



# Memoria Inapp

SENATO DELLA REPUBBLICA

5<sup>a</sup> Commissione permanente

Programmazione Economica e Bilancio

DDL 926 - “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026” (Legge di bilancio 2024)



L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), istituito con d.p.r. 30 giugno 1973, n. 478 già Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), è un ente pubblico di ricerca, vigilato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (Mlps), dotato di indipendenza di giudizio e di autonomia scientifica, metodologica, organizzativa, amministrativa e contabile, ai sensi del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419 recante il "Riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali".

Le funzioni affidate all'INAPP, in continuità con il precedente quadro normativo, sono volte allo sviluppo delle attività di studio, ricerca - sia istituzionale che scientifica -, monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche con effetti sul mercato del lavoro, nell'ambito del lavoro e dei servizi per il lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali.

Come dettagliatamente descritto nelle relazioni ai Rendiconti generali ed Bilanci di previsione degli ultimi anni, INAPP si trova annualmente ad affrontare enormi criticità finanziarie derivanti essenzialmente dalla inadeguatezza del Contributo istituzionale di funzionamento riconosciuto all'Istituto, che non consente neanche di far fronte a quelli che possiamo definire costi incompressibili di funzionamento ordinario dell'ente.

Rendiconti generali e Bilanci di previsione che sono stati puntualmente approvati dal Ministero del Lavoro, quale amministrazione vigilante dell'ente, previo parere favorevole del MEF

Tale situazione è stata inoltre espressamente e formalmente rappresentata allo stesso Ministero del Lavoro in più occasioni, ultima delle quali nel settembre 2023, con cui si reiterava per l'ennesima volta una richiesta di un adeguamento del contributo istituzionale di funzionamento, accompagnando tale istanza con puntuali analisi e riscontri dei costi obbligatori cui l'Istituto non può sottrarsi e delle risorse su cui può a tal fine contare.

**Non a caso in tutti gli ultimi Rendiconti generali è stata dedicata una apposita sezione proprio a tali Costi incompressibili di funzionamento ordinario dell'ente, dove sono state evidenziate nel dettaglio le voci di spesa del bilancio che rivestono tale natura obbligatoria, comparandole con il finanziamento istituzionale trasferito annualmente dal MLPS.**

**Nell'ultimo Rendiconto generale 2022, la comparazione tra la somma delle due macrovoci di spesa incompressibili sostenute nell'anno ammonta a 34.569.000 euro (27.256.000 euro per costi del personale a tempo indeterminato e 7.313.000 euro per spese di gestione essenziali della struttura) con il valore del contributo istituzionale riconosciuto all'Istituto per il medesimo anno, pari a €26.351.000, determina una differenza negativa a carico del bilancio INAPP di ben €8.218.000.**

Nelle rilevazioni effettuate, le spese per la gestione e per il funzionamento della struttura sono riferite a "beni di consumo", all' "acquisto di servizi e all'utilizzo di beni di terzi" (quote di affitti, manutenzione degli immobili di proprietà, utenze, servizi di pulizia, assicurazioni, licenze software, manutenzione delle apparecchiature tecniche, mantenimento e funzionamento delle infrastrutture tecnologiche) e ad "Altri oneri" specifici incompressibili (tasse e altri oneri legati in particolare ai compensi degli organi istituzionali e di revisione e controllo).

Nella tabella seguente sono riportati i costi sostenuti da INAPP nel trascorso quadriennio, da cui si desume tra l'altro un costante, se pur contenuto, incremento della spesa che, per sua natura, è strumentale alle molteplici attività realizzate dall'Istituto e che difficilmente potrebbe essere ridotta, a meno che non si vogliano ridurre i servizi generali al di sotto del livello minimo essenziale necessario a garantire l'efficienza funzionale dell'ente.



Macrovoce di spesa	Importi			
	2019	2020	2021	2022
<b>Beni di consumo</b> (carta, cancelleria e stampati)	79	60	50	27
<b>Acquisto di servizi e utilizzo di beni di terzi</b> (manutenzioni, locazioni, noleggi, impianti, immobili, licenze sw, utenze e canoni, servizi ausiliari)	6.115	6.341	6.802	6.568
<b>Altri oneri</b> (compensi organi e incarichi istituzionali, servizi tesoreria, tasse, assicurazione, sicurezza lavoratori)	603	482	456	718
<b>Totale spesa annuale</b>	<b>6.796</b>	<b>6.883</b>	<b>7.309</b>	<b>7.313</b>

Per quanto attiene le spese di personale interno, nella tabella seguente è riportato l'andamento, in migliaia di euro, del costo del personale a tempo indeterminato dal 2010 ad oggi, desunto dai relativi Conti consuntivi, rapportato al valore del contributo istituzionale annuo riconosciuto dal Ministero, ad ISFOL prima e ad INAPP poi, nel medesimo periodo:

Anno	Contributo Istituzionale (A)	Delta tra CI 2010 e anni successivi	% di riduzione CI rispetto al 2010	Spese personale a tempo indeterminato (D)	Delta tra costo personale 2010 e anni successivi	Incremento % spese personale TI	spese personale / contributo (D/A)
2010	36.082			23.436			65,00%
2011	31.741	-4.341	-12,03%	22.505	- 931	-3,97%	70,90%
2012	33.125	-2.957	-8,20%	21.371	- 2.065	-8,81%	64,50%
2013	29.871	-6.211	-17,21%	20.609	- 2.827	-12,06%	69,00%
2014	27.228	-8.854	-24,54%	19.755	- 3.681	-15,71%	72,60%
2015	25.191	-10.891	-30,18%	21.370	- 2.066	-8,82%	84,80%
2016	24.362	-11.720	-32,48%	21.526	- 1.910	-8,15%	88,40%
2017	16.390	-19.692	-54,58%	15.721	- 7.715	-32,92%	95,90%
2018	20.415	-15.667	-43,42%	19.022	- 4.414	-18,83%	93,20%
2019	23.351	-12.731	-35,28%	20.554	- 2.882	-12,30%	88,00%
2020	26.351	-9.731	-26,97%	23.953	517	2,21%	90,90%
2021	26.351	-9.731	-26,97%	25.055	1.619	6,91%	95,10%
2022	26.351	-9.731	-26,97%	27.256	3.820	16,30%	103,43%

Dalla tabella appaiono, in tutta la loro evidenza, due aspetti principali:

- il valore assoluto del contributo istituzionale ha subito in questo arco temporale un rilevante decremento, pari a € 9.731.000, corrispondente al 26,97% del valore iniziale del 2010.

Nel delta sono ricompresi sia la consistente riduzione del contributo istituzionale intervenuta tra il 2016 ed il 2017, pari a € 7.972.000, derivante dal trasferimento di parte del personale verso ANPAL a seguito della costituzione di tale Agenzia che ha assorbito all'epoca alcune delle competenze di ISFOL (da evidenziare che il taglio è superiore alla riduzione dei costi del personale tra 2016 e 2017, che fu pari a € 5.805.000, in quanto comprendeva anche la quota parte delle spese generali), sia finalizzato alla stabilizzazione del personale a tempo determinato, e conclusosi nel 2020 con un incremento in termini assoluti di 9 milioni annui a regime;



- i costi del personale a tempo indeterminato si sono incrementati in questi 13 anni in valore assoluto di poco più di 3 milioni e mezzo di euro, corrispondente al 16,30% della somma spesa nel 2010: incremento di spesa non certamente correlato ad un aumento delle unità di personale in servizio, che non è intervenuto, ma essenzialmente riconducibile all'aumento del costo del lavoro e, principalmente, agli aumenti stipendiali derivanti dalle norme approvate e dai rinnovi dei CCNL che, nel caso degli enti di ricerca come INAPP, sono totalmente a carico del bilancio degli enti stessi senza che vi sia stato alcun incremento corrispondente del contributo istituzionale.

La combinazione di queste due inverse dinamiche di andamento del Contributo istituzionale da una parte e delle spese di personale con contratti di lavoro a tempo indeterminato dall'altra, ha fatto sì che i costi di tale tipologia personale siano passati da un'incidenza sul contributo istituzionale pari al 65% del 2010, a quella del 2022 pari al 103,43%.

INAPP in questi anni è riuscito a chiudere in pareggio i propri bilanci solo grazie ai diversi finanziamenti esterni ottenuti in virtù di attività di ricerca svolte sia nell'ambito di convenzioni con amministrazioni pubbliche sia di progetti realizzati in conseguenza della partecipazione a bandi europei.

È evidente che tale situazione costringe INAPP a rivolgere una gran parte delle proprie risorse nella ricerca di tali coperture finanziarie esterne, rendendo sempre più complesso garantire le proprie finalità istituzionali.

A tale situazione che si protrae da anni, si aggiungono le conseguenze che dal prossimo anno ricadranno sul bilancio INAPP in relazione all'applicazione dell'articolo 3 del decreto-legge 22 giugno 2023, n.75, convertito con modificazioni dalla Legge 10 agosto 2023, n. 112, il quale prevede, come noto, che a seguito delle indicate procedure di riorganizzazione degli uffici del MLPS "il personale ANPAL appartenente al comparto ricerca venga trasferito, unitamente alle correlate risorse finanziarie, all'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP)".

Tale norma prevede che dalla data di entrata in vigore del DPCM recante il regolamento di organizzazione del Ministero, che deve essere adottato entro il 30 novembre 2023, l'ANPAL sia soppressa: dalla medesima data il personale del comparto ricerca ANPAL sarà trasferito ad INAPP, con un impatto rilevante (si tratta di oltre 130 dipendenti a tempo indeterminato inquadrati nelle diverse qualifiche e profili in cui si articola l'ordinamento professionale del personale degli enti di ricerca) sul bilancio 2024.

La norma non aggiunge altro rispetto a quello sopra riportato, se non un mero riferimento alle correlate risorse finanziarie, senza rinvio a criteri e metodi per la loro quantificazione.

Le somme in questione, a fronte di un contributo istituzionale come quello ad oggi riconosciuto ad INAPP, sono estremamente rilevanti: basti pensare che nel 2017, nel percorso esattamente inverso a quello adesso atteso, dopo il trasferimento ad ANPAL di 93 dipendenti ISFOL con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, il contributo ministeriale fu ridotto (come visibile in tabella) a € 16.390.257,06, con una riduzione netta di € 6.126.041,82 che furono destinati alla nuova Agenzia.

Tenuto conto dell'attualizzazione dei costi e delle intervenute manovre di stabilizzazione del personale del comparto ricerca a tempo determinato, realizzata sia in ANPAL sia in INAPP nel triennio 2018/2020, i costi che l'Istituto dovrà sostenere nel 2024 per la copertura dei trasferimenti saranno altissimi, e dobbiamo confidare nel fatto che le somme che a fronte di ciò saranno trasferite sul bilancio INAPP siano adeguate ed utili a coprire tutti i costi gestionali e le spese generali che sono inevitabilmente connesse con tale manovra e con l'assorbimento di detto personale.