziale", mentre le "Prestazioni", cioè i comportamenti organizzativi posti in essere in un arco temporale definito e i risultati raggiunti, sono riferite ai dirigenti, medici e professionisti, con esclusione dei soli dirigenti con incarico di livello dirigenziale generale, dei coordinatori generali e del sovrintendente medico.

Per la valutazione delle competenze è stata prevista anche la partecipazione del personale dipendente attraverso lo strumento

dell'autovalutazione, seguita peraltro dall'eterovalutazione affidata ai dirigenti.

Gli esiti della valutazione delle competenze del personale delle aree rilevati in fase di primo impianto del sistema, costituiscono il presupposto per determinare i bisogni formativi prioritari dei diversi segmenti di popolazione interessata.

E' peraltro mancato un adeguato strumento applicativo posto che sarebbe stato auspicabile che fossero avanzate dalla Direzione generale proposte di formazione conseguenziali ai suddetti esiti, il che invece non è avvenuto.

Si ricorda per completezza che, con riguardo al periodo di riferimento, ai sensi dell'art. 1, comma 12, del decreto legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito in legge 30 luglio 2004, n.191, le pubbliche amministrazioni, per l'espletamento dell'attività di formazione potevano utilizzare prioritariamente la Scuola superiore per la pubblica amministrazione, le altre scuole pubbliche di formazione ed il Formez.

Per quanto concerne la valutazione del potenziale, invece, le relative operazioni sono state completate entro il 31 marzo 2004 ed hanno coinvolto circa 9.700 dipendenti. L'Amministrazione ha ritenuto di favorirne l'oggettività affidandola a specialisti esterni; del relativo risultato è stata data comunicazione personale e diretta ai singoli soggetti valutati.

A seguito della recente stipula del contratto integrativo aziendale e della successiva intesa sull'accordo di programma, la valutazione del potenziale è stata inserita tra i parametri per la definizione delle graduatorie di merito delle procedure selettive interne per la progressione verticale.

Come si è chiarito innanzi, il sistema di valutazione prende in considerazione anche le "Prestazioni", cioè i comportamenti organizzativi e i risultati raggiunti dai dirigenti ad eccezione dei dirigenti con incarico di livello dirigenziale generale di cui si dirà appresso.

Con il contratto integrativo aziendale ed i successivi più specifici accordi del 21 dicembre 2005 e del 25 gennaio u. s., è stato riattivato il sistema per utilizzarlo a regime.

Per quanto concerne i Dirigenti generali il trattamento economico, come è noto, si articola in fondamentale ed accessorio, che a sua volta

comprende due quote: una relativa alla posizione ricoperta, l'altra ai risultati conseguiti.

Con riferimento a quest'ultima quota, il Presidente Commissario con deliberazione n. 528, in data 24 luglio 2003, ha definito i criteri per la corresponsione da ancorare in parte al conseguimento dei risultati della struttura ed in parte alla valutazione delle competenze e dei comportamenti individuali, che è effettuata dal Direttore generale.

In occasione del conferimento della retribuzione di risultato per l'anno 2003, avvenuto con deliberazione n. 483, in data 28 giugno 2004, il Direttore generale, nell'evidenziare il miglioramento dell'andamento produttivo e finanziario dell'Ente nonché l'impegno dei dirigenti per superare le situazioni di criticità createsi nel biennio precedente, si dichiarava non in grado di formulare una compiuta valutazione, essendosi insediato solo nel gennaio 2004, proponendo di corrispondere il saldo finale della suddetta retribuzione nella misura del 100%, per tutti i dirigenti con incarico di livello dirigenziale generale.

Si impegnava peraltro ad attivare per il 2004 tutte le leve in suo possesso per un proficuo e pieno utilizzo del sistema di valutazione nella sua interezza.

Di conseguenza con deliberazione n. 303, in data 21 giugno 2005, è stata determinata, comunque sempre nella misura del 100%, la retribuzione di risultato per l'anno 2004 applicando i criteri di cui alla citata deliberazione n. 528 che subordina l'erogazione del 50% di tale retribuzione alla positiva valutazione della capacità budgetaria, di gestione e di organizzazione da effettuarsi a cura del Direttore generale.

Nella più volte citata delibera n. 528 non si sottace che questi ultimi criteri, pur con il migliore impegno di motivazione, restano legati a valutazioni nel complesso discrezionali del Direttore generale in linea peraltro con i principi che regolano rapporti essenzialmente fiduciari.

In proposito non può che concordarsi sull'importanza che rivestono i parametri di riferimento sopra citati che però andrebbero rapportati alla individuazione di idonei ed obiettivi indicatori di risultato, il che rende necessario ancora una volta ripetere il discorso della non completa attuazione della contabilità analitica in INAIL che impedisce una oggettiva valutazione dei risultati della gestione.

Il sistema di valutazione in esame, come detto sopra, nella sua impostazione originaria riguardava anche i professionisti ed i medici.

Tale previsione non risulta corretta in quanto per i citati professionisti l'art. 36 del relativo C.C.N.L. prevede uno specifico tipo di valutazione, correlato alla particolare attività da questi svolta e, come tale, del tutto avulso da quello del restante personale.

Dalla relazione sul processo produttivo al 31 dicembre 2004 la valutazione risulta sospesa in attesa della ripresa del confronto con le organizzazioni sindacali che è auspicabile si concluda al più presto nel rispetto della contrattazione collettiva.

B) Conferimento di incarichi dirigenziali.

Con riguardo al personale appartenente alla dirigenza, l'Istituto ha proceduto, nel corso dell'esercizio 2004, al conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'Amministrazione in applicazione dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

L'art. 5, comma 6, del regolamento della dirigenza INAIL, approvato con delibera del Commissario straordinario del 25 settembre 2002, n. 247 prevede che gli incarichi in argomento possono essere conferiti, in assenza di specifiche, adeguate professionalità interne, con contratto di lavoro a tempo determinato, a soggetti esterni in possesso delle qualità professionali previste dalla normativa primaria appena citata.

Avvalendosi di tali disposizioni sono state emanate dal Commissario straordinario, nell'esercizio delle funzioni del Consiglio di amministrazione, quattro deliberazioni relative ad altrettanti incarichi che hanno formato oggetto di approfondito esame da parte del Collegio dei sindaci al termine del quale sono stati mossi rilievi posto che i citati provvedimenti, così come formulati, non sembravano corrispondere appieno alle previsioni normative.

Infatti dall'esame delle norme appena citate si desume che l'Istituto può conferire incarichi dirigenziali a soggetti esterni ove sussista la assorbente condizione di assenza di specifiche, adeguate professionalità interne e ricorrano particolari e determinate esigenze connesse all'organizzazione degli uffici.

Il presupposto essenziale è che tali particolari esigenze debbono essere preventivamente individuate in appositi atti organizzativi in ossequio al principio generale dettato dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001 secondo cui le amministrazioni pubbliche definiscono " mediante atti organizzativi, secondo i rispettivi ordinamenti le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive".

Ciò consente di operare le integrazioni dell'organizzazione con professionalità esterne in coerenza con la ratio legis che è alla base del precetto normativo in una visione organica e sulla base di criteri oggettivamente valutabili e controllabili.

Pertanto, gli incarichi da conferire a soggetti esterni all'amministrazione non possono essere generici ma devono essere specificamente e preventivamente individuati con apposito provvedimento nell'ambito dell'assetto organizzativo e nei limiti della dotazione organica.

In relazione alle citate osservazioni, che riguardavano tutti e quattro i provvedimenti di che trattasi, l'amministrazione ha fornito indicazioni, chiarimenti ed integrazioni che, in linea di massima, sono sembrati idonei, sulla base di una valutazione "a posteriori", a ricondurre i provvedimenti stessi nell'ambito delle previsioni normative in relazione alle osservazioni formulate.

Pertanto uno dei citati provvedimenti (delibera C.A. n. 505/2004) presentava un ulteriore motivo di perplessità posto che l'incarico veniva attribuito a soggetto sprovvisto del titolo di laurea.

In proposito il Collegio dei sindaci, pur nella considerazione che dalla lettura dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 l'assenza del suddetto titolo non sembrava essere ostativo al conferimento dell'incarico, ricordava che su tale specifica tematica la Corte dei conti ha sostenuto (deliberazione del 4 febbraio 2003, n. 3 della Sezione centrale del controllo legittimità - Ministero Pubblica Istruzione) che, in ogni caso, per l'attribuzione di incarichi dirigenziali è necessario il possesso della laurea.

Il citato Collegio, dopo aver acquisito agli atti un parere pro veritate richiesto dall'INAIL secondo cui nel caso di specie non sussisterebbe, in base alla citata normativa, la obbligatorietà del possesso della laurea, ha invitato

l'Ente a soprassedere al conferimento dell'incarico in attesa della risposta a specifico quesito da formulare alle Amministrazioni vigilanti.

In esito a quanto rappresentato dall'Organo di controllo l'efficacia della deliberazione n. 505/2004 veniva sospesa, in via d'urgenza, con determinazione presidenziale n. 23 del 30 settembre 2004, ratificata con deliberazione n. 8/2004 del Consiglio di amministrazione. Nel contempo veniva formulato il richiesto quesito ai Ministeri vigilanti, i quali, condividendo il parere espresso dal Dipartimento della funzione pubblica, ritenevano che pur essendo "la facoltà di conferire tali incarichi subordinata al possesso di una particolare specializzazione, sia professionale che culturale e scientifica e, in generale, del titolo di studio" comunque ai fini del conferimento di un incarico dirigenziale "occorre ancor più valutare" il possesso dei titoli professionali e specialistici necessari per il conferimento dello specifico incarico (iscrizione agli ordini professionali, pubblicazioni, attività e progetti svolti) dai quali evincere la particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica del soggetto.

Conseguentemente il provvedimento è stato reiterato con deliberazione n. 140 in data 14 dicembre 2004.

In proposito deve premettersi che, come affermato testualmente dalla citata Sezione del controllo, quella della nomina dei dirigenti é "materia di fondante importanza nell'ambito dell'esercizio delle potestà amministrative e di rilevante significatività nell'assetto gestionale" cosicché le norme devono ispirarsi al principio "generale che vuole, per l'accesso alla dirigenza, il rispetto del pubblico concorso ovvero la maturazione di una determinata anzianità e professionalità nei ruoli dell'Ente" (parere della Commissione speciale pubblico impiego del Consiglio di Stato 27 febbraio 2003, n. 541/2003).

Il conferimento dell'incarico ad un esterno si pone come ipotesi di eccezione e quindi di stretta interpretazione sia con riguardo alla sussistenza dei presupposti per procedere alla nomina (vacanza organica, esistenza di imprescindibili esigenze da soddisfare, ecc.) sia con riguardo ai requisiti che il soggetto esterno deve possedere a norma del comma 6 dell'art. 19 del decreto legislativo 165/2001.

A quest'ultimo proposito è necessario ricordare che, tra gli altri, quello della qualificazione professionale si pone, secondo la giurisprudenza