

Corte dei Conti

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti
sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria
dell'**ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS)**
per l'esercizio 2010

Relatore: Presidente Antonio Ferrara

Determinazione n. 77/2011

La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza dell'8 novembre 2011;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

visto l'art. 8, comma 8 della legge 9 marzo 1989 n. 88, che sottopone l'Istituto nazionale della previdenza sociale al controllo della Corte dei conti con le modalità previste dall'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto legislativo 30 giugno 1994 n. 479;

visto il conto consuntivo dell'Ente, relativo all'esercizio finanziario 2010, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio sindacale, trasmesse alla Corte in adempimento dell'art. 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Presidente di Sezione Antonio Ferrara e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 2010;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'art. 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del conto consuntivo - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P . Q . M .

comunica, a norma dell'art. 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2010 - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente.

ESTENSORE	PRESIDENTE
Antonio Ferrara	Raffaele Squitieri

Depositata in Segreteria il 10 novembre 2011

RELAZIONE sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'**ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS)** per l'esercizio 2010.

SOMMARIO

Premessa

1 Notazioni introduttive
2 Gli organi
3 L'assetto strutturale
4 Il sistema dei controlli interni
5 Le risorse umane
6 Le contribuzioni
7 Le prestazioni
8 La vigilanza
9 Il contenzioso
10 I risultati delle singole gestioni
11 Le risultanze della gestione generale
12 Considerazioni conclusive

Premessa

La presente relazione riferisce i risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (da ora in poi, per brevità, INPS o Istituto o Ente) nell'esercizio 2010, non trascurando i fatti di maggiore rilevanza intervenuti sino a data corrente.

Il referto precedente, relativo all'esercizio 2009, è stato deliberato il 9 novembre 2010 e pubblicato negli Atti Parlamentari della XVI Legislatura (Doc. XV, n. 242).

L'INPS è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (di qui in poi Ministero del lavoro) e del Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito Ministero dell'economia), mentre il controllo esterno viene esercitato dalla Corte dei conti ai sensi dell'art.12 della legge 21 marzo 1958, n.259, che prevede l'assistenza alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione di un magistrato delegato, in posizione di fuori ruolo.

I due precedenti referti hanno evidenziato la fase di criticità attraversata dall' Istituto, sia sul piano istituzionale, per effetto del prolungamento della gestione commissariale e della sua sostanziale prosecuzione in esito alla devoluzione legislativa al Presidente dei poteri del Consiglio di amministrazione, sia sul piano operativo, in ragione del rafforzato ruolo acquisito dall'Istituto stesso, con l'estensione dell'area degli ammortizzatori sociali e le nuove competenze in materia di invalidità civile.

Ambedue i referti hanno altresì sottolineato la valenza centrale rivestita dalla verifica degli esiti del riordino interno e della realizzazione dei risparmi da sinergie con altri enti, trattandosi di obiettivi da perseguire in un duplice contesto sfavorevole, caratterizzato da un pesante ciclo recessivo e dalla persistente contrazione delle unità in servizio.

Nella presente relazione può osservarsi che, dopo la iniziale ridefinizione del nuovo ordinamento delle funzioni centrali e periferiche, pressoché conclusa nel primo semestre 2009, sono ancora in via di completamento le misure di progressiva riorganizzazione e la sperimentazione di interventi volti a modificare apparati e procedure, nell'obiettivo di corrispondere al modello di una moderna azienda di servizi, in grado di operare a più elevati livelli di efficienza, qualità e trasparenza, puntando su massicci investimenti nello sviluppo della telematica e della multicanalità.

Al momento, non appaiono tuttavia ancora percepibili significativi riscontri in ordine ai preannunciati risparmi, quantificati - nel triennio 2009/2011 e nell'ambito dell'Istituto - in 430 mln di euro (dei quali 130 nel 2009), per effetto della centralizzazione degli acquisti e, in 660 mln di euro, in esito al riassetto organizzativo,

sino ad un ammontare complessivo di quasi 1,1 mld di euro, di per sé prossimo a un terzo dei 3,5 mld attesi dagli interventi sinergici prescritti per legge a tutti gli enti previdenziali interessati.

I bilanci 2009 e 2010 – nel contesto della grave crisi economica generale, che si è riflessa nella caduta dei saldi positivi, in parte mantenuti per il concorso di fattori contingenti – registrano, infatti, una dinamica incrementale delle spese di funzionamento, nonostante la riduzione degli oneri di personale, mentre il preventivo assestato del 2011 (approvato il 14 ottobre 2011) ne conferma la tendenza espansiva, soprattutto nella componente discrezionale.

Resta peraltro da attendere la compiuta entrata a regime della serie numerosa delle iniziative di riordino, nelle quali non è dato cogliere tuttavia un chiaro disegno strategico complessivo, né il supporto delle indispensabili preventive analisi di costi e benefici.

Tra le principali sfide che continuano a porsi all'Istituto, vanno ancora considerate l'erogazione più tempestiva delle maggiori prestazioni temporanee a sostegno del reddito – in attuazione del ruolo centrale affidato all'INPS di coordinatore e gestore degli interventi e delle risorse aggiuntive assegnate per gli ammortizzatori in deroga – e la corretta attribuzione dei crescenti trattamenti agli invalidi civili, caratterizzati ancora da notevoli squilibri territoriali, che hanno visto l'applicazione delle nuove competenze legislative, in continua e progressiva espansione.

Una concreta risposta è tuttavia ancora attesa dagli interventi sinergici prefigurati dal Legislatore e in particolare dalle c.d. "case del *welfare*" – per la gestione di servizi comuni in sedi territoriali uniche, congiuntamente alle articolazioni territoriali del Ministero del lavoro e degli altri enti previdenziali – preannunciate per la fine del 2009 in alcune città capoluogo e ancora sostanzialmente circoscritte alle fasi di studio, progettazione e iniziale attivazione di talune parziali funzioni.

Nel delineato quadro di complessità, si iscrive la prima applicazione delle innovazioni recate dal D.L. n.78/2010 (convertito nella legge n.122), che ha trasferito – come già detto - al Presidente dell'Istituto le attribuzioni del soppresso Consiglio di amministrazione, aprendo delicate problematiche, sia per la ricerca di un adeguato equilibrio nel contesto delle competenze spettanti agli altri organi e di quelle riservate alla dirigenza, sia per il compiuto esercizio dei controlli, interni ed esterni.

1 – Notazioni introduttive

1.1 I due precedenti referti – richiamando le osservazioni della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato – hanno rappresentato la fase di attesa per le politiche delineate nel "libro bianco", volte a riequilibrare la spesa di tutela sul versante della protezione sociale e l'esigenza di una riflessione sui tempi di revisione del sistema previdenziale obbligatorio, per gli impatti collegati alla caduta del Pil e al deterioramento del fattore demografico, oltre che agli effetti della flessibilità del lavoro sulla copertura della spesa pensionistica.

Ambedue i referti hanno altresì sottolineato la rilevanza, ai fini della stabilità del sistema pensionistico, non solo del tradizionale rapporto del livello della spesa sul Pil, ma soprattutto di quello tra monte-retribuzioni e monte-prestazioni, che continua ad evidenziare un gravoso disavanzo complessivo, soggetto ad ulteriore appesantimento in esito al blocco degli aumenti retributivi nel settore pubblico.

E' stata pertanto segnalata l'importanza, ai fini della sostenibilità del sistema, della revisione triennale dei coefficienti di trasformazione dal 2010 e dell'incremento automatico dell'età pensionabile in collegamento alla speranza di vita; una autorevole conferma sulla validità delle progressive riforme ha trovato riscontro nelle proiezioni Eurostat 2008-2060, che hanno visto l'Italia collocata tra i paesi più in regola, a fine periodo.

Non si è mancato peraltro di sottolineare che la significatività degli interventi adottati ai fini della stabilizzazione del rapporto spesa pensionistica Pil – soprattutto per l'automatismo delle due ultime misure indicate – sposta l'attenzione sull'adeguatezza delle prestazioni, da cui dipende l'accettabilità politico-sociale del sistema pensionistico pubblico e il rispetto del patto intergenerazionale su cui si fonda.

Per consentire prestazioni più adeguate è stata di conseguenza ritenuta ancora attuale la riflessione sull'aumento dell'età media di pensionamento, nel cui solco si muove il recente meccanismo strutturale della c.d. "finestra mobile", introdotto a partire dal 2011.

Nel contesto delineato non può peraltro essere trascurato anche il consistente impatto della recessione economica sulla caduta del Pil, sia in via generale, sia sui conti dell'INPS, che segnano il primo saldo finanziario negativo nell'assestato 2011 e altresì la forte decelerazione nella crescita del risultato positivo di esercizio nel principale fondo amministrato dall'Istituto, relativo ai lavoratori dipendenti (FPLD).

Il "cantiere" delle pensioni non sembra quindi ancora del tutto concluso, ma richiede – in attesa della lenta transizione al metodo contributivo – quantomeno ulteriori interventi di "manutenzione", soprattutto volti alla correzione, sia dei dissesti prodotti dall'eccessiva generosità del metodo retributivo, sia delle disuguaglianze (di genere, categorie, aliquote, imponibili) rispondenti a differenti cicli storici e normativi, sia della crescente incidenza della spesa sul Pil nel breve e medio periodo.

In tale logica si iscrive l'ultimo ritocco sul requisito dell'età pensionabile delle lavoratrici private, in vista della parificazione a quelle pubbliche, anticipato rispetto alla scadenza pregressa, ma inalterato quale misura a decorrenza differita.

Si prospettano tuttavia nel dibattito, alimentato anche dalla ricerca di rimedi alla crisi finanziaria ed economica globale, ipotesi di decisioni chiare e definitive – abbandonando la politica di aggiustamenti e di provvedimenti rinviati nel tempo - dirette all'applicazione immediata, universale e pro rata (per le anzianità future), del metodo contributivo, ad aumentare le fasce di età automaticamente adeguate alle aspettative di vita e a convertire in strutturali le contribuzioni di solidarietà, avvicinandone l'ammontare a quello dei versamenti effettuati.

L'elevazione della fascia di età per una uscita flessibile, sottoposta ad una equa variazione attuariale della pensione, oltre a incentivare la durata del periodo lavorativo consentirebbe di dare certezza e di rispettare i singoli programmi di vita.

1.2 Nel settore della previdenza complementare, le relazioni della Corte sul rendiconto generale dello Stato hanno ribadito l'esigenza di armonizzare i vecchi fondi con i nuovi, attraverso una concentrazione di quelli minori ed una omogeneizzazione delle prestazioni, degli investimenti e dei costi di gestione.

Gli stessi referti hanno sottolineato nuovamente che l'irreversibilità della scelta sul conferimento del TFR ai fondi pensione costituisce una remora alla crescita delle adesioni, ancora modesta rispetto alle oggettive potenzialità e che la diminuzione dei rendimenti verificatasi nel biennio 2008-2009 può essere mitigata e superata solo da una sempre maggiore trasparenza, soprattutto dei costi complessivamente a carico degli iscritti.

E' stata altresì considerata prioritaria una azione di verifica e contrasto delle patologie relative alla esternalizzazione della gestione amministrativa e contabile, che prescinde dalla dimensione dei fondi e si traduce in maggiori oneri e costi di ingresso e di gestione e in possibili incidenze sul patrimonio e sulle singole quote e quindi sulle posizioni individuali.

Una ulteriore remora alla crescita del sistema è stata individuata nell'estensione del meccanismo di adesione tacita a tutti i nuovi lavoratori assunti che non abbiano ancora optato per la previdenza complementare.

Per incentivare l'opzione del lavoratore, si è ritenuta inoltre essenziale l'efficacia dell'azione di contrasto all'evasione contributiva, rimanendo sempre più determinante un rapporto corretto con la parte datoriale, soprattutto nell'attuale congiuntura economica, che restringe l'ammontare delle risorse disponibili da destinare alla salvaguardia offerta dalla previdenza complementare.

Un delicato profilo tendenziale, in emersione, ha riguardato poi la più ampia quota di adesione da parte dei lavoratori che beneficiano di occupazioni stabili e retribuzioni migliori, i quali godranno al momento del pensionamento di prestazioni di base più elevate, dimostrando che la previdenza complementare risulta più diffusa tra coloro che ne hanno un bisogno meno evidente.

Fondamentali ai fini dello sviluppo del settore sono stati comunque considerati meccanismi di semplificazione delle scelte e di protezione degli iscritti, che introducano variazioni nel portafoglio degli investimenti, misurati sull'età dell'aderente (forme di "*life cycle*"), oltre a elementi di solidarietà.

Un recente dibattito si sta tuttavia sviluppando sul ruolo, l'efficienza e l'efficacia dei fondi complementari – in ragione soprattutto delle scarse adesioni, degli alti costi e dei bassi e incerti rendimenti - che ne mettono in discussione gli stessi fondamenti e la capacità di assicurare una effettiva e solida funzione integrativa della prestazione pensionistica pubblica.

In vista dell'entrata a regime del metodo contributivo, le riflessioni puntano sull'accrescimento volontario della quota di versamenti, quale meccanismo più semplice e meno costoso per il perseguimento della medesima finalità, che consentirebbe altresì la restituzione del TFR alle originarie funzioni di autofinanziamento delle aziende e soprattutto di sostegno all'economia, vanificate dai modesti investimenti diretti nella produzione, operati dai Fondi stessi.

Nel complesso quadro descritto, si situano le vicende pertinenti Fondinps - il fondo del cosiddetto "inoptato", per i silenti privi di fondo negoziale, istituito per legge presso l'INPS - già evidenziate nei precedenti referti e oggetto di successivo ulteriore approfondimento.

Per tale ultima gestione appare oramai indifferibile una definitiva decisione che tenga conto del ridotto livello dimensionale, della pressoché integrale esternalizzazione dei servizi amministrativi e contabili, della precarietà logistica e funzionale, della

crescita dei costi incidenti sul patrimonio e sulle singole quote, della recente attivazione di un Fondo di categoria (FONTEMP) destinato ad assorbirne gli iscritti.

In particolare va ancora sottolineato come i servizi amministrativi e contabili risultino sempre ripartiti tra più soggetti e affidati principalmente alla S.I.S.P.I. – quale società partecipata dall'INPS e operante nel settore della previdenza integrativa - a sua volta, caratterizzata da una prolungata situazione di stallo e da ripetuti, quanto vani, tentativi di rilancio.

Inoltre, le stesse prefigurate prospettive di allargamento della modesta platea degli iscritti – stimata in poco più di 40.000 unità, delle quali peraltro circa la metà con uno o due versamenti contributivi e prevalentemente costituita da lavoratori privi di occupazione stabile (interinali) - risultano fondate su previsioni di estensione ad altre categorie di lavoratori, utilizzando proprio il meccanismo delle adesioni tacite, ritenuto incongruo e di ostacolo allo sviluppo del sistema.

1.3 Nell'ambito degli interventi di razionalizzazione degli apparati e di riordino degli enti e in particolare di quelli pubblici previdenziali, i precedenti referti hanno sottolineato l'arresto del percorso di riorganizzazione dello specifico settore, giunto ad un punto di ampia convergenza nelle conclusioni della competente Commissione parlamentare di controllo (ottobre 2007), che prefiguravano due poli, assicurativo e previdenziale e la confluenza degli altri enti, appartenenti a ciascuna area, rispettivamente nell'INAIL e nell'INPS.

Gli stessi referti hanno altresì evidenziato lo stallo dello specifico processo, collegato alla medesima logica di revisione dell'assetto di governo duale introdotto dal d.lgs. n.479/1994 – che separa le funzioni di indirizzo e di vigilanza da quelle di gestione, affidando le prime al Consiglio di indirizzo e vigilanza (da qui in seguito CIV) e suddividendo le seconde tra il Presidente dell'Istituto, il Consiglio di amministrazione (da qui in seguito CdA) e il Direttore generale – quantomeno nel profilo della semplificazione degli organi di gestione.

Nella stessa linea di complessiva razionalizzazione degli apparati e delle rispettive interrelazioni, veniva ribadita l'esigenza di una apposita rivisitazione, sia della normativa di riforma che la legge n.88 del 1989 ha inserito nel corpo della preesistente disciplina dell'INPS - dettata dal D.P.R. n.639/1970 e in parte ancora vigente - sia del d.lgs. n.479/1994, sia dei numerosi innesti successivi, apparendo ineludibile una più adeguata definizione dei poteri ministeriali di vigilanza, della latitudine delle competenze spettanti all'organo di controllo interno, del numero e della

composizione degli organi centrali e periferici e, in particolare, delle procedure di nomina.

I predetti referti hanno infatti segnalato come proprio alle conseguenti incertezze erano da collegare i reiterati e prolungati interventi ministeriali di commissariamento, incidenti sull'autonomia dell'Istituto, i quali - in assenza delle accertate patologie gestionali specificatamente previste per l'Istituto stesso dal D.P.R. n.639/1970 – avrebbero potuto trovare parziale giustificazione solo quali strumenti eccezionali e transitori, preordinati a modifiche normative dei vigenti assetti di governo dell'Ente.

Al momento deve osservarsi che le delineate molteplici problematiche – più volte sottolineate – non hanno trovato soluzione dopo l'intervento del menzionato D.L. n.78/2010, poiché la disciplina introdotta prosegue nel solco delle misure di portata generale, volte alla principalmente alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi, anche attraverso la soppressione ed incorporazione di enti e organismi pubblici, ma in assenza di una logica ispirata a riforme mirate, quantomeno per settori omogenei.

Nella indicata tipologia di disposizioni rientrano, infatti, taluni provvedimenti di accorpamento di enti previdenziali e assicurativi minori nell'INPS e nell'INAIL, nell'ambito di un processo di razionalizzazione – recentemente riaperto - che appare tuttavia ancora incompiuto e portato avanti solo per successive approssimazioni.

In quest'ultimo ambito vanno comprese altresì le norme che modificano il d.lgs. n.479/1994 nella parte relativa agli organi (art.7 del D.L. n.78/2010) - eliminando i CdA, introducendo appositi requisiti per la nomina dei Presidenti e innovando la relativa procedura, nonché la disciplina sugli emolumenti - e quelle che devolvono ai Presidenti i compiti dei CdA, riducono la composizione dei CIV e dei Comitati centrali e territoriali, a partire peraltro dalla rispettiva ricostituzione, azzerano i compensi legati sia alla presenza per i principali organi collegiali, sia per la partecipazione all'attività istituzionale degli organi centrali.

Gli effetti delle innovazioni sull'Istituto hanno innescano problematiche di non agevole soluzione, già preannunciate nel precedente referto e affidate ai richiamati regolamenti governativi sull'organizzazione ed il funzionamento, ma non ancora adottati dopo oltre un anno.

Tali provvedimenti non sembrano tuttavia in grado di procedere alla indispensabile opera di più puntuale e completa revisione delle molteplici disposizioni che regolano l'INPS, per la quale appare più adeguato un apposito intervento legislativo, anche per la salvaguardia delle funzioni dei rappresentanti delle categorie sociali negli organi collegiali dell'Istituto stesso.

Una specifica e aggiornata disciplina richiedono poi, in particolare, l'esercizio dei poteri di vigilanza ministeriale e la latitudine delle competenze spettanti al Collegio dei sindaci, tuttora regolati da varie disposizioni risalenti nel tempo e comunque implicanti esigenze di coordinamento.

Di non agevole soluzione appaiono, comunque, le problematiche collegate all'incidenza sulle norme primarie, a volte anche di natura speciale, riguardanti soprattutto i Comitati amministratori dei numerosi fondi e gestioni amministrati dall'Istituto, che appaiono solo in parte modificati dal ripetuto D.L. n.78/2010.

1.4 I saldi positivi del bilancio generale dell'Istituto, che avevano subito un sostanziale dimezzamento nel 2009, evidenziano un ulteriore peggioramento, segnando nel 2010 un primo gravoso disavanzo economico e un avanzo finanziario che subisce una sensibile caduta, per la concorrenza di vari fattori, tra i quali la recessione economica e il taglio dei trasferimenti statali.

Va infatti rammentato che sul bilancio dell'INPS incidono gli effetti indotti dalla legge finanziaria per il 2009, che ha eliminato apporti per oltre 2,8 mld di euro (elevati a 3,4 e 3,7 nei due anni successivi), ritenendoli compensati dagli aumenti di talune aliquote contributive, peraltro di ammontare comparativamente modesto, in quanto non estesi alla area principale relativa ai lavoratori dipendenti.

Nel contesto delineato conservano tuttavia sempre un peso rilevante, sugli equilibri del bilancio generale dell'Istituto, i trasferimenti statali, che continuano a sopravanzare la metà delle entrate contributive.

Anche per gli indicati minori apporti dello Stato, gli effetti della recessione si riflettono con un maggiore impatto sui dati del 2011, che segnano nelle previsioni assestate un appesantimento del disavanzo economico e una prima contrazione dell'avanzo finanziario.

La lettura delle risultanze annuali del bilancio generale – come hanno ripetutamente sottolineato i precedenti referti - non può peraltro rimanere disgiunta da una approfondita analisi sull'andamento delle numerose gestioni amministrate, quantomeno di quelle più importanti, che nello stesso confluiscono.

Queste ultime continuano infatti ad essere caratterizzate da due fondi in forte avanzo patrimoniale (per le gestioni dei c.d. "parasubordinati" e per le prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti), che coprono quelle in dissesto (degli autonomi, soprattutto nel settore agricolo e dell'artigianato).

Ma il segnale sintomatico più significativo emerge soprattutto dall'andamento del menzionato fondo principale - per le pensioni ai lavoratori dipendenti – nel cui

ambito il mantenuto, ma meno elevato, risultato economico positivo si traduce in un più lento recupero del gravoso passivo, appesantito dalle contabilità separate, in esso confluite (dei fondi per i trasporti, elettrici, ex INPDAI e telefonici) e in strutturale dissesto.

Inoltre, quale sintomo di persistente allarme, si conferma il rapporto tra oneri per prestazioni e gettito contributivo, che registra alti valori negativi nell'intero comparto del lavoro dipendente e nel suo stesso fondo principale, anche al netto delle contabilità separate.

Nel complessivo contesto di preoccupazioni va altresì considerato il progressivo indebolimento del ruolo di sostegno, sinora assolto, dalle indicate due gestioni attive, che evidenziano un rallentato ritmo di crescita e restano condizionate, sia dalla progressiva entrata a regime di quella dei "parasubordinati", sia dalla caduta dell'avanzo di quella per le prestazioni temporanee, il cui risultato di esercizio risente delle maggiori erogazioni e delle minori contribuzioni, collegate soprattutto alla crisi economica.

Né possono trascurarsi i complessi aspetti dei rapporti di "solidarietà" tra le varie gestioni, sia per la misura dei tassi di interesse sui prestiti addebitati a taluni fondi passivi rispetto ai vigenti livelli di mercato, sia per la consistenza effettiva di elevatissimi attivi patrimoniali correnti, la cui formazione e il cui fondamento si basa principalmente su mere operazioni di natura contabile.

Anzi, per tali ultimi aspetti deve nuovamente osservarsi che la scelta adottata di ancorare la remunerazione dei prestiti al saggio legale di interesse, se si è tradotta in un alleggerimento del corrispondente onere per le gestioni passive, ha tuttavia diminuito la redditività degli investimenti per le gestioni attive, soprattutto per quelle non obbligate da vincoli di solidarietà sanciti normativamente.

Ai fini di una attendibile comprensione delle risultanze di bilancio rimane comunque tuttora insoddisfatta l'esigenza – ripetutamente sottolineata nei referti pregressi – di una adeguata evidenziazione delle poste riferite all'assistenza, il cui onere fa carico alla fiscalità generale, apparendo del tutto insoddisfacente l'attuale rappresentazione dei conti al netto della sola gestione degli interventi assistenziali (GIAS), che chiude in pareggio.

In proposito, una compiuta implementazione della contabilità economico-analitica – preannunciata a partire dal 1° luglio 2010 – potrebbe favorire una visione più chiara dei contributi e delle prestazioni pertinenti ciascuno dei due diversi comparti, agevolando altresì una più precisa valutazione degli equilibri complessivi e di quelli del settore

previdenziale, quale elemento di supporto fondamentale anche per l'adozione delle più adeguate scelte politiche.

Per tale ultima finalità e, congiuntamente, allo scopo di fornire una rendicontazione trasparente e veritiera anche alle parti sociali – quali principali soggetti finanziatori – risulta altresì indifferibile la redazione di un bilancio tecnico, che fornisca proiezioni attuariali aggiornate sui singoli fondi, essenziali per consentire una adeguata valutazione sulla effettiva solidità dei conti generali dell'Istituto.

2 – Gli organi

2.1 Pur nella confermata validità del sistema duale, quale meccanismo di garanzia per la rappresentanza delle parti sociali, la Corte ha ripetutamente sottolineato l'esigenza di rivedere l'assetto di governo riordinato dal d.lgs. n.479/1994 per gli enti pubblici previdenziali interessati – caratterizzato dalla presenza di cinque organi principali (Presidente, CIV, CdA, Collegio dei sindaci e Direttore generale) e di molteplici Comitati e Commissioni - oltre alla necessità di procedere ad una compiuta razionalizzazione, con riguardo al numero, alla composizione e alle procedure di nomina.

In tale prospettiva, che riguarda altresì i poteri di vigilanza ministeriale e del Collegio sindacale, è stata auspicata la concentrazione delle funzioni di indirizzo e vigilanza in un organo rappresentativo delle categorie interessate, da dimensionare peraltro nella consistenza e da ridisegnare, nelle attribuzioni, dotandolo di più incisive misure di intervento.

Alla mancata definizione di una adeguata riforma del complesso assetto di governo, formatosi attraverso la stratificazione di molteplici norme succedutesi nel tempo, è stato infatti collegato il ripetuto ricorso ad irrituali provvedimenti di commissariamento adottati per l'INPS - al di fuori delle ipotesi di patologie gestionali, espressamente individuate per l'Istituto stesso dal D.P.R. n.639/1970 – che hanno determinato indebite interferenze nella sua sfera di autonomia.

L'intervento del menzionato D.L. n.78/2010 – come già in precedenza anticipato nelle notazioni generali - non è valso peraltro a fornire le soluzioni auspicate.

La nuova normativa ha, infatti, recato misure disarticolate, per un verso, di parziale modifica all'impianto del d.lgs. n.479/1994 e, per l'altro, di riduzione lineare nella consistenza, nella composizione e negli emolumenti di alcuni degli organi – tra l'altro, con differenziate decorrenze - aprendo delicate e intricate questioni interpretative e applicative, già prefigurate nel precedente referto.

Innanzitutto va ribadito che l'eliminazione del CdA e la devoluzione dei relativi compiti al Presidente dell'Istituto si sono sostanzialmente tradotte in una conferma della preesistente gestione commissariale, trasformata in regime ordinario e quindi stabilizzato e permanente, innescando una serie di problematiche che non appaiono agevolmente superabili, né con le operate espresse elisioni di alcune disposizioni relative al CdA, né con il rinvio ai regolamenti governativi di adeguamento al novellato d.lgs. n.479/1994.

Il plesso ordinativo da modificare risulta in effetti formato da altre disposizioni primarie e speciali del settore, riguardanti – tra l'altro - il sistema duale, la composizione di alcuni organi di gestione dei più importanti Fondi (come, in via esemplificativa, quelli per i lavoratori dipendenti e per gli interventi assistenziali), i poteri del Direttore generale e dei dirigenti, i controlli interni ed esterni.

Nel rinviarne l'esame analitico alla apposita trattazione di ciascun organo, la Corte deve comunque nuovamente sottolineare il potenziamento del tutto singolare dell'organo monocratico di vertice dell'Istituto – cui vengono riconosciute, oltre a quelle di rappresentanza, le attribuzioni di indirizzo gestionale e tutte le competenze non conferite ad altri organi - che non trova riscontri nell'assetto degli enti pubblici non economici.

La Corte deve altresì osservare che l'auspicato rafforzamento dei poteri di vigilanza del CIV non appare ravvisabile, né nell'informativa ai Ministri proponenti, sulla scadenza della carica e neanche nell'acquisizione dell'intesa, introdotte dal D.L. n.78/2010 nell'ambito del procedimento di nomina del nuovo Presidente e demandate, quali nuove attribuzioni, allo stesso CIV.

2.2 Le vicende relative al Presidente nominato il 30 luglio 2008 e incaricato - quale organo straordinario commissariale - di esercitare, sia pure per un breve periodo e con poteri limitati, oltre ai compiti del CdA, anche quelli del CIV, sono state oggetto di segnalazione nei precedenti referti, anche al fine di evidenziare l'anomala riunione, in una stessa posizione, delle contrapposte funzioni di controllante e controllato.

Nella presente relazione si precisa nuovamente che il ruolo congiunto di Presidente dell'Istituto e di Commissario straordinario svolgente i compiti del CdA è stato esercitato sino alla data di entrata in vigore del D.L. n.78 del 2010 e quindi fino al 31 maggio dello stesso anno.

Si rammenta altresì che, nonostante l'introduzione, da parte dello stesso D.L. n. 78, di specifici requisiti e la modifica delle procedure di nomina – e della disciplina sulla determinazione dei compensi – la funzione del Presidente dell'Istituto è poi proseguita ininterrottamente, sia quale organo monocratico di rappresentanza, sia quale organo deputato a svolgere i compiti anteriormente spettanti al soppresso CdA, per effetto della loro devoluzione stabilita dal medesimo decreto di urgenza.

Sul punto conviene quindi ancora ribadire che il rinvio ai regolamenti governativi di adeguamento al novellato d.lgs. n.479/1994 e la statuita applicazione "in ogni caso", nelle more del recepimento, "delle disposizioni contenute nel presente articolo", sono stati uniformemente interpretati – nell'ambito degli enti interessati e da parte dei

competenti Ministeri vigilanti – privilegiando il fine di assicurare la continuità dei presidenti in carica e ritenendo esclusa la via alternativa di una possibile rinnovazione dell'originario provvedimento di nomina.

Ne consegue che tale ultimo atto deve pertanto considerarsi inalterato nella decorrenza iniziale, nella durata e nella scadenza.

Con riguardo alla rassegna dell'azione svolta, nell'immutato esercizio dei poteri di rappresentanza unitaria dell'Istituto, vale osservare che il Presidente ha continuato ad adottare gli atti riguardanti le convenzioni con altri enti e organismi – nazionali ed esteri – e soprattutto a concludere strumenti negoziali diretti, attraverso la messa in comune delle rispettive banche dati, alla acquisizione e condivisione delle informazioni utili a potenziare l'opera di contrasto all'elusione e all'evasione contributiva, a ridurre l'area delle prestazioni indebite e, più in generale, a migliorare la qualità dei servizi.

Un particolare rafforzamento si è verificato nelle azioni di supporto affidate ai tradizionali soggetti intermediari (Patronati, CAF e consulenti del lavoro), con un crescente e consistente impegno di spesa, che solo recentemente e anche in adesione alle sollecitazioni della Corte, è stato accompagnato da una maggiore attenzione alle misure di controllo sulle prestazioni rese, sia mediante l'introduzione di clausole sanzionatorie, sia mediante la previsione di una più puntuale attività di monitoraggio.

E' inoltre proseguito l'impulso impresso alla promozione della comunicazione istituzionale, che ha visto la presentazione, alla Camera dei deputati, della relazione annuale sull'attività dell'Istituto, avviata nel 2009 e ripetuta nel 2010 e nel 2011, ma soprattutto la realizzazione di una serie di iniziative spazianti dalle informazioni all'utenza, sui principali servizi resi, sino alle manifestazioni culturali, quali l'apertura al pubblico – preannunciata con periodicità annuale - del complesso architettonico delle sede centrale romana all'EUR e la mostra dei beni artistici dell'Ente.

In quest'ultimo caso l'evento è stato motivato dalla ritenuta considerazione dell'arte e della cultura quali forme di coesione sociale e dall'intento di proporre una nuova immagine dell'INPS, nella sua funzione istituzionale, tesa a garantire ai cittadini i servizi di assistenza e previdenza.

Numerosi programmi televisivi – su diverse reti a pagamento – sono stati inoltre condotti, mediante interviste, dallo stesso Presidente per illustrare le attività e le prestazioni erogate dall'Istituto.

Le azioni poste in essere hanno trovato supporto in consulenze fornite da una società specializzata, in carenza peraltro di un'apposita regolamentazione e adeguata previa programmazione, prescritte dalla disciplina generale di settore, evidenziando –

tra l'altro - una crescita esponenziale della spesa complessiva, più che triplicata rispetto al 2009.

Quale esito di iniziative istruttorie e di osservazioni degli organi di controllo, risultano peraltro recentemente formulati più dettagliati indirizzi del CIV e sono in corso di predisposizione strumenti di autoregolazione e di programmazione, diretti ad assicurare la coerenza degli interventi, sia con le precipue finalità istituzionali, che con gli obbiettivi prefissati e, altresì, il compiuto rispetto delle norme vigenti, anche in materia di contenimento della spesa.

Nei rapporti interni con gli altri organi dell'Istituto, permane tuttora esigenza insoddisfatta la presenza del Presidente dell'Istituto, quantomeno alle più importanti riunioni del CIV, che assume maggiore rilievo dopo la soppressione del CdA e che appare strumento essenziale, sia per favorire l'accrescimento qualitativo della periodica - e non sempre tempestiva - informazione sull'andamento e sulle principali scelte di politica gestionale, sia per garantire l'effettività di un costruttivo rapporto collaborativo tra i due organi, agevolando il pieno esercizio dei compiti di vigilanza.

Sul piano dei rapporti con il predetto organo di indirizzo, resta inoltre irrisolto il problema del definitivo assetto della struttura di supporto al CIV, ricondotta a livello non generale dall'allora Commissario straordinario, in mancanza di un previo raccordo con lo stesso CIV, all'epoca in corso di ricostituzione.

In connessione al sottolineato sviluppo impresso dal nuovo Presidente all'azione informativa, sul ruolo e soprattutto sui servizi resi dall'INPS, deve rilevarsi come non risulti effettuato il richiesto riesame, segnalato recentemente anche dal CIV, sulla permanenza di uno specifico Ufficio stampa, alle dirette dipendenze dell'organo monocratico di vertice dell'Istituto - in aggiunta peraltro alla preesistente Direzione centrale Comunicazione, con competenze sostanzialmente analoghe - che assume maggiore pregnanza in esito alla intervenuta unificazione in un solo organo dei compiti di Presidente e di quelli in precedenza attribuiti al CdA.

2.3 Il CdA – soppresso, come già detto, dal D.L. n.78/2010 - costituiva il principale organo di indirizzo gestionale dell'INPS ed era formato dal Presidente dell'Istituto stesso e da otto esperti, dei quali due scelti tra i dirigenti della pubblica amministrazione e collocati fuori ruolo.

L'ampia consistenza numerica, la specifica qualificazione e l'impegno a tempo pieno dei due membri in rappresentanza della P.A., rispondevano all'esigenza di rafforzare le capacità di governo dell'Ente e di garantirne la piena autonomia.

In proposito la Corte ha pertanto ripetutamente evidenziato la duplice anomalia, sia della mancata tempestiva ricostituzione dell'Organo collegiale ordinario, sia dell'affidamento temporaneo dei corrispondenti poteri al Presidente dell'Istituto, in veste di Commissario straordinario, fondato su un mero richiamo generico alla procedura "ancora in corso di definizione" della ricostituzione del CdA, oggettivamente lunga e complicata da diverse sequenze sub procedimentali, ma in concreto tardivamente avviata e di fatto interrotta.

La Corte ha altresì segnalato l'inadeguatezza della motivazione basata sull'esigenza di adottare provvedimenti di riorganizzazione amministrativa e di riordino degli enti, che il Legislatore aveva dettato in via generale, nei confronti di tutti i soggetti della pubblica amministrazione e quindi spettanti ai rispettivi organi - nel loro assetto di governo ordinario - non essendone prefigurata l'attuazione attraverso lo strumento commissariale.

In assenza delle prescritte patologie gestionali, espressamente individuate dall'ordinamento dell'Istituto e regolate dal D.P.R. n.639/1970, è stato pertanto sottolineato che il provvedimento adottato nell'esercizio del generale potere di vigilanza ministeriale ha finito per incidere profondamente sull'autonomia dell'Istituto, privandolo - proprio nella fase dell'adozione di importanti e delicate decisioni di riorganizzazione e riordino interno - dell'approfondimento collegiale demandato in via ordinaria ai membri naturali e agli esperti chiamati a comporre il Consiglio, con ulteriori rischi di affievolimento dei controlli interni ed esterni.

In tale contesto la Corte ha auspicato misure di riforma volte alla revisione della composizione numerica del collegio – in linea con gli orientamenti legislativi di riduzione degli organi di gestione di enti e società pubbliche e della relativa spesa – e alla semplificazione delle procedure di nomina.

In senso diametralmente opposto ha invece operato il ripetuto D.L. n.78/2010, provvedendo, come già detto, alla soppressione completa del principale organo collegiale di indirizzo gestionale dell'Istituto e attribuendo i relativi compiti al Presidente.

Ne è derivata la tramutazione in assetto permanente della gestione commissariale, senza peraltro preordinare, sia meccanismi di garanzia a tutela del corretto esercizio delle attribuzioni di rappresentanza unitaria e di indirizzo gestionale - antinomiche in regime ordinario - sia di modalità e procedure per assicurare il corretto esercizio dei controlli esterni ed interni, imposti e regolati da specifiche norme primarie.

Sugli aspetti problematici aperti, restano da verificare le emanande disposizioni dei previsti regolamenti ministeriali di adeguamento al novellato d.lgs. n.479/1994 – peraltro non ancora intervenute a distanza di oltre un anno - anche se va ribadita la preferenza per un compiuto intervento di riforma, da parte del Legislatore, che riconduca a un punto di migliore equilibrio il delicato meccanismo del sistema duale e riordini, possibilmente in un testo unitario e previo idoneo coordinamento, le frammentate norme che regolano la materia dei poteri di ciascuno degli organi e dei relativi rapporti, nonché quella sui controlli interni.

In prosecuzione ed aggiornamento degli elementi forniti nei precedenti referti e dell'analisi condotta - a consuntivo - sulle misure di riordino, si evidenzia che sono rimasti immutati i primi e più importanti interventi di rideterminazione della dotazione organica e dell'ordinamento dei servizi centrali e periferici, definiti nell'ultimo trimestre del 2008, mentre, nella veste prima di Presidente-commissario e poi di Presidente con i compiti del CdA, sono state adottate, nel 2010, n.330 determinazioni (264 nel 2009), riguardanti l'ordinaria attività istituzionale, l'organizzazione, la gestione delle risorse umane e le iniziative di rilevanza strategica.

In ordine all'opera di progressiva riorganizzazione – tuttora in corso e che formerà oggetto di ulteriore successiva trattazione – va tuttavia ribadito che continua ad essere svolta con ampio ricorso a onerose consulenze esterne di società specializzate, puntando sulla singola e separata revisione di ciascuna area, peraltro nella già segnalata assenza di un previo piano complessivo e di una compiuta analisi preventiva di costi e benefici.

L'azione intrapresa ha proseguito le linee della generale riduzione degli assetti e della introduzione di nuovi modelli dell'organizzazione e dei processi, rafforzando il riorientamento delle strutture centrali e periferiche sulle missioni principali, accorpando gli uffici della Direzione generale, contraendo le aree dirigenziali e le unità addette a compiti logistico/strumentali e di supporto e riallocandole nei settori produttivi, introducendo una catena di comando più corta e capace di ridistribuire competenze e responsabilità e conseguire meccanismi decisionali più immediati, anche attraverso un sistema di più frequenti rapporti informativi periodici, soprattutto sulla attività della dirigenza.

In proposito, va ancora una volta osservato che permangono taluni ritardi sul piano operativo, tra l'altro, nei profili riguardanti l'attività reportistica della dirigenza e così pure nei risparmi attesi dalle misure di riassetto interno nel triennio 2009/2011, per i quali, come già accennato in premessa, era stata indicata una stima di oltre un miliardo di euro.

Quanto alle modalità del procedimento decisionale seguito deve osservarsi che, per la maggior parte dei provvedimenti ritenuti di più elevata rilevanza, il Presidente ha continuato a indire apposite riunioni informali, con l'intervento dei sindaci e l'assistenza del magistrato della Corte dei conti, al fine di contenere l'impatto negativo sui controlli, indotto dalla gestione monocratica, in un primo tempo di tipo straordinario e poi svolta nell'esercizio ordinario dei compiti del soppresso CdA.

Gli incontri, inizialmente tenuti a cadenza quindicinale, sono divenuti mensili a decorrere dal secondo trimestre del 2010 e, gradualmente, hanno visto l'esame preventivo delimitato agli schemi di atti ordinari, con spostamento al controllo successivo di importanti provvedimenti, trasmessi solo dopo la definizione.

Quali casi emblematici vanno annoverati alcune nomine a dirigente generale, eccessivamente anticipate rispetto alle vacanze organiche e taluni atti carenti della prescritta proposta del Direttore generale e/o della previa intesa con il CIV.

Dopo le sollecitazioni del precedente referto, dirette a rivedere la procedura dell'esame degli schemi degli atti più rilevanti, da effettuare in via preventiva, predeterminando un percorso formale che – nella compiuta osservanza della devoluzione dei poteri, ma altresì degli obblighi in precedenza previsti per il soppresso CdA – risultasse coerente con le immutate disposizioni sulle prerogative degli altri organi e sul sistema dei controlli, sono intervenute due direttive ministeriali in data 29 novembre 2010 e 28 aprile 2011.

Ambedue le direttive hanno fornito indirizzi sulle corrette relazioni fra gli organi – da uniformare a criteri di leale collaborazione – ed in particolare sulle attribuzioni dei nuovi compiti riservati al Presidente e su quelli spettanti al Direttore generale.

La seconda, nel richiamare le indicazioni del referto della Corte sull'INPS, ha in particolare sottolineato l'esigenza di un'apposita disciplina di autoregolamentazione delle riunioni con gli organi di controllo.

In proposito conviene rilevare che, a seguito di reiterati interventi istruttori del magistrato delegato al controllo e dei sindaci, è stato esaminato lo specifico regolamento – proposto dal Direttore generale - recante tra l'altro, una elencazione esemplificativa degli schemi di atti da sottoporre all'esame preventivo.

Il testo definitivo, adottato con determina presidenziale del 20 settembre 2011, ha peraltro innovato in maniera radicale e non motivata la proposta formulata dal Direttore generale, la cui impostazione era stata considerata valida da parte degli organi di controllo, nella condivisione dell'impianto generale.

Al riguardo è in corso specifica istruttoria, estesa al Ministero del lavoro.

Come già segnalato nel precedente referto, gli atti emanati dal Presidente hanno più volte implicato incidenze sul regolamento di organizzazione e su quello amministrativo contabile, che hanno costituito oggetto, prima, di una mera opera di raccolta in un testo unitario di disposizioni diverse e frammentate e, poi, dell'avvio, negli ultimi mesi del 2009, di una più approfondita revisione di tutti gli strumenti normativi – auspicata nei referti della Corte - nell'ottica di una maggiore coerenza complessiva interna e di un indispensabile aggiornamento alle leggi generali sopravvenute alla originaria stesura.

Il procedimento ha peraltro subìto un arresto, sia per gli approfondimenti sulle competenze riservate al Direttore generale e alla dirigenza di livello generale, sia per le esigenze di adattamento alle nuove norme sulla produttività e trasparenza, introdotte dal d.lgs. n.150/2009 e da quelle sulla contabilità e finanza pubblica, recate dalla legge n.196 del 31 dicembre 2009 e dal d.lgs. n.91 del 31 maggio 2011, che prevede – tra l'altro - la revisione del D.P.R. n.97/2003.

Quali esiti significativi dell'azione di riassetto resta confermato il recupero dei tempi per le procedure di bilancio – pur nel lieve ritardo registrato dal consuntivo 2010 - e il ripristino dell'adempimento annuale nella redazione del bilancio sociale.

Richiede invece indifferibile attuazione la predisposizione del bilancio tecnico attuariale, oggetto di apposita determina commissariale del 30 dicembre 2009, che costituisce compito precipuo della apposita aera dei professionisti e della specifica struttura statistico attuariale.

Una situazione di stallo vive inoltre il procedimento preordinato alla costituzione di un fondo immobiliare - per la gestione e valorizzazione del patrimonio riassegnato per legge agli enti previdenziali – avviato previe opportune intese con le autorità ministeriali vigilanti, alle quali sono state trasmesse le determinazioni di individuazione del percorso, delle successive fasi di lavoro, delle strategie di gara, della definizione dei rapporti con i diversi gestori e della tempistica.

Ulteriori innovazioni normative e specifiche direttive ministeriali hanno in effetti comportato l'esigenza di nuovi adempimenti, tuttora in via di completamento, mentre altri ritardi appaiono connessi alle procedure contrattuali derivanti dalla scadenza dei rapporti con i precedenti gestori degli immobili.

2.4 In ordine al CIV - composto da 24 membri in rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro – la Corte ha ripetutamente sottolineato l'esigenza di una attenta riflessione sulla sua ampia consistenza e quindi di una revisione

uniformata ai nuovi orientamenti legislativi di razionalizzazione e di semplificazione di tutti gli organi collegiali delle pubbliche amministrazioni.

E' stato evidenziato che una compiuta riforma avrebbe, tra l'altro, consentito di evitare rischi di posizioni discordanti tra i più soggetti designati da una medesima organizzazione rappresentata e di improprie sostituzioni delle funzioni decisorie - spettanti all'intero collegio - da parte delle commissioni interne, tra le quali viene ripartito il lavoro preparatorio, attenuando altresì le complessità collegate alla procedura di nomina e ai conseguenti disallineamenti con le decorrenze degli altri organi, in parte originati proprio dai ritardi nelle fasi di ricostituzione dello stesso CIV.

In effetti una istruttoria supplementare, sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali, ha ritardato la rinnovazione del precedente collegio entro i termini stabiliti, lasciando per la prima volta l'Istituto privo di ambedue gli organi principali di governo e a tale anomalia si è aggiunta quella ulteriore della attribuzione allo stesso Presidente dell'Istituto, già investito dei poteri straordinari di sostituzione del CdA, anche quelli propri del CIV.

Merita pertanto di essere ancora una volta ribadita la più generale esigenza della celere conclusione del procedimento di ricostituzione degli organi - da avviare in congruo anticipo rispetto ai tempi della scadenza naturale - e va richiamata quella più specifica di un adeguato rafforzamento dei poteri di vigilanza spettanti al CIV, nell'ottica della sua auspicata riforma.

Come parzialmente anticipato, il D.L. n.78/2010 si è invece limitato a disporre sul punto una mera riduzione lineare – nella misura del 30% - della consistenza del CIV, che rischia di innescare non agevoli problemi di ripartizione delle rappresentanze di categoria, oltre a introdurre una macchinosa fase di "intesa", con lo stesso CIV, per la nomina del Presidente dell'Istituto, mantenendo peraltro inalterate competenze e procedure di proposta, affidate ai Ministri del lavoro e dell'economia e prevedendo un conclusivo D.P.R., oppure – in mancanza della predetta "intesa" – un ulteriore "provvedimento motivato" del Consiglio dei Ministri.

Deve conseguentemente ribadirsi che risultano tuttora carenti le indispensabili misure dirette a rafforzare l'effettività dei poteri di vigilanza - sulla politica gestionale dell'Istituto e sulla compiuta attuazione delle scelte strategiche riservate al CIV - che appaiono anzi indeboliti dalla concentrazione nell'organo monocratico di vertice di tutti i compiti del soppresso CdA, con sostanziale aggravamento del pregresso squilibrio nel complesso sistema delle relazioni proprio del modello duale.

In attesa delle previste norme di adattamento, rimesse agli appositi regolamenti governativi, una specifica revisione – non solo di tipo formale - resta comunque

ancora da apportare alla normativa interna sul funzionamento del CIV, principalmente con riguardo alle procedure innovative sulla nomina del Presidente dell'Istituto ed a quelle relative ai suoi obblighi nei confronti del medesimo CIV, conseguenti alla devoluzione dei compiti in precedenza assegnati al CdA.

Quanto all'operato dell'organo in esame, si osserva che il collegio nominato nel 2009 ha proseguito i propri lavori nel 2010, con riunioni tenute due volte al mese, procedendo all'adozione di numerose delibere e ordini del giorno, in particolare definendo le linee di pianificazione delle principali attività istituzionali, le proposte di modifiche normative e le direttive più idonee ad agevolare il compiuto assolvimento dei diversificati compiti assegnati all'Istituto.

Gli atti emessi nel 2010 si compendiano in 21 delibere (oltre a 4 ordini del giorno) e, tra le più significative, conviene rammentare le relazioni previsionali, che dettano gli indirizzi strategici di programmazione della complessiva azione dell'Istituto stesso, da concentrare su una serie circoscritta di obiettivi prioritari, ritenuti concretamente raggiungibili.

Assume rilievo, nel mese di luglio 2011, l'approvazione della relazione previsionale e programmatica 2011/2013, che copre il periodo sino alla chiusura del mandato e analizza le principali criticità rilevate, dettando apposite indicazioni migliorative per l'implementazione qualitativa delle attività e dei servizi da erogare.

Il CIV, in particolare, oltre alla raccomandazione alla più rapida accelerazione dei contatti e delle intese con gli altri enti previdenziali, per la realizzazione delle sinergie previste per legge, ha identificato tra i principali obiettivi: il rafforzamento dell'Istituto sul territorio, da completare con la riorganizzazione delle aree metropolitane e il potenziamento dei servizi all'utenza (*"front-office"*); il contrasto deciso al lavoro nero, attraverso una ritrovata capacità di accertamenti in via amministrativa e un rinnovato impegno nelle attività di vigilanza; la rinnovata efficacia della politica delle entrate, ottimizzando capacità di controllo e di governo di tutte le semplificazioni avviate e di incasso dei crediti; la riorganizzazione della struttura medico legale, in vista delle nuove competenze assegnate; l'inversione di tendenza dei fenomeni patologici, soprattutto in tema di contenzioso giudiziario.

Un richiamo pressante è stato specificamente rivolto – sulla scia delle raccomandazioni della competente autorità di vigilanza e di quelle formulate nelle sedi di controllo – ai fini della predisposizione di più incisive misure, sul piano normativo e procedurale, relative alla gestione dell'attività contrattuale, in esito soprattutto alla sua avvenuta concentrazione in una funzione unica di acquisti della Direzione

generale, oltre che allo scopo di ottenere ogni possibile contenimento delle consulenze esterne.

Con riguardo invece alle proposte di revisione dei molteplici collegi e commissioni operanti al centro e sul territorio – avanzate dal Presidente dell'Istituto per accrescere la funzionalità complessiva e contenere i relativi costi, in attuazione dell'art. 41 della legge n. 449/97 – il CIV ha confermato la scelta privilegiata per uno specifico intervento di riforma, facendo richiamo ai due disegni di legge di iniziativa parlamentare (Atti Camera 2783 e Senato 1822), in quanto ritenuti più efficaci e maggiormente adeguati al sistema di governo dell'Istituto, rispetto alle misure di riduzione lineare dei collegi e degli emolumenti, replicate anche con il ripetuto D.L. n. 78/2010.

Ulteriori significative deliberazioni hanno riguardato le procedure approvative dei documenti di bilancio, adottate tempestivamente e corredate da osservazioni e raccomandazioni, tra le quali va segnalato il condivisibile richiamo alla compiuta realizzazione del sistema di contabilità economico/analitica, al fine di consentire una più precisa e completa misurazione dei costi dei servizi e delle singole attività, dei risultati collettivi e individuali del personale e ad assicurare un effettivo e costante controllo di gestione, unitamente ad una chiara rappresentazione e separazione delle poste contabili riferite rispettivamente all'assistenza e alla previdenza.

Tra gli ordini del giorno assumono rilievo oltre alla menzionata proposta di modifica delle articolazioni collegiali centrali e periferiche – che conserva ancora piena validità - quella della massima estensione, all'area previdenziale, delle norme e degli istituti vigenti in campo fiscale e di possibili forme transattive o di composizione delle controversie, soprattutto in ragione dei molteplici effetti positivi, diretti e indiretti, sulla deflazione dell'ampia mole del contenzioso gravante sull'Istituto.

Nell'ambito della richiamata auspicabile revisione del regolamento per il funzionamento del collegio, conviene rammentare che il CIV, come in precedenza già segnalato, ha lasciato invariato il livello di prima fascia del dirigente preposto alla segreteria di supporto del collegio stesso - attualmente retta da un dirigente di seconda fascia - mantenendo lo schema adottato per il passato e ancora vigente presso gli altri grandi enti previdenziali, in vista anche di una univoca e concorde decisione con questi ultimi.

La norma confermata continua pertanto a permanere in temporaneo disallineamento rispetto ai provvedimenti della dotazione organica e dell'ordinamento dei servizi, adottati dal Presidente-commissario nell'esercizio dei poteri sostitutivi del CdA e in attuazione della legge n.133 del 2008, per effetto dei quali sono state ricondotte alla seconda fascia tutte le strutture dirigenziali di supporto agli organi.

La questione, già evidenziata nei precedenti referti, risulta collegata alle problematiche originate dal sistema duale, che demanda al CIV i poteri di autorganizzazione e al CdA la definizione dell'assetto organico complessivo, tra l'altro sottoposto ad apposita procedura di controllo e approvazione da parte delle autorità ministeriali vigilanti.

Sempre in ordine alle competenze ripartite conviene rammentare – con rinvio alla specifica trattazione successiva - che la "previa intesa" per la nomina dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), istituito dal d.lgs. n. 150/2009, è intervenuta, in un primo tempo, da parte del solo Presidente del CIV, cui ha fatto seguito la ratifica dell'intero consesso.

Va tuttavia ribadito che resta da completare *l'iter* del procedimento, con la integrazione di adeguate professionalità, al momento ancora carenti, nell'ambito della specifica struttura tecnica di supporto, allo scopo di corrispondere correttamente alle indicazioni della Commissione preposta al settore (CIVIT).

Una chiara soluzione è comunque ancora attesa nella definizione dei poteri spettanti congiuntamente al CIV e al Presidente - quali "organi di indirizzo politico" nel sistema duale - nell'attuazione degli ulteriori adempimenti introdotti dal precitato d.lgs. n. 150, in materia di predisposizione e approvazione del sistema di misurazione e valutazione, del piano della perfomance, del programma triennale per la trasparenza e l'integrità e della relazione a consuntivo sulla performance, oggetto di non facili adattamenti alle peculiarità dello stesso ordinamento duale.

2.5 In tema di organi e delle corrispondenti relazioni, interne ed esterne e per i profili concernenti un'auspicabile riforma della materia, deve la Corte ancora ribadire l'esigenza di un'approfondita riflessione sulle norme che regolano, sia i compiti spettanti al Collegio dei sindaci, sia la vigilanza ministeriale.

Le numerose disposizioni emanate e tuttora vigenti – intervenute in periodi diversi e rispondenti a logiche differenti, se non contrastanti – implicano infatti una non agevole operazione ermeneutica, comportando una complessa applicazione integrata, soprattutto di quelle dettate dalla legge n.88 del 1989, che si uniforma al sistema all'epoca vigente del controllo esterno ed interno su singoli atti e di quelle introdotte dal d.lgs. n.479 del 1994 (e successive modifiche), il quale, oltre a istituire un nuovo organo con specifiche attribuzioni di indirizzo e vigilanza (il CIV), rinvia al codice civile per le competenze del Collegio dei sindaci.

L'innesto del sistema duale e l'indubbio collegamento al novellato ordinamento delle società avrebbero dovuto indurre – come più volte segnalato dalla Corte - ad una

più ampia rivisitazione del complessivo assetto della preesistente *governance*, più vicino al modello di riferimento prescelto o, quantomeno, dei poteri e delle attribuzioni di vigilanza, oltre che di quelli dell'organo di controllo interno, sui quali andavano ad incidere le importanti innovazioni introdotte.

Una più consapevole e aggiornata azione di compiuta revisione avrebbe infatti implicato un adeguamento alla evoluzione intervenuta in materia di controlli esterni - delimitati ai singoli atti esclusivamente per talune categorie tassativamente individuate, nei confronti delle stesse amministrazioni statali, da parte della legge n.20 del 1994 – e, in materia di competenze ministeriali, sulle procedure approvative dei bilanci degli enti pubblici, che hanno visto la generalizzata estensione del meccanismo del silenzio/assenso, già con il D.P.R. n.439/1998.

Una ulteriore riflessione è ora imposta dal nuovo d.lgs. n.123 del 30 giugno 2011, in materia di riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e di valutazione della spesa delle amministrazioni dello Stato, da estendere alle altre pubbliche amministrazioni.

Quanto al secondo aspetto, relativo alle attribuzioni ministeriali, conserva quindi piena attualità l'esigenza di una chiara definizione della latitudine dei poteri di vigilanza – ancora fondati sul sistema delle procedure approvative degli atti più importanti e regolati, per la disciplina del commissariamento, dal D.P.R. n.639/1970, riguardante i soli casi di generiche patologie gestionali - da uniformare ai più recenti orientamenti legislativi e da riconsiderare nel più delimitato ambito delle verifiche di coerenza con i programmi e con gli indirizzi governativi generali adottati nel settore previdenziale.

A presidio dell'autonomia dell'Ente appare infatti indispensabile precisare una chiara linea di confine, che eviti indebite interferenze nella sfera di competenza ad esso riservata dall'ordinamento, quale soggetto titolare e responsabile della pianificazione e delle relative scelte strategiche di indirizzo e di impiego delle risorse, nell'assetto della *governance* prefigurato dall'ordinamento.

Una puntuale identificazione è richiesta soprattutto sulla ripartizione dei poteri di vigilanza, che tenga conto dei differenti ruoli assunti dai controlli esterni e quelli interni, evitando rischi di sovrapposizione tra i compiti spettanti alle autorità ministeriali e quelli attribuiti all'organo dell'Ente (CIV), che svolge analoghe funzioni di verifica sull'operato degli altri organi e sulla gestione.

Sul punto deve ribadirsi che la rilevata esigenza acquista maggiore rilevanza soprattutto dopo la concentrazione, stabilita dal D.L. n.78/2010, dei poteri di politica gestionale nell'organo monocratico di vertice, che ne rende più stringenti i legami con i

Ministri vigilanti - dei quali costituisce espressione e ai quali risponde - secondo uno schema che rischia di indebolire l'autonoma funzione di ente strumentale riconosciuta all'Istituto, in contraddizione con il prescelto modello di governo duale.

Considerazioni in parte analoghe si confermano con riguardo al Collegio dei sindaci per i profili che attengono, sia alla coerenza con il complessivo modello di *governance* prescelto, sia alla latitudine delle attribuzioni, sia alla sua stessa consistenza numerica.

Sul piano della architettura di sistema, deve infatti nuovamente osservarsi che - con l'introduzione del modello duale, l'istituzione del CIV e il mantenimento del collegio sindacale - si è determinata una pluralità di organi titolari delle funzioni di vigilanza e quindi un assetto disallineato dallo schema di riferimento, caratterizzato da una semplificazione degli organi preposti al controllo nell'ambito dell'Ente.

In particolare, nei profili attinenti alla latitudine delle competenze del Collegio dei sindaci, resta aperta la già prospettata problematica – parallela a quella sulla vigilanza ministeriale – concernente la non agevole integrazione tra le norme della legge n.88 del 1989, impostata sul controllo dei singoli atti e in particolare su quelli "relativi alla gestione del patrimonio" (art.10, comma 1) e le disposizioni successivamente recate dal d.lgs. n. 479 del 1994 (art.3, comma 7), che rinviano alle "funzioni di cui all'art. 2403 e seguenti del codice civile".

In concreto il predetto collegio applica le ambedue tipologie di disposizioni – che rispondono peraltro a differenti logiche – vigilando sull'osservanza della normativa generale e dei regolamenti propri dell'INPS, sottoponendo ad esame i principali atti degli organi di governo dell'Istituto e la totalità dei provvedimenti di spesa adottati dal Direttore centrale per le Risorse Strumentali nell'esercizio della funzione centralizzata acquisti, intervenendo alle sedute degli organi collegiali di governo dell'Istituto e dei Comitati centrali preposti alle numerose gestioni e fondi amministrati.

Con riguardo alla consistenza del Collegio dei sindaci, conserva piena attualità l'osservazione sull'ampiezza della composizione - trattandosi di un organo costituito da sette dirigenti di prima fascia (quattro appartenenti al Ministero del lavoro e tre al Ministero dell'economia), collocati in posizione di fuori ruolo – che non risulta allineata ai più recenti orientamenti legislativi di razionalizzazione e contenimento dei costi generali di funzionamento, tenuto anche conto della incidenza dei relativi oneri (per compensi fissi e rimborsi spese), che coprono quasi la metà di quelli sostenuti per tutti gli altri organi dell'Istituto e circa i due terzi di quelli centrali, costituendo l'ammontare più alto in valori assoluti.

Deve ribadirsi sul punto che il D.L. n.78/2010, nel disporre una generalizzata riduzione dei collegi di amministrazione e di controllo (art.6) - peraltro con le modalità dello strumento statutario o del regolamento governativo - non ha tuttavia operato l'espressa modifica delle specifiche norme primarie sui sindaci, dettate dal d.lgs. n.479/1994, che risulta invece novellato nella disciplina relativa agli altri organi in esso contenuta, come il CdA, il CIV, il Direttore generale e i Comitati (art.7).

Se permane pertanto confermato un assetto contrastante con la riduzione dei collegi - prescritta anche per gli analoghi organi delle società pubbliche - va tuttavia considerato che la composizione allargata, l'impiego a tempo pieno e l'elevata qualificazione, sono stati alla base della espressa deroga normativa che ha previsto l'affidamento al collegio in esame, oltre alle funzioni di vigilanza sulla corretta applicazione della legge e dei regolamenti, quelle di revisione contabile.

Rimane, in ogni caso, immutata la valutazione positiva, espressa nel precedente referto, sull'intenso e proficuo impegno profuso dai sindaci nell'esercizio delle proprie funzioni, che si è tradotto, tra l'altro, in 44 sedute collegiali nel 2010 – spesso proseguite in riunioni successive - nella redazione di approfondite e significative relazioni sui documenti di bilancio e nella formulazione di rilievi sulle maggiori criticità gestionali e di suggerimenti per il migliore andamento generale dell'Istituto.

Meritano in particolare segnalazione gli interventi in materia di provvedimenti organizzativi e di nomine dirigenziali, le numerose e puntuali osservazioni sull'attività contrattuale, nonché sulla gestione del personale e sui fondi amministrati, che costituiranno oggetto di successiva trattazione nei capitoli di pertinenza e in ordine ai quali va ribadita l'esigenza di una più puntuale e tempestiva risposta da parte delle strutture dell'Ente, corroborando alcuni sintomi di miglioramento recentemente emersi.

Va altresì sottolineata la programmazione e la conseguente attuazione di verifiche mirate presso le sedi centrali e periferiche dell'Istituto, avviate nel 2009 e proseguite nel 2010, allo scopo di acquisire anche una diretta valutazione degli effetti prodotti dai provvedimenti commissariali e presidenziali di riorganizzazione sul territorio.

In tema di composizione del collegio conviene, per ultimo, segnalare la sua intervenuta rinnovazione (con decreto del 23 giugno 2011) - in limine alla scadenza del periodo massimo di proroga - tradottasi nella conferma dei precedenti componenti effettivi, fatta eccezione per il rappresentante del Ministero dell'economia con funzioni di vice presidente.

2.6 Quanto al Direttore generale, se per un verso rimane ancora ferma l'esigenza di una riflessione sulla sua configurazione quale organo, disallineata rispetto all'ordinario modello di *governance* degli enti pubblici non economici, è importante tuttavia sottolinearne la indispensabile funzione – a livello operativo - di preposizione e di coordinamento della complessa gestione della intera tecnostruttura e della connessa responsabilità per il conseguimento degli obiettivi e dei risultati indicati dagli organi di indirizzo politico dell'Istituto.

Spetta infatti al Direttore generale – la cui nomina è prevista per un quinquennio - assicurare l'importante ruolo di snodo e di cerniera tra gli organi di vertice e gli uffici, caratterizzati da una diffusa articolazione sul territorio, traducendo in piani esecutivi le linee di programmazione generale e garantendo unitarietà di azione.

Quale significativa espressione dei poteri esercitati meritano ancora segnalazione le numerose circolari attuative e interpretative dei compiti normativamente assegnati all'Istituto: 172 nel 2010 (rispetto alle 132 del 2009) e 141 sino al 31 ottobre 2011.

L'intervento del D.L. n.78/2010, oltre a sopprimere il CdA e a devolvere i relativi compiti al Presidente dell'Istituto, ha espressamente eliminato il corrispondente voto consultivo riconosciuto dalle previgenti norme al Direttore generale, la cui proposta di nomina – in precedenza attribuita allo stesso organo collegiale di gestione soppresso – spetta ora al Presidente, traducendosi in un consolidamento della "catena di comando", dai vertici ministeriali a quello di indirizzo gestionale dell'Ente, che appare più vicino alla logica delle agenzie ministeriali e contrasta con l'autonomia riconosciuta agli enti.

Va peraltro sottolineata l'assenza nel precitato D.L. n.78 di esplicite disposizioni modificative delle specifiche norme primarie (art.12 della legge n.88/1989, richiamato dall'art.3 del d.lgs. n.479/1999) che assegnano al Direttore il potere di "iniziativa, proposta ed esecuzione" degli atti originariamente spettanti al CdA e ora devoluti al Presidente dell'Istituto e, in particolare, di quelle che attribuiscono allo stesso Direttore – direttamente - il potere di proposta nelle materie della ristrutturazione operativa dell'Istituto stesso, della consistenza degli organici e delle promozioni dei dirigenti.

Su tali aspetti sono intervenute le già citate direttive ministeriali del 29 novembre 2010 e 28 aprile 2011, per precisare – tra l'altro - le attribuzioni riservate al Direttore generale nell'ambito degli enti previdenziali pubblici, rimarcando i predetti casi di obbligatorietà della proposta del Direttore generale e richiamando l'istituto della "proposta conforme", nonché a chiusura del sistema, i già ricordati principi di "leale collaborazione".

La problematica, innescata dal ripetuto D.L. n.78, non sembra tuttavia avere trovato una soluzione chiara e lineare, né pare agevolmente superabile attraverso la raccomandazione ministeriale del ricorso ai principi di leale collaborazione.

La questione attiene, infatti, alla più generale tematica della inusuale concentrazione dei poteri di indirizzo gestionale in capo al Presidente, che non esclude i rischi – in concreto già verificatisi e potenzialmente riproponibili – di interferenze dirette nella operatività gestionale e quindi di incidenza sulle attribuzioni riservate, innanzitutto, al Direttore generale e, inoltre, alla stessa dirigenza.

Sul punto può osservarsi che, in via ordinaria, spetti al Direttore generale un potere generalizzato di proposta – derivante dalla espressa lettera della legge, dalla preposizione alla tecnostruttura e dalla responsabilità del suo operato – che assume pregnanti aspetti di obbligatorietà nei casi di diretta investitura di taluni specifici compiti.

Sempre in via ordinaria deve di conseguenza assumersi che gli atti del Presidente originano e vengono predisposti dalla tecnostruttura e si traducono nella proposta formale del Direttore generale, da sottoporre al Presidente medesimo, ovviamente nella corretta esecuzione degli indirizzi strategici del CIV e di quelli gestionali prestabiliti dall'organo di vertice monocratico dell'Istituto.

Una soluzione più chiara e definitiva sembra tuttavia rimessa ad un nuovo intervento legislativo, che stabilisca una precisa linea di demarcazione dei poteri propri di ciascun organo, oppure pervenga all'auspicata nuova ristrutturazione della *governance*.

2.7 Come già più volte anticipato, anche in ragione della sua rilevanza, conserva attualità il tema delle modifiche al composito ordinamento dei 20 Comitati centrali delle gestioni e casse amministrate dall'Istituto e della serie numerosa di organismi complessivamente operanti sul territorio, pur nella confermata valenza del principio della rappresentatività delle parti sociali negli organi.

Va, infatti, ribadito sul punto che appaiono assolutamente inadeguate le ripetute misure lineari di riduzione delle composizioni e dei compensi, come quelle per ultimo stabilite dal più volte richiamato D.L. n.78/2010, in quanto proprio a causa della loro portata generale lasciano invariate e anzi finiscono per aggravare le problematiche aperte.

Risulta quindi indispensabile uno specifico intervento di razionalizzazione, che concentri le funzioni di contenuto omogeneo o assimilabile in organismi snelli e che dia adeguata soluzione alla prevista presenza della rappresentanza ministeriale in seno al

CdA (artt.22 e 38 della legge n.88/1989) - nella precipua finalità di tutela degli interessi dello Stato - sia per il Comitato di gestione del Fondo pensioni per i lavoratori dipendenti (FPLD), sia per l'ulteriore importante Comitato per la gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS).

In proposito va nuovamente sottolineato che lo stesso Istituto ha prima predisposto e poi rielaborato un organico progetto di riforma, basato sulla sensibile riduzione del numero dei collegi e dei componenti e sul recupero effettivo sia degli originari compiti di indirizzo, sia della piena valorizzazione del ruolo di terzietà, ai fini del compiuto svolgimento delle funzioni decisorie nell'ambito del contenzioso amministrativo.

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

Il testo redatto ha costituito oggetto del già menzionato approfondimento da parte del CIV nel 2009, confluendo negli indicati due disegni di legge di iniziativa parlamentare, che appaiono idonei alla soluzione delle principali problematiche aperte, con le necessarie integrazioni da apportare per i due principali Comitati più sopra indicati, la cui composizione risulta disciplinata da norme primarie.

Al riguardo la Corte ribadisce l'esigenza di proseguire il percorso elettivo dell'attuazione di modifiche strutturali e mirate, armonizzate al sistema proprio dell'Istituto, che appaiono da preferire – in quanto più funzionali e incisive - rispetto alle misure lineari di contenimento della spesa imposte in via generalizzata a tutte le pubbliche amministrazioni.

Sottolinea inoltre, ancora una volta, che la materia concernente i Comitati gestori di Fondi amministrati costituiti presso l'Istituto merita una seria attenzione, principalmente da parte dei Ministeri vigilanti, anche per i più recenti sviluppi intervenuti - sul piano legislativo e amministrativo - dei quali darà atto la successiva trattazione nel capitolo 10.

Va peraltro sul punto evidenziato l'intervenuto recente rinnovo del Comitato amministratore del FPLD, operato con D.M. 28 luglio 2011, che riduce le sole rappresentanze di categoria, conferma gli esponenti ministeriali ed esclude – senza alcuna espressa motivazione – i due esperti in precedenza tratti dal CdA, in probabile collegamento alla disposta soppressione del collegio di appartenenza.

Ne è derivata – in assenza di specifiche norme di modifica – l'alterazione dei precedenti rapporti di rappresentanza stabiliti dalle previgenti disposizioni di livello primario.

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

Gli importi annui lordi (in euro) spettanti nel 2010 vengono di seguito elencati:

115.524	al Presidente (+ il 50%, per i compiti sostitutivi del CdA);
26.866	per il Presidente del CIV;
16.119	per ciascuno dei componenti del CIV;
17.910	per il Presidente del Collegio dei sindaci (e 16.716 per il Vice Presidente);
14.925	per ciascuno dei sindaci effettivi (3.223 per i supplenti);
262.580	per il Direttore generale.

Le predette indennità, per ciascuno dei componenti del Collegio sindacale, si aggiungono alla retribuzione spettante in qualità di dirigente generale dei rispettivi Ministeri.

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

E' rimasto invece invariato il trattamento del Presidente – fatta eccezione per l'eliminazione del gettone – nell'attesa del nuovo provvedimento di determinazione previsto dal predetto D.L. n.78, con la conferma della misura fissata in precedenza per l'esercizio compiti commissariali straordinari, sostitutivi delle competenze del soppresso CdA.

La sostanziale tramutazione, in ordinari, dei compiti aggiuntivi straordinari risulta presumibilmente alla base della scelta adottata, che non appare tuttavia formalmente corretta, in quanto anticipatrice del trattamento effettivamente spettante e che renderà più complesse le conseguenti successive operazioni di conguaglio.

Al Direttore generale continua a essere attribuito il trattamento economico determinato seguendo i criteri indicati nella delibera del CdA n.38 del 5 febbraio 2002,

che statuisce una differenziazione rispetto alla retribuzione conferita alla dirigenza di prima fascia.

Il trattamento è articolato in una parte fondamentale e in una ulteriore, di natura accessoria e ammonta complessivamente a 407.109 euro nel 2010 (comprensivi di stipendio tabellare, tredicesima, R.I.A. e arretrati per circa 97.000 euro), secondo quanto risulta dal corrispondente conto annuale del personale.

La seguente tabella confronta la spesa sostenuta (espressa in euro) per gli organi nel 2009 e 2010, con esclusione del Direttore generale, il cui onere viene rilevato tra quelli del personale.

ORGANI	Compensi fissi	gettoni	missioni	Anno 2009	Incidenza su totale	compensi fissi	gettoni	missioni	Anno 2010	Incidenza su totale	differenza 2010 su 2009	% variazione
Presidente	144.174	0	4.306	148480	4,0%	186.225	0	7.855	194.080	4.6%	45.600	30.71%
Commissario	72.087	0	0	72.087	2,0%	30.036	0	0	30.036	0,7%	-42.051	-58,33%
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	380.817	68.326	117.652	566.795	15,4%	454.719	114.999	280.000	849.718	20,2%	282.923	49,92%
Collegio sindacale	1.843.643	66.641	5.052	1.915.336	52,1%	2.182.439	38.629	6.547	2.227.615	52.8%	312.279	16,30%
Magistrato Corte dei Conti	0	4.819	0	4.819	0,1%	0	2.259	0	2.259	0,1%	-2.560	-53%
Sub. Tot. A	**2.440.721**	**139.786**	**127.010**	**2.707.517**	**73,7%**	**2.853.419**	**155.887**	**294.402**	**3.303.708**	**78,4%**	596.191	22,02%
Comitati e Comm.ni Centrali												
FPLD	0	11.743	7.049	18.792	0,5%	0	12.076	6.680	18.756	0,4%	-36	-0,19%
Prestazioni Temporanee	0	8.490	20.053	28.543	0,8%	0	10.530	21.888	32.418	0,8%	3.875	13,58%
GIAS	0	1.271	0	1.271	0,0%	0	2.407	0	2.407	0,1%	1.136	89,38%
CD-CM	0	7.810	36.454	44.264	1,2%	0	13.200	28.500	41.700	1,0%	-2.564	-5,79%
Artigiani	0	2.765	2.945	5.710	0,2%	0	4.000	7.000	11.000	0,3%	5.290	92,64%
Commercianti	0	14.858	15.145	30.003	0,8%	0	12.387	7.393	19.780	0,5%	-10.223	-34,07%
Parasubordinati	0	1.206	3.183	4.389	0,1%	0	856	3.700	4.556	0,1%	167	3,80%
FF.SS.	0	1.643	1.683	3.326	0,1%	0	2.000	2.600	4.600	0,1%	1.274	38,30%
Volo	0	3.054	4.486	7.540	0,2%	0	3.876	5.000	8.876	0,2%	1.336	17,72%
Clero	0	1.378	2.044	3.422	0,1%	0	2.900	2.500	5.400	0,1%	1.978	57,80%
Familiari	0	2.196	4.913	7.109	0,2%	0	1.346	6.000	7.346	0,2%	237	3,33%
Commissione CAU	0	11.547	128	11.675	0,3%	0	15.383	6.100	21.483	0,5%	9.808	84,01%
Gas	0	1.821	7.726	9.547	0,3%	0	858	4.000	4.858	0,1%	-4.689	-49,11%
Commissioni Centrali	0	2.883	5.884	8.767	0,2%	0	1.016	619	1.635	0,0%	-7.132	-81,35%
Totale Comitati e Comm.ni Centrali Sub. Tot. B	**0**	**72.665**	**111.693**	**184.358**	**5,0%**	**0**	**82.835**	**101.980**	**184.815**	**4,4%**	**457**	**0,25%**
Comitati Fondi di Solidarietà												
Credito	0	2.185	901	3.086	0,1%	0	4.881	764	5.645	0,1%	2.559	82,92%
Credito Cooperativo	0	2.067	1.310	3.377	0,1%	0	2.232	1.032	3.264	0,1%	-113	-3,35%
Assicurativi	0	0	0	0	0,0%	0	1.973	1.575	3.548	0,1%	3.548	
Monopoli	0	2.592	4.371	6.963	0,2%	0	3.150	1.962	5.112	0,1%	-1.851	-26.58%
Tributi	0	3.584	6.927	10.511	0,3%	0	2.660	2.636	5.296	0,1%	-5.215	-49,61%
Poste	0	2.242	1.441	3.683	0,1%	0	5.000	9.000	14.000	0,3%	10.317	280,12%
Trasporto Aereo	0	6.762	0	6.762	0,2%	0	6.000	5.000	11.000	0,3%	4.238	62,67%
Totale Comitati Fondi di solidarietà Sub. Tot. C	**0**	**19.432**	**14.950**	**34.382**	**0,9%**	**0**	**25.896**	**21.969**	**47.865**	**1,1%**	**13.483**	**39,22%**
Totale Comitati e Comm. Centrali (Sub. Tot. B + Sub.C) Tot. D	**0**	**92.097**	**126.643**	**218.740**	**6,%**	**0**	**108.731**	**123.949**	**232.680**	**5,5%**	**13.940**	**6,37%**
Comitati e Comm.ni a livello periferico												
Comitati regionali:	0	170.421	167.829	338.251	9,2%	0	156.602	165.759	322.361	7,6%	-15.890	-4,70%
1) Commissioni CIG	0	255.702	51.661	307.363	8,4%	0	232.436	47.320	279.756	6,6%	-27.607	-8,98%
2) Commissioni di congruità	0	7.757	0	7.757	0,2%	0	3.200	0	3.200	0,1%	-4.557	-58,75%
3) altri	0	2.883	5.884	8.767	0,2%	0	1.016	619	1.635	0,0%	-7.132	-81,35%
Comitati provinciali	0	0	0	0	0,0%	0	0	0	0	0,0%	0	
Comitati e Comm. a livello periferico Sub. Tot. E	**0**	**436.763**	**225.374**	**662.137**	**18%**	**0**	**393.254**	**213.698**	**606.952**	**14,4%**	**-55.185**	**-8,33**
OIV Sub. Tot. F	**87.443**	**0**	**0**	**87.443**	**2,4%**	**72.979**	**0**	**0**	**72.979**	**1,7%**	**-14.464**	**-16,54%**
TOTALE GENERALE Tot. A + Tot. D + Tot. E + Tot. F	**2.528.164**	**668.646**	**479.027**	**3.675.837**	**100,0%**	**2.926.398**	**657.872**	**632.049**	**4.216.319**	**100,0%**	**540.482**	**14,70%**

* i dati definitivi del 2009 sono quelli acquisiti prima dell'allineamento con la procedura contabile informatizzata (SAP)

I dati esposti evidenziano un aumento della spesa generale per gli organi di circa il 15%, che vede, soprattutto, in dilatazione l'onere per le missioni.

L'aumento della spesa - ascrivibile al Collegio dei sindaci (+312.279 euro, pari a +16,3%), al CIV (+282.923 euro, pari al 50% circa), al Comitato Poste (+10.317 euro pari al 280%), e alla Commissione CAU (+9.808 euro, pari all'84%) - è solo parzialmente compensata dalla diminuzione di impegni registrata dalle Commissioni CIG (-27.607 euro pari a -8,98%), dai Comitati regionali (-15.890 euro, pari a -4,7%) e dal Comitato centrale commercianti (-10.223 euro, pari a -34%).

Va tuttavia precisato che in base agli indirizzi della Ragioneria Generale dello Stato, gli organi di direzione, amministrazione e controllo restano esclusi dalle decurtazioni di legge che risultano operate soprattutto attraverso la contrazione delle riunioni collegiali e la trattazione di un maggior numero di argomenti per ciascuna seduta.

L'incidenza di tali ultime misure sulla funzionalità dei collegi e la dinamica della spesa globale – che verrà comunque assoggettata ad un ulteriore taglio lineare nel 2011 – confermano l'indicato privilegio per una specifica riforma, nel solco dei più volte menzionati atti parlamentari.

3 – L'assetto strutturale

3.1 Dopo la drastica riduzione da 28 a 12 degli uffici dirigenziali di prima fascia nella Direzione generale - attuata nel 2008 attraverso abolizioni di progetti temporanei, accorpamenti di funzioni omogenee, riconduzione alla seconda fascia delle segreterie di supporto agli organi – è tuttora in corso l'azione di ristrutturazione organizzativa, condotta peraltro in assenza di un compiuto piano unitario e di una previa analisi di costi e benefici, in modo settoriale e per successive approssimazioni, facendo ampio ricorso a consulenze esterne, onerose e pervasive.

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

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

Sotto tale specifico aspetto richiedono rinnovata attenzione – in una corretta logica di sistema – anche le coerenze con la nuova impostazione del bilancio, per missioni e progetti, di cui si tratterà nell'apposito capitolo e che prevede, nella attuale versione sperimentale semplificata, una sola missione per le attività strumentali, suddivisa in cinque programmi e tre missioni istituzionali, a fronte delle attuali dodici direzioni centrali.

Appare comunque indispensabile ripristinare un quadro di certezze, soprattutto sui criteri generali per l'univoca individuazione dei compiti e delle strutture annoverabili nell'ambito della strumentalità, nella quale l'Istituto non comprende – confortato da apposito parere del Dipartimento della funzione pubblica – talune funzioni e quindi le relative competenze affidate alle corrispondenti Direzioni centrali, anche di consistenti dimensioni, quali quelle per le aree dell'informatica, dell'organizzazione e del controllo di gestione.

Quali effetti del primo riordino, i precedenti referti hanno evidenziato la confluenza delle attività di alcune strutture soppresse in quelle di nuova definizione, con conseguente individuazione in ciascuna Direzione centrale di specifiche aree, rette da dirigenti di seconda fascia e caratterizzate da particolare complessità e omogeneità proprie della nuova allocazione, nell'obiettivo di assicurare compattezza ed efficace governabilità delle corrispondenti funzioni, unitamente a quelle affidate alla singola ulteriore articolazione interna (denominata "*team*").

Altra peculiarità del nuovo modello nella Direzione generale è costituita dalla previsione, all'interno delle Direzioni centrali "di prodotto" – Pensioni, Prestazioni a sostegno del reddito, Entrate – di apposite "aree di responsabilità a presidio del budget, delle procedure e della normativa".

In esito alla delineata riorganizzazione, l'assetto della Direzione generale quantificava in 142 gli uffici dirigenziali di seconda fascia, con una media di oltre 14 unità dipendenti in forza, restando invariata la consistenza dei "*team*" (338), con una media di circa 6 unità in forza.

Con successivi atti il Direttore generale ha provveduto a rideterminare il numero e la distribuzione sia delle posizioni dirigenziali di seconda fascia – attualmente 131 – sia dei team all'interno delle singole Direzioni centrali o Uffici di supporto; dai 338 team originariamente previsti si è passati prima a 315 e poi agli attuali 332.

Le iniziative di riordino hanno riguardato anche le quattro aree dei professionisti, e le corrispondenti funzioni di Coordinamento generale, riferite rispettivamente al settore legale, medico/legale, statistico/attuariale e tecnico/edilizio.

I provvedimenti adottati hanno comportato ulteriori modifiche, soprattutto nelle aree legale e medico/legale, interessate da specifiche nuove attribuzioni e riforme, di cui si tratterà di seguito in dettaglio.

In particolare per l'area legale va sottolineata la prosecuzione del contenzioso - attivato da oltre i due terzi dell'avvocatura interna, sia a tutela dell'indipendenza nello svolgimento della funzione, sia avverso il ricorso a prestazioni esterne per la difesa e rappresentanza in giudizio - che ha visto una prima decisione del TAR Lazio, favorevole all'Istituto, peraltro di contenuto innovativo rispetto ai pregressi specifici orientamenti giurisprudenziali.

Con riguardo all'area medico legale, restano aperti e anzi si aggravano i problemi connessi alle sempre più ampie attribuzioni sull'invalidità civile e al pressoché necessitato apporto esterno – soprattutto per l'attuazione dei piani annuali straordinari di verifica - che assume aspetti di rilevanza crescente, nei profili della selezione delle

professionalità e dell'esercizio di delicate funzioni pubbliche, anche nell'ottica di assicurare l'indispensabile uniformità di orientamenti e di giudizi sul territorio.

Nella generale azione di riordino appaiono comunque in progressiva emersione elementi sintomatici di una linea tendenziale uniformata alla esternalizzazione delle attività dell'Istituto, in parte connessa anche al blocco delle assunzioni, che risulta tuttavia attuata – come già più volte sottolineato - in assenza di un piano complessivo e di una compiuta analisi di costi e benefici, con possibili rischi di incidenze negative sulla stessa motivazione del personale dipendente.

A conferma deve ancora sottolinearsi che, nell'ambito della Direzione generale, risultano preposti dirigenti di prima fascia, scelti all'esterno, a due delle dodici Direzioni centrali (per le aree della comunicazione e dell'*audit*), nella dichiarata - ma non comprovata - carenza di adeguate professionalità interne e in assenza quantomeno di procedure di previo interpello e comparazione.

Tra le misure di riorganizzazione relative alle attività di supporto, ha acquisito rilievo centrale la concentrazione degli acquisti nella Direzione centrale per le risorse strumentali, operata alla fine del 2008 allo scopo di unificare 150 centri di approvvigionamento, superare il precedente complesso sistema di deleghe e realizzare risparmi stimati in circa 130 mln di euro nel 2009 e di 150 mln di euro nel 2010 e 2011, liberando inoltre risorse umane da dedicare alle attività produttive.

Di tale iniziativa – in sé valida, anche quale potenziale fattore di sviluppo per le sinergie con altri enti previdenziali, al momento peraltro, come già detto, ancora nella fase di primo avvio – rimangono tuttavia da verificare i concreti risparmi, tenuto conto della dinamica della spesa degli acquisti di beni di consumo e servizi, che è salita nel primo biennio di sperimentazione di circa 200 mln di euro, anche se mostra una leggera decelerazione nel 2010.

Effetti rilevanti e parimenti da verificare, appaiono altresì connessi agli interventi, peraltro sempre privi di un compiuto piano complessivo, riguardanti la revisione logistica delle sedi - in connessione anche al crescente esodo del personale e al valore strategico che potrebbero assumere, sia come ulteriori fattori di sinergia, sia come elementi essenziali per la costituzione dei poli integrati con altri organismi previdenziali pubblici, previsti dal D.L. n.78/2010 - dalla quale si attendono notevoli risparmi collegati anche alla liberazione di immobili strumentali e dalla cessazione degli oneri per canoni locativi.

Le decisioni sugli specifici piani operativi hanno visto una forte accelerazione nella seconda metà del 2010 e nel primo semestre 2011, con apposite determinazioni

presidenziali riguardanti quasi tutte le regioni, dalle quali sono tuttavia derivati iniziali maggiori oneri, connessi anche ad alcune nuove locazioni passive.

Sempre nell'ambito dei profili organizzativi, conviene segnalare che non risulta giunta a conclusione l'incorporazione dell'IPOST, stabilita dal D.L. n.78/2010, ma derivante dalla mancata adozione – dopo oltre un anno dalla scadenza - dei previsti decreti ministeriali sul definitivo trasferimento delle risorse e sul bilancio di chiusura dell'Ente soppresso.

Resta inoltre aperta la formalizzazione della soluzione riguardante la problematica sulle prestazioni previdenziali e assistenziali erogate dall'IPSEMA fino alla sua soppressione, per la quale il citato D.L. n.78/2010 si è limitato a stabilire la mera incorporazione in altro ente (INAIL).

Nuove scelte sono altresì attese in esito all'acquisizione, da parte dell'INPS, dell'intero pacchetto azionario della società SISPI, per successione nella precedente quota minoritaria intestata al soppresso IPOST e quale effetto della incorporazione di quest'ultimo nell'Istituto.

3.2 Tra le misure di riordino delle aree professionali, va nuovamente sottolineata l'opera di riassetto complessivo del settore medico-legale, connessa soprattutto al ruolo centrale acquisito dal medico INPS nel sistema di accertamento sanitario, sul quale si basa in larga parte l'erogazione delle prestazioni ai cittadini e ai lavoratori, nell'ambito del più generale sistema di sicurezza sociale.

Il cambiamento deriva principalmente dalle innovazioni normative in materia di invalidità civile – in progressiva evoluzione - dirette ad accrescere efficienza, trasparenza e qualità delle prestazioni e ad aggredire il massiccio incremento del contenzioso, ad elevato livello di soccombenza.

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

Quali obiettivi importanti da perseguire risultano indicati la riduzione del 25% del ruolo dei primari e la definizione dei tempi di lavorazione delle pratiche mediche, con una maggiore frequenza delle visite e tendendo a massimizzare la presenza di un medico INPS, a partire dalla prima visita nella apposita commissione ASL e, comunque, ad assicurare la tracciabilità di ciascun fascicolo di invalidità.

A fronte delle diverse funzioni da svolgere - implicanti tecniche direzionali di coordinamento, gestione e controllo - la dotazione delle unità impegnate prevede,

nella misura di 120, i Dirigenti medico-legali di secondo livello e, in 543, quelli di primo livello, oltre a 537 Collaboratori sanitari.

Dal 2010 è stata inoltre prevista – in materia di invalidità civile - la partecipazione dell'INPS ai giudizi medici di prima istanza, oltre alla gestione delle successive fasi del procedimento sino all'accertamento definitivo sull'invalidità, nel prefigurato obiettivo, attraverso le nuove misure di riorganizzazione, di accentrare e monitorare le pratiche, al fine di assicurare sul piano nazionale uniformità, sia di valutazioni, che di tempi e di modalità di trattazione.

Le maggiori difficoltà, tuttavia, scaturiscono ancora dal necessitato coordinamento delle attività dei vari soggetti tuttora coinvolti nel procedimento di concessione delle prestazioni – trattandosi di competenze costituzionalmente concorrenti che spettano alle Regioni e agli Enti locali – e dal differenziato livello di informatizzazione, che rallenta il pieno utilizzo delle procedure telematiche.

Un ulteriore fattore di pressione deriva dai sempre maggiori impegni richiesti all'Istituto per interventi aggiuntivi – il D.L. n.78/2010 (art.10) ha infatti stabilito un programma di 100.000 verifiche straordinarie per il 2010 e di 250.000, per ciascuno degli anni 2011 e 2012 – pur con la consentita autorizzazione, previa intesa con le Regioni, di potersi avvalere delle commissioni ASL, ma nel limite delle "risorse umane e finanziarie previste a legislazione vigente".

Punto nodale per il buon funzionamento del sistema e dei piani straordinari rimane comunque – come già detto in precedenza e si dirà successivamente - l'effettivo impiego, tanto nelle commissioni delle ASL quanto per le ulteriori funzioni istituzionali, dei medici dell'Ente, che vengono invece integrati da un crescente numero di professionisti esterni, con contratto di lavoro autonomo, in un numero complessivo ormai superiore all'intera dotazione di ruolo.

Una attenta verifica andrà pertanto effettuata sui costi e benefici dell'attuale assetto, comparando i maggiori oneri sostenuti per le risorse esterne rispetto a quelle interne e gli effetti concreti conseguiti, sia in termini di risparmio, sia e, soprattutto, di rigorosa valutazione sulla effettiva e uniforme correttezza degli accertamenti sanitari e nella erogazione delle prestazioni su tutto il territorio.

L'area medica subirà comunque una ulteriore evoluzione per effetto delle recenti disposizioni primarie che consentono alle Regioni di affidare all'Istituto – mediante convenzioni - la stessa prima verifica sanitaria, tuttora spettante alle ASL integrate dal medico INPS e quindi il ciclo completo del procedimento sull'invalidità civile.

Tale ultima innovazione normativa – volta a superare, peraltro ancora con misure parziali, la perdurante frammentazione di competenze - apre tuttavia una serie

di importanti problematiche, connesse soprattutto ai costi per l'Istituto e alle conseguenti procedure da adottare in via di autoregolamentazione, fermo restando che l'auspicabile erogazione unitaria delle prestazioni rimane condizionata dalla concreta disponibilità delle singole Regioni.

Appare pertanto più adeguata una compiuta opera di riforma, sia in materia di competenze, che peraltro interferiscono su attribuzioni di livello costituzionale, sia sul grado delle norme regolatrici dell'intero procedimento – soprattutto se affidato completamente all'Istituto e in assenza di fonti primarie – che è destinato ad incidere su posizioni di diritti soggettivi caratterizzati, tra l'altro, da elevata valenza sociale.

Passando agli interventi operati nell'area legale, va sottolineato che la revisione delle misure organizzative, procedurali e tecnologiche ha mirato al ridimensionamento del crescente contenzioso gravante sull'Istituto, pari a un quarto di quello nazionale in materia civile, puntando ad accrescere l'efficienza del servizio e la riduzione dei costi.

I provvedimenti adottati, previa una rilettura degli assetti territoriali e funzionali, hanno previsto un presidio organizzativo in ciascuna sede territoriale, un sistema di monitoraggio dei singoli giudizi, un cruscotto di controllo sull'andamento del contenzioso, la telematizzazione dei flussi procedurali, la promozione di interventi di *audit*, le sinergie tra uffici legali e amministrativi, il collegamento telematico con il Ministero della giustizia (*Polis web*) e l'Agenzia delle entrate (Banca dati ipocatastali), l'applicazione del regolamento di autotutela.

In proposito va comunque ribadito che assumono rilievo centrale non solo l'esecuzione di interventi di *audit* più incisivi e allargati alle zone territoriali più critiche, ma soprattutto la compiuta attuazione del regolamento di autotutela, che presuppone adeguate strutture e procedure dedicate, solo recentemente oggetto di rinnovata attenzione.

Un impatto positivo è ancora atteso dallo sviluppo del processo telematico e dalle nuove norme sul processo civile, che hanno introdotto l'estensione delle competenze del Giudice di Pace alle vertenze previdenziali e assistenziali, la competenza del Tribunale di ultima residenza del ricorrente prima del trasferimento all'estero, la limitazione della liquidazione delle spese nei limiti del valore della prestazione previdenziale in contestazione, il divieto di nuove istanze prima della conclusione del procedimento amministrativo o del giudizio per una medesima prestazione.

Ulteriori effetti deflativi sono altresì attesi dalle più recenti disposizioni sulla automatica definizione del contenzioso di importo modesto – che andrà peraltro valutata nei complessivi oneri a carico dell'Istituto, anche a copertura delle prestazioni

connesse alle vertenze – e sulla pregiudiziale dell'accertamento medico nei giudizi di invalidità civile.

Il principale obiettivo dichiarato negli atti di riorganizzazione – per i quali si rinvia anche al successivo capitolo 9 – è inteso comunque a concentrare l'impegno dei legali interni sul ruolo proprio di Avvocatura previdenziale, identificando criteri di omogeneizzazione basati su un processo di tipologie casistiche predeterminate e una prefissata soglia di carichi di lavoro, potenziando altresì il correlato supporto dei praticanti legali e del personale amministrativo.

Il successo del riordino in corso – più volte rimodulato, anche nel profilo delle componenti retributive accessorie – rimane peraltro subordinato al contenzioso aperto dai professionisti legali interni e quindi al livello di condivisione delle scelte del vertice di indirizzo gestionale dell'Istituto.

Una concreta definizione – dopo i ripetuti interventi istruttori del Magistrato delegato al controllo e dei sindaci – ha trovato peraltro la regolamentazione del ricorso a legali esterni, limitato a casi eccezionali e motivati, circoscritto a soggetti iscritti in un apposito albo e subordinato ad una selezione comparativa, con esclusione delle scelte esclusivamente fiduciarie in precedenza adottate.

Una volta superata la fase emergenziale delle attuali criticità del contenzioso, resta ferma – in ogni caso - l'esigenza di una approfondita analisi di costi e benefici, al fine di pervenire ad una definitiva scelta sull'eventuale ripristino di una avvocatura interna, strutturata e autosufficiente, che sia in grado di fornire adeguato supporto per tutti i compiti di tutela legale e di consulenza giuridica, indispensabili per lo svolgimento dell'azione istituzionale dell'Ente.

Un assiduo monitoraggio è comunque richiesto per le ulteriori misure transitorie di rimedio riguardanti il ricorso agli avvocati domiciliatari - che ha visto un avvio stentato e disomogeneo e non risulta ancora entrato a regime - procedendo ad una rigorosa verifica dei risultati conseguiti.

I riscontri più aggiornati evidenziano sinora, in negativo, una ulteriore crescita del contenzioso nel 2010, e, in positivo, un miglioramento del tasso di soccombenza – non ricollegabile tuttavia, come già rilevato, a prestazioni professionali esterne – e quindi effetti di duplice valenza, che saranno analizzati nello specifico capitolo sul contenzioso.

Con riguardo infine all'area statistico/attuariale – cui spetta, tra l'altro, la responsabilità delle analisi e del monitoraggio sulla solidità dei fondi amministrati, ai fini delle eventuali proposte di riequilibrio – il precedente referto, cui si rinvia, ha

sottolineato le vicende conclusive sulla stabilizzazione e la definitiva copertura della funzione di Coordinatore generale.

Un'analoga stabilizzazione si è altresì verificata con la nomina del Coordinatore generale dell'area tecnico-edilizia, che ha visto una recente riorganizzazione (con determina presidenziale n.91 del 30 agosto 2010) – anch'essa priva peraltro di una preventiva analisi di costi e benefici – con progressiva riduzione da 9 a 6 delle posizioni più elevate e graduale contrazione delle unità in servizio, concentrate soprattutto nella Direzione generale.

3.3 L'assetto sul territorio vede immutate le 20 Direzioni regionali (di cui 15 a livello dirigenziale generale) - riconvertite in poli di riferimento per le funzioni produttive delle strutture ricomprese nel bacino di rispettiva competenza – a ciascuna delle quali spetta la responsabilità di governo delle risorse assegnate e di quelle complessive della gestione e dei risultati, oltre che della "*governance*" dei processi istituzionali e della diretta gestione dei processi di supporto.

Rimangono altresì numericamente invariate le 106 Direzioni provinciali (di cui 4 ad elevate dimensioni, per le aree metropolitane di Torino, Milano,Roma e Napoli), mentre ha segnato una forte discontinuità l'intervenuta soppressione delle sedi sub-provinciali, sostituite dalle "Agenzie complesse", la cui responsabilità viene affidata a funzionari (di livello C) in possesso di predeterminati requisiti professionali e di servizio, con conseguente recupero e più efficiente riallocazione, delle unità dirigenziali.

Le Direzioni provinciali conservano la responsabilità degli obiettivi di produzione e svolgono compiti di supporto per la gestione dei flussi assicurativi e contributivi e dei conti individuali e aziendali, rispondendo anche delle attività di erogazione dei servizi delle Agenzie di rispettiva competenza.

La costituzione delle Direzioni provinciali – in precedenza automaticamente collegata all'istituzione del corrispondente Ente territoriale – risulta ancora formalmente subordinata ad una previa valutazione dei costi e dei benefici e alla coerenza con i parametri dei bacini di utenza e dei livelli di servizio, ai quali peraltro non appare allineata la riconversione in strutture provinciali delle pregresse Agenzie in seguito alla creazione delle province di Monza-Brianza, Fermo, Barletta, Andria, Trani, Carbonia-Iglesias e Olbia-Tempio.

Nel rispetto dei parametri sopra indicati permangono, quali ulteriori articolazioni, 50 Agenzie complesse, per la gestione dei flussi assicurativi e contributivi e

l'erogazione degli altri servizi e 344 Agenzie (interne ed esterne), quali strutture operative per la produzione dei servizi e l'attività di sportello.

Completano le articolazioni sul territorio 2.700 "Punti Cliente", costituiti per le sinergie con altre pubbliche amministrazioni ai fini di una maggiore economicità del servizio e prossimità all'utenza – per i quali è stata recentemente prevista una nuova regolamentazione che richiederà uno specifico generale riordino - e 245 Presidi presso i Consolati, con funzioni di assistenza agli italiani residenti all'estero in materia di sicurezza sociale.

Il nuovo modello territoriale – come già evidenziato nel precedente referto - sta passando dalla precedente organizzazione "verticale per processi" ("Assicurato-Pensionato", "Soggetto Contribuente", "Prestazioni a sostegno del reddito") - suddivisi parallelamente e spesso scoordinati e destrutturati - a quella "orizzontale per soggetti", alimentata da un sistema integrato della gestione di supporto.

L'attività di sportello viene affidata a tutte le strutture di produzione - che interagiscono tra di loro e con gli utenti dei servizi - mentre il supporto è offerto simultaneamente dalle apposite strutture dedicate e svolto indipendentemente dai rapporti con l'utenza, unitamente alla fornitura di flussi informativi, aggiornati in base alla gestione delle procedure collegate con Enti e Istituzioni esterne.

I flussi standardizzati di attività vengono sottoposti a monitoraggio e controllo di gestione e il monitoraggio delle anomalie viene strutturato come autonomo ciclo di lavoro per la individuazione dello standard di produzione di ciascuna unità territoriale.

Il disegno punta sulle sinergie tra le singole Agenzie, per le attività di sportello e sulla Direzione provinciale, quale centro di coordinamento e di erogazione delle attività di supporto e resta aperto alle differenziate variabili relative all'utenza e alle specificità territoriali, ferma restando la presenza delle predette Agenzie interne anche nelle Direzioni provinciali.

La nuova organizzazione dell'Istituto è stata pensata e sviluppata per adattarsi al nuovo contesto normativo e sfruttare appieno le opportunità offerte dalla telematizzazione dei flussi informativi delle dichiarazioni contributive e dei relativi versamenti.

La possibilità per le Agenzie di disporre di informazioni complete e corrette dovrebbe consentire di soddisfare tempestivamente la domanda di servizio; a tal fine risulta strategico l'equilibrio tra l'area di controllo dei flussi contributivi (*back-office*) e informativi e quella dei servizi di agenzia (*front-office*).

Gli elementi di forte innovazione organizzativa, logistica e delle funzionalità degli applicativi informatici – richiedenti interventi formativi per la riconversione delle

professionalità interne - hanno imposto una fase di sperimentazione, avviata nel 2010 e proseguita nel 2011, con attento monitoraggio ai fini dell'adozione di miglioramenti del modello, in estensione a tutte le strutture.

In attesa della compiuta attuazione del nuovo assetto – privo peraltro, come più volte in precedenza rilevato e sottolineato anche dal CIV, della formalizzazione del previsto apposito piano (e della connessa analisi costi/benefici) demandato al Direttore generale (e da riportare all'esame dell'Organo di indirizzo gestionale dell'Istituto) – restano aspetti critici la riconversione alle mansioni produttive degli addetti ai processi abilitanti e di supporto e la individuazione, tra i funzionari dell'area C, delle figure dei coordinatori di agenzie nelle Direzioni provinciali di più alta complessità (sinora rette da dirigenti di seconda fascia) e dei responsabili delle unità organizzative (agenzie complesse, interne ed esterne).

Il problema nodale sul modello organizzativo prescelto per le aree metropolitane – ridotte dalle originarie 9 a 4 – ha infine trovato la prima formalizzazione nel mese di gennaio 2010, ma appare frutto di una scelta sempre segmentata, a conferma di una strategia settoriale, che abbisogna comunque di un raccordo conclusivo, nel quadro della complessa e articolata nuova organizzazione sul territorio.

Una iniziale valutazione complessiva dell'intero processo di riorganizzazione - in gran parte affidato alla progettazione di una società specializzata e ancora in via di completamento – conferma che l'assenza di un apposito piano globale ha dato luogo a provvedimenti privi di una visione unitaria, che dovranno trovare comunque recepimento negli strumenti normativi fondamentali dell'Istituto e soprattutto nel regolamento di organizzazione.

Resta peraltro principale fattore, che condiziona il successo del riordino, il grado di condivisione di un progetto - discendente dal vertice monocratico dell'Istituto e da apporti esterni - da parte delle strutture centrali e soprattutto di quelle territoriali maggiormente coinvolte, al fine di evitare incidenze negative sull'ordinato andamento organizzativo e sulla funzionalità complessiva, aggravata da sempre maggiori adempimenti assegnati all'Istituto e dal perdurante massiccio esodo di personale.

Valenza essenziale mantiene – in ogni caso - la riappropriazione, da parte dell'Istituto, del ruolo di governo e di attuazione dell'integrale processo di riorganizzazione, riassumendo la pienezza della gestione diretta del funzionamento ordinario della tecnostruttura, spettante al Direttore generale e alla dirigenza.

3.4 Nei profili organizzativi rientrano anche le sempre più strette e stabili relazioni con le altre amministrazioni pubbliche e con i principali attori operanti nel

settore della sicurezza sociale, delle quali l'Istituto si avvale per migliorare i tempi e la qualità dei servizi, razionalizzare gli interventi e contenere costi organizzativi e gestionali, valorizzando le procedure informatiche e accrescendo la tempestività delle risposte sul territorio.

La rete dei rapporti vede storicamente privilegiati, in base ai generali poteri di rappresentanza normativamente riconosciuti, gli Enti di patronato – cui si sono aggiunte le principali associazioni di promozione sociale, nella materia dell'invalidità civile e per taluni specifici adempimenti delegati **-** progressivamente integrati nei procedimenti amministrativi, attraverso il cui apporto capillare, nel territorio nazionale e all'estero, l'Istituto evidenzia che risultano erogati quasi 32 milioni di servizi telematici (+45% rispetto al 2009).

Una ulteriore consistente azione viene svolta dai soggetti abilitati all'assistenza fiscale relativamente ad alcune tipologie di servizi da rendere gratuitamente all'utenza.

Su tali parcellizzati rapporti e sulla qualità e il grado di soddisfazione soprattutto dei servizi da rendere gratuitamente, ma finanziati da contribuzioni poste a carico dell'Istituto, la Corte ha ravvisato l'esigenza di più adeguate forme di controllo, che vede le prime misure correttive introdotte nel 2010 – come precedentemente già segnalato – e delle quali andrà valutata l'effettività.

La contribuzione annuale per i servizi resi dai CAF, in base a specifiche convenzioni, ammonta a 110,4 mln di euro (102,2 nel 2009) per la determinazione dell'indicatore ISEE e 38 mln di euro, per ciascuno degli anni 2010 e 2011, per la raccolta ed inoltro all'Istituto dei modelli RED dei pensionati titolari di prestazioni legate al reddito.

Un nuovo sviluppo dell'attività in collaborazione è destinato a svolgersi dopo l'approvazione del disegno di legge per la delega sulla riforma del fisco e dell'assistenza.

Numerose altre convenzioni con organismi pubblici e privati hanno ampliato gradualmente la platea dei soggetti coinvolti e le modalità procedurali per lo sviluppo e la massima facilitazione nella erogazione degli interventi istituzionali, privilegiando il collegamento telematico – oggetto di uno specifico piano nel mese di luglio 2010 e di successivi aggiornamenti - quale strumento elettivo per interloquire direttamente con i destinatari dei servizi, alleggerire le attività di sportello e riallocare le risorse umane in funzioni a più elevato valore aggiunto, come quelle di consulenza e tutoraggio per gli assicurati e le imprese.

Punti nodali, rilevati anche dal CIV, restano comunque i differenziati livelli di informatizzazione - sia dei soggetti interessati alla collaborazione istituzionale, sia

della parte ancora preponderante degli aventi titolo alle prestazioni pensionistiche, in gran parte collegate ad elevate soglie di anzianità anagrafica - che richiedono un assiduo monitoraggio e un congruo periodo di sperimentazione.

Altre importanti intese sono state raggiunte con gli Enti locali e le Regioni, per queste ultime in materia dei più allargati sostegni al reddito e del nuovo procedimento sull'invalidità civile.

Nel primo caso, le convenzioni definiscono le modalità gestionali e tecniche, per l'erogazione da parte dell'INPS dell'intera prestazione, mentre la Regione si impegna alla provvista finanziaria che concorre, con un fondo nazionale, a garantire le risorse necessarie.

Nel secondo caso, un apposito Accordo Quadro tra Regioni e Governo ha ridefinito le convenzioni regionali per la delega all'INPS della fase concessoria nel procedimento di erogazione dei trattamenti.

4 – Il sistema dei controlli interni

4.1 La Corte ha ripetutamente segnalato l'esigenza di una rivisitazione dell'assetto dei controlli interni dell'Istituto.

Il sistema, costruito sul modello disegnato dal d.lgs. n.286/1999 per le amministrazioni statali, è stato in un primo tempo integrato con una funzione di *audit* e successivamente modificato, sia attraverso la fusione delle nuove attività di *audit* e di quelle di ispettorato in un'unica Direzione denominata "Ispettorato centrale e sistemi di *auditing*", sia mediante la trasformazione in Ufficio di livello non generale della pregressa Direzione Valutazione e controllo strategico.

In proposito, gli ultimi referti hanno sottolineato le criticità collegate alla carenza di una chiara e precisa demarcazione di ruoli e funzioni e i rischi di interferenze e sovrapposizioni, oltre alle necessità di aggiornamento indotte dal d.lgs. n.150/2009, che impongono altresì una revisione della disciplina contenuta, in parte, nel regolamento di organizzazione e, in parte, in quello di contabilità.

L'esigenza di adeguamento – da correlare anche alle più recenti riforme della contabilità pubblica - e di coordinamento, dei due principali strumenti normativi dell'Istituto, conserva quindi attualità e assume maggiore rilevanza.

In particolare, per ambedue i testi, dovrà essere ripristinata l'indispensabile coerenza con l'ordinamento delle funzioni centrali e periferiche, che ha operato la predetta fusione delle funzioni di ispettorato e di *audit* e riesaminata l'unificazione di compiti oggettivamente diversi, assicurandone l'indispensabile precisa definizione e certa distinzione rispetto ai controlli di gestione e a quelli strategici, anche in esito alla devoluzione di questi ultimi all'"Organismo indipendente di valutazione", istituito dal precitato d.lgs. n.150/2009.

Un riesame si rende inoltre indifferibile per le attività di valutazione della dirigenza, la cui disciplina trova collocazione incompleta e frazionata nei due regolamenti e va parimenti adeguata alle disposizioni del ripetuto d.lgs. n.150/2009.

Resta, in ogni caso, immutata la più ampia esigenza, ripetutamente evidenziata nei precedenti referti, di studiare e individuare forme e meccanismi di raccordo e di integrazione, che consentano lo svolgimento coordinato delle differenziate attività di controllo interno – nelle quali rientrano anche quelle del Collegio dei sindaci, trattate nel precedente capitolo sugli organi, cui si fa rinvio – allo scopo di assicurare il concorso consapevole e armonico di ciascuna di esse all'obiettivo comune del continuo miglioramento della funzionalità complessiva dell'Istituto.

4.2 Va innanzitutto ribadito che assume importanza centrale, ai fini del corretto funzionamento del sistema dei controlli interni, garantire una precisa distinzione – resa ancora più rilevante dalle più recenti riforme - tra il controllo di gestione, quello ispettivo e la funzione di *audit* e, soprattutto, tra gli ultimi due.

Il primo conserva inalterato il compito di effettuare valutazioni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, per consentire il costante monitoraggio sulla realizzazione degli obiettivi programmati e l'eventuale adozione di tempestive misure di rimedio.

Il secondo riguarda invece la correttezza dei singoli comportamenti di tutti i dipendenti ed in particolare di quelli addetti ai processi produttivi e si svolge attraverso inchieste amministrative, promosse direttamente o su impulso esterno.

La funzione di "*internal auditing*" – non espressamente disciplinata dalle norme sui controlli interni delle pubbliche amministrazioni – viene ritenuta attività indipendente e obiettiva, di garanzia e di consulenza, volta ad accrescere efficienza ed efficacia complessiva, mediante un approccio professionale sistematico, che genera valore aggiunto, in quanto indirizzata a valutare e migliorare i processi di controllo, quelli di gestione dei rischi e il governo complessivo della intera organizzazione ("*corporate governance*").

In base al vigente disegno di riordino non hanno subito variazioni le competenze proprie dell'apposita Direzione centrale Pianificazione e Controllo di Gestione, mantenuta quale struttura di livello generale.

La ricordata unificazione tra la Direzione centrale Ispettorato e l'Ufficio di *audit*, nella nuova Direzione Ispettorato centrale e sistema di *auditing*, ha invece mutato le funzioni, l'assetto e le posizioni dirigenziali della originaria struttura di ispettorato, che effettuava i controlli di regolarità amministrativa, mediante verifiche e inchieste sui dipendenti centrali e periferici, assicurando altresì, d'intesa con la Direzione centrale Finanza e Contabilità, la funzione di controllo contabile.

Per effetto di quest'ultima modifica sono stati assegnati alla neo istituita Direzione centrale ispettorato e *audit* i controlli generali di regolarità amministrativa sulle attività degli uffici – e non dei singoli dipendenti – con riferimento al complesso delle norme legislative, regolamentari e procedurali.

I controlli sulla regolarità dell'azione amministrativa e sui comportamenti individuali nei soli uffici periferici e gli interventi di normalizzazione, sanzionatori e per il ristoro di eventi dannosi, sono stati espressamente attribuiti alla Direzione centrale Risorse Umane - in precedenza deputata ad elaborare i criteri generali in materia di

provvedimenti disciplinari - nell'ambito di una apposita area, denominata "Ispettorato territoriale" e formata da 10 unità dirigenziali.

Nel corso del 2010, l'Ispettorato territoriale ha visto peraltro una ulteriore riduzione nella copertura della propria dotazione da 3 a 2 dirigenti – di cui 1 preposto al coordinamento – e l'intensificazione del coinvolgimento delle Direzioni regionali, a fronte del pregresso sistema basato sull'accesso diretto degli ispettori centrali presso le sedi.

Sui 197 accertamenti complessivi del 2010, 12 sono stati eseguiti da ispettori centrali e 185 da delegati delle strutture periferiche e, comunque, tutti ancora circoscritti ai soli uffici operativi sul territorio.

Resta quindi aperta la problematica sulla chiara individuazione degli effettivi ambiti di competenza propri dell'Ispettorato territoriale, al quale sembrano precluse le verifiche sui singoli comportamenti dei dipendenti della Direzione generale, che richiedono invece specifici interventi ispettivi, soprattutto a seguito dell'accentramento della funzione di approvvigionamento nella Direzione centrale risorse strumentali della stessa Direzione generale.

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

In ogni caso e in via più generale, appare indifferibile un riesame dell'anomala riunione, nella Direzione centrale risorse umane e in ciascuna delle Direzioni regionali, delle funzioni antinomiche di controllante e di controllato, tenendo conto altresì dei principi aziendali, che pretendono il requisito dell'indipendenza, quantomeno formale, quale connotazione essenziale dell'attività ispettiva.

Non può, infatti, trascurarsi di considerare che l'inserimento della funzione ispettiva in una più ampia struttura di livello superiore, con precipui e prevalenti poteri di gestione del personale e l'assegnazione delle corrispondenti competenze ad una unità organizzativa gerarchicamente subordinata, rischiano di indebolirne l'esercizio autonomo e indipendente.

Va comunque sul punto ribadito che una maggiore sistematicità e incisività dei controlli di regolarità amministrativa e interventi ispettivi svolti da un apposito corpo professionalmente specializzato e numericamente adeguato - senza alcuna esclusione nelle aree di azione e più mirati sulle attività "critiche" – consentirebbero la tempestiva adozione di provvedimenti di normalizzazione, sanzionatori e soprattutto di "recupero" delle prestazioni indebite.

Quali effetti negativi indotti dall'ultimo riordino – che impongono specifiche misure correttive – devono pertanto nuovamente rilevarsi il presidio insufficiente della funzione ispettiva interna sui comportamenti del personale, il dimezzamento numerico delle verifiche e dei provvedimenti sanzionatori e la loro totale assenza nei confronti dei dipendenti della Direzione generale, nonostante le osservazioni formulate dagli organi di controllo.

4.3 Con riguardo alla funzione di *audit* – istituita, come già evidenziato, nell'esercizio dell'autonomia normativa dell'Istituto – vanno individuate ed eliminate le persistenti aree di interferenza con le competenze sulla regolarità dei comportamenti, riservate all'Ispettorato territoriale della Direzione Risorse Umane, 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 evoluzione rispetto alla tipica funzione, di controllo generale di secondo grado sulla funzionalità globale delle strutture e sulla *governance* complessiva dell'Istituto, estendendosi alle iniziative di supporto a tutela della legalità e quindi all'area della regolarità amministrativa.

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

I principali obiettivi perseguiti hanno riguardato la tutela della gestione dei crediti verso aziende e di quelli da prestazioni pensionistiche e a sostegno del reddito, 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.

Per l'esercizio dei propri compiti la Direzione in esame si è avvalsa di 7 aree dirigenziali, interamente coperte - di cui 5 con prevalenti attribuzioni di *internal auditing* e 2 preposte al controllo di regolarità amministrativa, ma prevalentemente sulla prevenzione e sul contrasto delle frodi – oltre che della collaborazione di unità referenti presso le sedi sul territorio.

Nel 2010 si registra il coinvolgimento di oltre 300 *auditors* (191 nel 2009) e l'effettuazione di 2.539 giornate di lavoro (2.100 nel 2009), oltre ad un'attività di controllo a distanza, mediante 1.145 questionari e 193 interviste.

E' proseguita 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.

Si sottolineano altresì gli accessi mirati sui principali processi produttivi, utilizzando una metodologia ("*Lean Six Sigma*") volta all'eliminazione di eventuali errori, sprechi e rilavorazioni, attraverso specifiche azioni correttive.

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, ambiente, sicurezza e attestazione dei prodotti.

Resta comunque problema irrisolto, come già detto, quello 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, per la materia delle verifiche di regolarità amministrativa, da affidare ad una struttura autonoma e specialistica, oltre che nella valutazione delle *performance*, ripartite, con diverse finalità, tra i controlli di gestione, quelli strategici e quelli di misurazione spettanti all'OIV.

In proposito va ribadito che non appaiono idonee a superare le rilevate carenze le specifiche più recenti direttive, che confermano nell'Ispettorato territoriale della Direzione 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.

La linea di confine - nonostante l'accentuazione posta sulle differenti fasi temporali e sui diversi contenuti oggettivi - rimane infatti assai labile e non sembra in grado di evitare confusioni e sovrapposizioni di ruoli e neppure risulta ancora chiaramente definita la stessa attività di *audit*.

Al descritto quadro di insufficienti certezze possono ascriversi gli 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, per una verifica amministrativa, per i quali non sembra agevole escludere contenuti riferibili all'area della regolarità e riguardanti singoli comportamenti degli addetti agli uffici della Direzione generale.

4.4 In ordine alle attività di valutazione e controllo strategico, la Corte ha evidenziato le peculiari vicende concernenti, sia l'organo collegiale alle stesse originariamente preposto, sia la relativa struttura di supporto, segnalando altresì gli aspetti di più rilevante anomalia conseguiti all'applicazione del d.lgs. n.150/2009, nel quale è prevista 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.

In proposito va rammentato che, con due successive determinazioni, il Presidente dell'Istituto ha inviato alla CIVIT due atti di conferma del precedente collegio già incaricato per la valutazione ed il controllo strategico – formato da un dirigente generale cessato dal servizio, quale esperto e da due dirigenti - previa intesa con il solo Presidente del CIV, successivamente peraltro integrata dalla delibera dell'intero Consiglio.

Sul primo dei provvedimenti adottati la CIVIT ha espresso un netto avviso contrario, fondato sulla carenza di alcuni requisiti essenziali predeterminati dalla stessa CIVIT e in particolare sulla preclusione del limite di età pensionabile, superato dal presidente del collegio e sull'assenza dell'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 stessa CIVIT ha ritenuto di formulare un diverso avviso – in accoglimento delle argomentazioni addotte dall'Istituto sull'indispensabilità della permanenza della pregressa composizione collegiale - sia pure condizionato all'impegno sul futuro rispetto dei requisiti stabiliti e sull'integrazione delle professionalità carenti, nell'ambito della costituenda struttura di supporto.

Dopo oltre un anno, va comunque rimarcata la sostanziale invarianza della situazione anteriore, non risultando adeguata l'attribuzione di un *team* aggiuntivo, volta 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.

Non appare inoltre superato l'originario rilievo riguardante la qualifica sottordinata dei due componenti del collegio preposti alla valutazione di funzioni di livello superiore – nel profilo della garanzia di indipendenza del nuovo Organismo – anche a seguito delle sollecitate e intervenute direttive ministeriali, nelle quali viene

precisato che spetta all'OIV la proposta riferita al solo Direttore generale, e non nei confronti dei dirigenti di prima fascia, riservata allo stesso Direttore generale.

In attesa dell'assolvimento dell'impegno preso dall'Istituto con la CIVIT, per il completamento dell'assetto organizzativo dell'OIV, conviene nuovamente osservare che meritano attenzione le possibili sovrapposizioni con la funzione di *audit*, soprattutto per le attività di monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni, cui si aggiunge per l'OIV il profilo della integrità, visto che rientra tra i compiti di quest'ultimo, la elaborazione di una specifica relazione annuale e la tempestiva comunicazione delle criticità riscontrate.

4.5 Sulla valutazione dei dirigenti, è stata più volte richiamata l'esigenza di giungere ad un compiuto sistema che – tra l'altro - renda leggibile e trasparente il conferimento della retribuzione di risultato, soprattutto dopo il completamento del quadro normativo, con la chiusura del ciclo della contrattazione collettiva e il consolidamento delle procedure di programmazione e di bilancio per centri di responsabilità.

La Corte ha pertanto sollecitato la definizione delle competenze, delle procedure e delle modalità attuative riguardanti innanzitutto i dirigenti di prima fascia - sviluppando le esperienze maturate per i dirigenti di seconda fascia - anche nella considerazione dell'ampia quota variabile della retribuzione stessa, che si accresce sensibilmente nel trattamento delle posizioni di vertice.

I precedenti referti non hanno tuttavia mancato di sottolineare i passi in avanti conseguiti con la decisione della 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.

In proposito, deve peraltro rilevarsi che le innovazioni introdotte non sembra abbiano sinora evidenziato adeguati elementi di riscontro nella fase applicativa.

In ordine alla *perfomance* individuale, non va tuttavia trascurata una particolare più recente 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.

Un compiuto sistema di misurazione sembra inoltre in via di definizione per l'attuazione del d.lgs. n.150/2009, nel quale viene attribuita all'OIV – oltre alla già

menzionata proposta di valutazione del Direttore generale – 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.

Sul punto può altresì rivelarsi significativo lo specifico adempimento referente, anche nei confronti della Corte dei conti, di cui si attende l'esito, non trascurando la necessaria attenzione sulla corretta integrazione con le altre funzioni di controllo interno, ad evitare rischi di indebite interferenze e/o sovrapposizioni di compiti.

E' importante ancora sottolineare che 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, va evidenziato che, in ordine al Sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale, la CIVIT, dopo l'affermato obbligo di procedere alla definizione e all'adozione del Sistema stesso indipendentemente dagli effetti economici e dalla sua attuale operatività, ha fornito indicazioni applicative, analizzando le criticità rilevate e i requisiti minimi richiesti, individuando i collegamenti con i sistemi incentivanti.

Con riguardo all'INPS, il Sistema – definito dall'OIV e adottato dal Presidente dell'Istituto alla fine del 2010 – 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 per ciascuno dei dirigenti generali, appare incompleto nella progettazione e realizzazione della parte sulla *performance* individuale*,* per la quale viene fatto espresso rinvio ad un successivo sviluppo a regime.

Sulle modalità applicative del predetto Sistema, per gli aspetti concernenti i requisiti, conviene comunque sottolineare 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".

Vanno, infatti, considerate sul punto le norme che hanno disposto la riduzione delle retribuzioni complessive e che per l'attuazione del meccanismo premiale potranno essere utilizzate esclusivamente le risorse aggiuntive derivanti

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 scopertura 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 obbiettive 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 giovarsi 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 contributi (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.

(milioni di euro)

Lavoro dipendente	Contributi			
	Anno		Variazioni	
	2009	2010	assolute	%
	92.879,1	**94.308,5**	**1.429,4**	**1,5**
FPLD	86.261	87.798	1.537	1,8
FPLD Trasporti	1.092	1.160	68	6,2
FPLD Telefonici	758	738	-20	-2,6
FPLD Elettrici	608	607	-1	-0,2
FPLD INPDAI	2.196	2.067	-129	-5,9
Gestione Prestazioni temporanee (GPT)	**18.017,7**	**18.808,2**	**790,5**	**4,4**

In controtendenza rispetto al 2009, tanto il FPLD che la GPT fanno registrare un aumento del gettito contributivo rispettivamente di 1.537 mln di euro (+1,8% rispetto al 2009) e di 790,5 mln (+4,4% rispetto al 2009).

Il dato riferito alla Gestione prestazioni temporanee appare oggettivamente positivo se si considera che su di essa, in una congiuntura di crisi economica, grava il pagamento di prestazioni a sostegno del reddito di famiglie e lavoratori, che hanno visto sospendere o cessare il proprio rapporto di lavoro.

L'analisi del rapporto prestazioni/contributi, di cui alle successive tabelle, sebbene in miglioramento rispetto al 2009, potrebbe tuttavia indurre a concludere – anche con riferimento all'andamento della spesa per le principali prestazioni a carico della gestione, di cui al capitolo successivo - che la positiva variazione sia da attribuire essenzialmente alla perdita di occupazione e pertanto all'uscita dal mondo del lavoro dei potenziali fruitori di prestazioni.

Di seguito sono riassunti i dati relativi alle iscrizioni che mostrano un peggioramento consistente e pressoché generalizzato, sia nella risultanza complessiva, che in quelle disaggregate.

Numero iscritti

Lavoratori dipendenti	Anno		Variazioni	
	2009	2010	assolute	%
	12.845.963	**12.645.117**	**-191.846**	**-1,5**
FPLD	12.430.000	12.260.000	-170.000	-1,4
FPLD Trasporti	106.300	106.400	100	0,1
FPLD Telefonici	57.000	54.000	-3.000	-5,3
FPLD Elettrici	38.500	36.600	-1.900	-4,9
FPLD INPDAI	43.500	41.000	-2.500	-5,7

Nell'ambito del FPLD, la diminuzione è imputabile principalmente alla perdita di occupazione nelle imprese (-193.000 posizioni in media), che cresce invece in agricoltura, dove aumentano in modo consistente gli operai agricoli a tempo determinato e indeterminato (+33.000 posizioni lavorative).

I lavoratori domestici confermano la dinamica espansiva, al ritmo medio di 112.000 lavoratori l'anno e nella misura di un +17,6% nel 2010, grazie alla regolarizzazione di collaboratrici familiari e badanti avvenuta nel mese di settembre 2009.

Il rapporto tra l'andamento delle iscrizioni e quello delle contribuzioni porta a ritenere che l'incremento del gettito contributivo, non essendo intervenute variazioni di aliquote nel 2010, debba essere attribuito all'aumento della base imponibile.

L'andamento negativo delle iscrizioni ha ulteriormente inciso sul deterioramento del rapporto tra iscritti e prestazioni mentre quello positivo delle contribuzioni ha determinato il miglioramento del rapporto tra contributi e prestazioni, come emerge dalla tabella seguente.

	Rapporto prestazioni/iscritti *		**Rapporto prestazioni/contributi****	
	Anno		**Anno**	
	2009	**2010**	**2009**	**2010**
Lavoratori dipendenti	**0,79**	**0,80**	**1,31**	**1,18**
FPLD	0,76	0,76	1,18	1,05
FPLD Trasporti	1,08	1,06	2,11	1,98
FPLD Telefonici	1,23	1,31	2,33	2,42
FPLD Elettrici	2,61	2,74	4,01	3,97
FPLD INPDAI	2,75	2,98	2,66	2,66
Gestione prestazioni temporanee (GPT)			0,80	0,75

Fonte: Bilancio consuntivo per l'anno 2010 – 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

Appaiono tuttavia evidenti sia lo squilibrio strutturale dei Fondi speciali confluiti nel FLD – per i quali si rinvia al capitolo n. 11 – sia il maggiore apporto contributivo del mondo del lavoro al finanziamento delle prestazioni temporanee.

6.3 La diminuzione del gettito contributivo dei lavoratori autonomi appare essenzialmente imputabile al calo degli iscritti nella gestione artigiani, che conferma il trend in diminuzione rilevato già a partire dal 2009 e che ha vanificato gli effetti positivi prodottisi nel 2008 grazie all'incremento (+0,50%) delle aliquote di finanziamento in vigore dal 1° gennaio dello stesso anno.

L'aliquota contributiva per gli iscritti alla Gestione separata (dei c.d. "parasubordinati"), non assicurati presso altre forme obbligatorie, è aumentata ancora

nel 2010 dell'1%, attestandosi nella misura 26,72%, comprensiva dello 0,72% destinato a finanziare le tutele della maternità, della malattia e gli assegni per il nucleo familiare.

La seguente tabella espone l'andamento delle contribuzioni legato, nella specifica area degli autonomi, sia alla dinamica delle aliquote che a quella delle iscrizioni.

(milioni di euro)

Lavoro autonomo	Contributi			
	Anno		Variazioni	
	2009	2010	assolute	%
	17.460,2	**16.809,8**	**-650,4**	**-3,7**
CDCM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	931	947	16	1,7
Artigiani	7.911	7.373	-494,1	-6,3
Commercianti	8.662	8.490	-172,3	-2
Gestione separata ("parasubordinati")	**6.730,4**	**8.276**	**1.545,6**	**23**

Una particolare attenzione richiede, soprattutto a seguito della situazione di stallo nel 2009, l'incremento fatto registrare dalla gestione separata, che ha sinora assicurato un fondamentale ruolo di compensazione – sia pure parziale – agli squilibri degli altri settori, soprattutto di quello agricolo e degli artigiani.

La platea dei lavoratori autonomi che concorrono alla formazione delle principali entrate contributive viene esposta nella seguente tabella.

Numero iscritti

Lavoratori autonomi	Anno		Variazioni	
	2009	2010	assolute	%
	4.452.315	**4.407.507**	**-44.808**	**-1**
CDCM	477.016	469.940	-7.076	-1,5
Artigiani	1.889.651	1.856.451	-33.200	-1,8
Commercianti	2.085.648	2.081.116	-4.532	-0,2
Gestione separata	**1.730.000**	**1.709.000**	**-21.000**	**-1,2**

I dati confermano la già rilevata attenzione richiesta dalla Gestione separata che, sebbene in misura minore rispetto al 2009 (-91.000 unità), vede un calo del numero degli iscritti (-1,2%), collegato agli effetti della crisi economica sul mercato del lavoro.

Contrariamente al trend del 2009, anche i commercianti mostrano una diminuzione nel numero degli iscritti alla relativa gestione, che viene confermata dall'andamento delle domande riferite ai lavoratori autonomi (artigiani e commercianti), pervenute all'Istituto nel 2010 e in diminuzione dell'8,7% rispetto all'anno precedente.

La tabella seguente 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	
	2009	2010	2009	2010
Lavoratori autonomi	**0,92**	**0,94**	**1,28**	**1,40**
CDCM	2,45	2,53	3,70	4,13
Artigiani	0,83	0,86	1,31	1,47
Commercianti	0,64	0,66	0,97	1,03
Gestione separata	**0,12**	**0,14**	**0,06**	**0,05**

Fonte: Bilancio consuntivo per l'anno 2010 – 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 Nel 2010 si è consolidata l'emersione del lavoro occasionale di tipo accessorio attraverso la sempre maggiore diffusione dello strumento dei buoni lavoro (voucher), avvenuta anche grazie all'ampliamento della rete di distribuzione che annovera - oltre agli sportelli INPS e a quelli di Poste S.p.A., dove è possibile acquistare buoni cartacei – le tabaccherie ed il circuito delle banche popolari, in virtù di apposite convenzioni che l'Istituto ha stipulato con la FIT (Federazione Italiana Tabaccai) e con l'Istituto Centrale delle Banche Popolari.

Conviene ricordare brevemente quanto già esposto in modo ampio nel precedente referto circa i buoni lavoro, che sono stati introdotti dal d.lgs. n.276/03 e consentono di retribuire le prestazioni "minime", garantendo allo stesso tempo copertura previdenziale presso l'INPS e assicurativa presso l'INAIL.

I settori di attività, le categorie di prestatori e i committenti, hanno visto un progressivo ampliamento, con ripetuti interventi da parte del Legislatore (L.n.133/2008; L.n.33/2009; L.n.191/2009): i settori di attività riguardano l'agricoltura, il turismo, il commercio e i servizi, il lavoro domestico, i lavori di giardinaggio, le manifestazioni sportive, culturali e di solidarietà, le fiere, l'insegnamento privato o supplementare e l'attività svolta in maneggi e scuderie; i committenti comprendono famiglie, privati, aziende, imprese familiari, imprenditori agricoli, enti senza fini di lucro, Enti pubblici ed Enti locali; i prestatori includono pensionati, studenti con meno di 25 anni, percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito, lavoratori part-time, cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

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 strumento, in coincidenza con la stagione della vendemmia.

Andamento annuo della vendita dei voucher

	Anno 2008		Anno 2009		Anno 2010	
	Buoni venduti*	Valore	Buoni venduti	Valore**	Buoni venduti	Valore**
Voucher cartacei	515.000	5.150.000	1.334.651	30.491.970	2.687.218	83.572.050
Voucher telematici	32.557	325.570	563.080	5.630.800	824.820	8.248.200
Totale	**547.557**	**5.475.570**	**1.897.731**	**36.122.770**	**3.512.038**	**91.820.250**

Fonte: Rapporto sull'andamento della produzione dell'anno 2010
* 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
**per gli anni 2009 e 2010 il valore è calcolato sommando i buoni da 10 € con quelli da 50 € e 20 €, resi equivalenti a quelli da 10 € moltiplicandoli rispettivamente per 5 e per 2

Nei primi sei mesi del 2011 sono stati venduti ulteriori 5.973.479 voucher, per un totale di circa 19 milioni (a partire dal 1° agosto 2008 e fino al 30 giugno 2011), dei quali hanno fatto uso circa 160.000 lavoratori, per un importo medio riscosso di 591 euro; tra i vari settori di attività, l'agricoltura evidenzia la più alta percentuale di vendita dei voucher (23,8%), ma registra tuttavia gli importi meno elevati, con una media di 316 euro.

Questo ultimo settore - per cui lo strumento era stato appositamente introdotto, soprattutto in riferimento ai lavori stagionali - mostra una propensione all'utilizzo ancora limitata e in costante diminuzione (92% i voucher venduti in agricoltura a giugno 2009 e 32% a novembre 2010) rispetto ad altri settori (manifestazioni sportive, culturali o di solidarietà, commercio e servizi), che si sono andati ad aggiungere e che appaiono negli anni in aumento nelle percentuali di vendita.

La sempre maggiore propensione all'utilizzo dei "voucher" da parte del sistema produttivo - gli incrementi nei buoni venduti nel 2009 e nel 2010 si assestano, rispettivamente a +247% e + 85% - conferma, ancora una volta, la potenziale validità dello strumento per introdurre flessibilità nel mercato del lavoro e, nel contempo, per remunerare in modo trasparente piccoli lavori occasionali.

Tuttavia, la constatazione che le regioni del nord Italia (Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte) detengono il primato fra quelle che maggiormente utilizzano i voucher, pone interrogativi sulla reale efficacia dello strumento a far emergere il lavoro sommerso, soprattutto nell'area agricola; le regioni del sud, infatti,

a maggior vocazione agricola e con impiego diffuso di manodopera stagionale, sono quelle in cui l'utilizzo risulta meno ampio (in Campania, nel 2010, risultano venduti meno voucher che in Abruzzo o in Umbria).

In assenza di un adeguato sistema di controlli, possono pertanto aggravarsi i rischi di fenomeni elusivi delle regole poste alla base dei tradizionali rapporti di lavoro, collegati alla non corretta applicazione della disciplina del lavoro occasionale di tipo accessorio.

7 – Le prestazioni

7.1 Le prestazioni - che continuano a costituire l'area principale dell'attività dell'Istituto e comprendono pensioni di previdenza e assistenza e interventi di sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie - si configurano come la maggiore fonte di uscita e registrano un ammontare pari a 215.533 mln di euro, di cui 191.223 mln per rate di pensione e connessi trattamenti di famiglia e 24.310 mln per prestazioni temporanee.

L'onere per prestazioni si rivela in aumento, con un incremento di 6.364 mln di euro (+3%), che risulta tuttavia meno elevato rispetto al 2009 (+5,6%).

Nella composizione, l'incremento della spesa riguarda soprattutto i trattamenti pensionistici (+5.040 mln di euro); l'aumento delle prestazioni temporanee (+1.324 mln di euro) testimonia una congiuntura economica ancora difficile, sebbene in miglioramento rispetto agli anni precedenti, che hanno visto una crescita della spesa pari a 4.565 mln di euro nel 2009 e a 2.210 mln di euro nel 2008.

Appare positivo il calo degli interessi passivi sulle prestazioni pensionistiche arretrate che sono risultati pari a 34 mln, rispetto ai 100 mln del 2009.

Va tuttavia sottolineata l'incidenza, sul totale dei predetti interessi, della componente relativa agli invalidi civili - che ammonta al 62,2%, pur se in diminuzione rispetto al 2009 (64,9%) – per la quale si attendono ulteriori miglioramenti dall'entrata a regime delle misure normative e procedurali introdotte per snellire ed accelerare la fase del riconoscimento e quella dell'erogazione di prestazioni economiche, di cui si tratterà in seguito.

7.2 Nell'ambito delle prestazioni – come risulta dalla seguente tabella - gli oneri pensionistici delle principali gestioni aumentano dell'1,9% rispetto al 2009, essenzialmente in collegamento alla perequazione automatica, fissata per il 2010 al 0,7% (3,2% nel 2009) e all'incremento del valore medio delle pensioni liquidate nel corso del 2010.

Pensioni vigenti al 31.12.2010 e relativa spesa nelle principali gestioni

DESCRIZIONE	ANNO		VARIAZIONI 2009/2010	
	2009	2010	ASSOLUTE	%
GESTIONI PREVIDENZIALI* - vecchiaia e anzianità - invalidità e inabilità - indirette e superstiti	14.425.415	14.406.268	-19.147	-0,1
GESTIONI INTERVENTI DELLO STATO - pensioni sociali - assegni sociali - assegni vitalizi - pensioni CD/CM ante 1989 - pensioni ostetriche ex ENPAO	1.486.659	1.433.887	-52.772	-3,5
GESTIONE INVALIDI CIVILI Comprese indennità (accompagnamento, comunicazione, ecc.)	2.638.042	2.713.282	75.240	2,9
TOTALE	**18.550.116**	**18.553.437**	**3.321**	**0,02**
SPESA (mln di euro)				
Gestioni previdenziali	157.019,024	160.172,325	3.153,301	2,0
Gestioni int. dello Stato	7.098,142	6.929,856	-168,286	-2,4
Invalidi civili	13.352,451	13.785,731	433,280	3,2
TOTALE	**177.469,617**	**180.887,912**	**3.418,295**	**1,9**
Importo medio annuo (in euro)				
Gestioni previdenziali	10.885	11.118	233	2,1
Gestioni int. dello Stato	4.775	4.833	58	1,2
Invalidi civili	5.062	5.081	19	0,4
TOTALE	**9.567**	**9.750**	**183**	**1,9**

* non comprendono le pensioni:

- del personale degli Enti pubblici creditizi
- della soppressa Gestione speciale ex art. 75 DPR n.761/1979
- del personale dei Porti di Genova e Trieste
- del Fondo per l'erogazione dei trattamenti previdenziali vari
- del fondo integrativo del personale INPS
- del Fondo ex Sportass
- del fondo di previdenza delle iscrizione collettive
- del personale che svolge lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari
- dell'assicurazione facoltativa per invalidità e vecchiaia.

Spicca, anche per il 2010, la crescita – in termini numerici (+2,9%) e di spesa (+3,2%) – della gestione degli invalidi civili che, tuttavia, risulta dimezzata rispetto al 2009 (+5%;+6,1%), probabilmente quale primo effetto dell'attuazione delle innovazioni normative nella specifica materia, per la cui trattazione si rinvia ai successivi paragrafi.

Modesto, anche se in generalizzato aumento, risulta il valore medio delle prestazioni (+1,9%), che segna il maggiore incremento nella più vasta area dimensionale delle gestioni previdenziali, ma con dinamica quasi dimezzata rispetto al 2009 (+3,4%).

7.2.1 Sul fronte della produzione, nonostante l'ulteriore calo nel 2010 delle unità addette al settore (-4,7%), vengono evidenziati buoni livelli di qualità del servizio, dimostrati dai parametri dei tempi di liquidazione delle pensioni, riportati nella sottostante tabella.

Prestazioni	Tempi soglia	Anno		Variazioni % 2009/2010
		2009	2010	
Prime liquidazioni	30 gg.	**79,2%**	**85,1%**	**7,4%**
	120 gg.	**96,1%**	**97,7%**	**1,2%**
Inabilità/invalidità	60 gg.	**57,1%**	**62,8%**	**10%**
	120 gg.	**84,8%**	**85,9%**	**1,3%**

Dati: Centro di responsabilità D.C. Pensioni – verifica di budget al 31 dicembre 2010

Significativo appare l'incremento del 10% delle prestazioni di invalidità/inabilità liquidate entro 60 gg., soprattutto in considerazione dell'impegno richiesto ai Centri medico-legali nelle Sedi dall'attuazione del piano di verifiche straordinarie dell'invalidità civile e dal nuovo procedimento per il riconoscimento dell'invalidità stessa.

Il progresso non è, tuttavia, uniforme sul territorio nazionale; alle regioni del centro-sud sono richiesti ulteriori sforzi per abbreviare i tempi di risposta – dilatati dal maggior numero di domande presentate e dal grado di conflittualità – ed elevare il livello di qualità del servizio, attualmente al di sotto della media nazionale.

Viene sottolineato, inoltre, l'aumento dell'indice di produttività (+4,9% rispetto al 2009), quale conseguenza della combinazione tra la diminuzione delle unità assegnate e l'aumento della produzione, realizzato, quest'ultimo, anche grazie al

miglioramento delle procedure e del rapporto forza/presenza del personale, che ha evidenziato un tasso di assenza in calo del 7,5%, rispetto all'anno precedente.

7.2.2 Nel corso del 2010 sono state liquidate – con esclusione del settore relativo alla Gestione invalidi civili – 675.369 nuove pensioni, con un incremento del 5,3% rispetto al 2009; le eliminazioni hanno riguardato 746.701 pensioni, con un aumento del 2,8%.

La domanda globale di prestazioni si è grosso modo assestata sui volumi dell'anno precedente, facendo registrare un lieve decremento (-0,2%), come emerge dalla tabella seguente.

Volume complessivo delle pensioni

	2009	2010	Variazione 2009/2010
Pervenuto*	955.733	953.836	-0,2%
Definito	821.883	871.701	6,0%
Duplicate/trasferite/annullate	102.760	114.408	11,3%
Giacenza	172.503	140.228	-18,7%

Dati: Centro di responsabilità Direzione Centrale Pensioni – verifica di budget al 31 dicembre 2010
* Compresi riesami e ricorsi

In controtendenza, rispetto al 2009, si evidenzia una buona percentuale di abbattimento delle giacenze che, in riferimento alle diverse categorie di pensione, ha riguardato essenzialmente quelle di anzianità e quelle di invalidità/inabilità.

Nel primo caso, l'abbattimento è dovuto all'apertura della "finestra", nel corso del 2010, per le pratiche i cui requisiti si erano perfezionati già dal 2009 e che avevano determinato il picco di pervenuto e l'incremento delle giacenze alla fine dell'anno.

Nel secondo caso, la riduzione di giacenza rimarca l'impegno profuso - tanto in fase amministrativa, quanto in quella sanitaria - che ha permesso di ribaltare la situazione negativa dell'anno precedente.

L'aumento del numero delle pensioni duplicate, trasferite o annullate, viene invece collegato essenzialmente ad un'attività di pulizia degli archivi.

7.3 L'area delle prestazioni è stata interessata, a partire dal 2010, dalle innovazioni normative – art.20 del D.L. n.78/2009, convertito nella legge n.102/2009

- e procedurali, introdotte per il riconoscimento dello stato di invalido civile e per l'erogazione delle prestazioni ad esso correlate.

Le modifiche più rilevanti hanno riguardato la presenza del medico INPS nelle commissioni mediche delle ASL - cui la legge attribuisce la competenza ad effettuare le visite iniziali per accertare lo stato di invalidità civile – la presentazione delle istanze direttamente all'INPS e la scelta operata dall'Istituto di gestire l'intero procedimento (presentazione della domanda, convocazione a visita, redazione ed invio dei verbali) in via telematica, nonché il trasferimento all'INPS, da parte delle Regioni, tramite la stipula di apposite convenzioni, della potestà concessoria.

Al riguardo si segnala che tutte le Regioni, nel corso del 2010, hanno trasferito all'Istituto tale potestà.

In merito al nuovo assetto conviene sottolineare che il Legislatore ha inteso soprattutto semplificare il procedimento e garantire uniformità di giudizio sull'intero territorio nazionale, al fine di prevenire le numerose frodi che caratterizzano questa tipologia di prestazioni.

L'INPS dal canto suo, con la scelta di telematizzare l'intero procedimento, mira a consentire un costante monitoraggio delle varie fasi, per conseguire una riduzione dei tempi di erogazione delle provvidenze economiche eventualmente dovute, senza incorrere nel pagamento di interessi legali.

Nei successivi paragrafi verrà illustrata l'attività svolta dai diversi soggetti coinvolti, a vario titolo, nel procedimento, i risultati conseguiti e le difficoltà emerse.

I dati relativi all'erogazione delle prestazioni di invalidità civile – di seguito esposti - mostrano i primi effetti delle diverse modalità operative: si registra, infatti, un calo delle provvidenze concesse (-14,4%) ed un aumento delle reiezioni (+22,1%) collegate, in particolare, a motivi amministrativi e reddituali, sebbene i volumi di crescita di queste ultime siano inferiori rispetto all'anno precedente (+35%).

Provvidenze economiche connesse agli stati di invalidità civile								
Pervenute			**Erogate**			**Respinte**		
2009	**2010**	**VAR %**	**2009**	**2010**	**VAR %**	**2009**	**2010**	**VAR %**
605.134	536.076	-11,4%	542.402	464.079	-14,4%	45.571	55.651	22,1%

Dati: Rapporto sull'andamento della produzione dell'anno 2010

La consistenza e la dinamica delle reiezioni vanno peraltro correlate alle impugnative e al loro esito, per le quali si rinvia al capitolo n.9.

7.3.1 Conformemente al nuovo disposto normativo, nel corso del 2010, sono state presentate all'INPS, corredate di certificazione medica, 1.171.561 domande per il riconoscimento dell'invalidità civile; di queste, 1.092.763 risultano trasmesse in via telematica mentre, nella fase transitoria, sono pervenute alle sedi in formato cartaceo 78.798 domande, come riepilogato nella seguente tabella.

Flusso delle domande		
Domande telematiche	**Domande cartacee**	**Totale domande**
1.092.763	78.798	1.171.561

Fonte: Rapporto sull'andamento della produzione dell'anno 2010

Conviene inoltre precisare che la procedura introdotta ha previsto anche l'inoltro telematico della certificazione medica, alla quale viene attribuito un codice con cui è possibile l'abbinamento alla relativa domanda; nel 90,1% dei casi l'inoltro di tale certificazione è avvenuta direttamente da parte dei medici di base.

Le richieste di prestazioni, correlate alle domande registrate, ammontano a 1.824.515; le più numerose si riferiscono all'invalidità civile e al riconoscimento dello stato di *handicap* di cui alla L. n.104/92, come di seguito illustrato.

Totale domande*	**Prestazioni richieste**					**Totale prestazioni**	**Media prestazioni per domanda**
	Inv. Civ.	**Cecità civ.**	**Sordità**	**Handicap (Legge n. 104/92)**	**Coll. mirato (Legge n. 68/99)**		
1.092.763	1.022.774	23.536	21.652	683.175	73.378	1.824.515	1,67

Fonte: Rapporto sull'andamento della produzione dell'anno 2010

* il valore si riferisce all'invio telematico

Alla fase dell'invio delle domande segue quella della convocazione a visita presso le ASL; la procedura, al momento dell'inoltro della domanda, fornisce dapprima l'avviso di avvenuta ricezione, successivamente gli estremi del protocollo informatico e, eventualmente, i riferimenti della convocazione a visita (luogo, data e orario).

Al riguardo, va rilevato che la calendarizzazione telematica delle visite, che permette di gestire con efficienza e rapidità la convocazione, risulta attivata dal 76% delle ASL.

Deve altresì segnalarsi che le visite mediche per l'accertamento dello stato di invalidità si svolgono presso le ASL con la presenza del medico INPS, come previsto dalle nuove disposizioni, ma solo nel 46% dei casi.

Non va, infatti, ignorato che, come già esposto nel precedente referto, per assolvere i nuovi e sempre più numerosi compiti in materia di invalidità civile – affidati dal Legislatore mediante l'utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali di cui l'Istituto dispone – si è reso indispensabile per l'INPS il ricorso ai servizi di medici esterni convenzionati, con un conseguente maggiore onere, evidenziato nella seguente tabella.

Compensi ai medici esterni

(euro)

Consuntivo 2009	Preventivo 2010	Assestato 2010	Consuntivo 2010
5.567.599	7.500.000	19.000.000	10.717.278

Di seguito si illustrano i risultati riguardanti la fase dell'accertamento sanitario, con l'avvertenza che i dati forniti sono parziali e non consentono, pertanto, di giungere ad adeguate conclusioni, a causa dell'ancora scarso utilizzo della procedura telematica nella fase di acquisizione dei verbali da parte delle ASL.

Visite totali	Visite CMI con medico INPS	Tasso presenza medico INPS	Verbali sospesi	Verbali chiusi
176.561	81.319	46%	7.749	168.812

Fonte: Rapporto sull'andamento della produzione dell'anno 2010

Conviene altresì sottolineare che i verbali predisposti dalle ASL vengono trasmessi all'Istituto - cui compete la decisione definitiva in merito allo stato di invalidità - e sono presi in carico dai Centri medico-legali (CML) delle sedi, per la loro validazione, e successivamente dalla Commissione medica superiore (CMS), cui spetta l'accertamento conclusivo, prima di procedere alla comunicazione dell'esito al richiedente.

I dati del 2010 sulle risultanze finali vengono di seguito riportati.

Verbali definiti dai CML				Verbali sospesi per visita INPS	Totale verbali esaminati
Validati	**Definiti agli atti**	**Definiti su visita**	**TOTALE**		
65.713	13.787	7.621	87.121	12.800	99.921

Fonte: Rapporto sull'andamento della produzione dell'anno 2010

Verbali esaminati dalla CMS		
Definiti	**Segnalati al CML**	**TOTALE**
7.271	980	8.251

Fonte: Rapporto sull'andamento della produzione dell'anno 2010

In proposito deve peraltro rilevarsi che, decorsi 60 giorni dalla trasmissione dei verbali, senza che sia intervenuta validazione da parte dei CML, questi vengono definiti agli atti con "silenzio-assenso" e che la percentuale conclusa con tale modalità, nel 3° trimestre del 2010, si assesta al 46,1%.

Il fenomeno evidenziato assume dimensioni notevoli in alcune regioni, tra cui Campania e Sicilia, che in valore assoluto fanno registrare il maggior numero di verbali validati con "silenzio-assenso" (rispettivamente 16.772 e 15.408); significativo appare altresì il dato dell'Emilia Romagna che, in termini di valori percentuali, vede validati con tale modalità il 57,7% dei verbali, contro una media nazionale del 35,1%.

Va sottolineato che gli aspetti da ultimo analizzati costituiscono una delle più rilevanti criticità emerse, durante il primo anno di attività dell'Istituto, nell'applicazione delle nuove modalità operative.

La scelta procedurale – adottata con determinazione del Commissario n.189 del 2009 – di effettuare la telematizzazione dell'intero procedimento, pur risultando oggettivamente condivisibile, tuttavia in fase applicativa ha evidenziato alcune difficoltà, che non hanno consentito di coglierne appieno la portata innovativa ed i potenziali vantaggi da essa derivanti.

Al riguardo può ipotizzarsi la carenza di un'adeguata sperimentazione delle procedure - presumibilmente imputabile all'urgenza di dovere partire con il nuovo iter in virtù della scadenza fissata dal Legislatore - che hanno visto, pertanto, modifiche e aggiornamenti in corso d'opera, anche per renderle compatibili con le differenti e non standardizzate modalità operative delle ASL.

Se la fase di invio delle domande e della relativa certificazione si può considerare interamente telematizzata, quella successiva ha invece determinato le maggiori difficoltà, soprattutto relativamente alla compilazione e acquisizione dei verbali in formato telematico.

La redazione di verbali cartacei, da parte delle ASL, ha, infatti, generato la necessità di una loro acquisizione in formato ottico, per l'abbinamento con la domanda ed ha indotto l'INPS ad affidare tale servizio ad una società esterna, con ulteriore aggravio di costi e con esiti fallimentari, nei casi in cui la procedura approntata non ha consentito di leggere i verbali mancanti degli elementi essenziali richiesti, rendendo necessaria una gestione interamente manuale.

In questo segmento critico si sono, pertanto, concentrati i maggiori ritardi dell'intero procedimento di definizione delle domande e di liquidazione delle prestazioni – ulteriormente dilatati dalla scelta dell'Istituto di sottoporre tutti i verbali alla validazione della CMS – nei quali trovano spiegazione i lunghi tempi di erogazione (in media di 150 gg. per l'invalidità civile, 178 gg. per la cecità civile e 147 gg. per la sordità), che vedono ancora lontano l'obbiettivo della durata massima di 120 gg.

Deve inoltre ribadirsi che l'alto numero dei verbali validati con "silenzio-assenso", di cui si è detto sopra, se da un lato testimonia la difficoltà delle strutture INPS a fronteggiare i grandi volumi dell'invalidità civile con le proprie risorse, dall'altro rischia di vanificare l'intento di contrasto alle frodi che il Legislatore si è prefissato attribuendo all'Istituto il governo pressoché esclusivo dell'intero iter.

Alla compiuta realizzazione di tale irrinunciabile finalità rimane altresì collegata l'integrazione del medico INPS in tutte le commissioni ASL, che risulta peraltro consentita solo parzialmente e mediante il ricorso a professionisti convenzionati, nonostante tutte le perplessità sulla rispondenza alla finalità legislativa, volta a garantire uniformità di giudizio e imparzialità, oltre che a prevenire ed arginare il fenomeno delle false invalidità e delle prestazioni indebite.

La Corte auspica, pertanto, ogni misura idonea allo snellimento dell'iter procedurale e all'adozione di tutte le iniziative necessarie per assicurare un rapporto di maggior collaborazione con le ASL, almeno sino all'ultima fase del trasferimento di competenze in materia di invalidità civile all'INPS, ovvero la potestà dell'Istituto ad accertare l'iniziale stato di invalidità.

In proposito va sottolineato il recente disposto dell'art.18, comma 22, della legge n.111/2011, che prevede la stipula di convenzioni tra Regioni ed INPS, anche in deroga alla normativa vigente e consente di attribuire all'Istituto le funzioni relative al primo accertamento dei requisiti sanitari.

La gestione dell'intero iter da parte di un medesimo soggetto – condizionata peraltro all'accordo con le singole Regioni – potrebbe, infatti, favorire maggiore uniformità ed efficienza, evitare duplicazioni di attività e limitare il numero di accessi a visita, cui spesso sono sottoposti i medesimi soggetti, a tutto vantaggio degli utenti e dell'economicità del procedimento.

In prospettiva, si pone comunque l'esigenza di un'attenta verifica sui costi e benefici del ricorso sempre maggiore a professionisti esterni, nella ricerca del migliore assetto da adottare a regime.

7.3.2 Anche nel periodo esaminato l'Istituto ha proseguito l'attività di verifica straordinaria nei confronti dei titolari di benefici economici di invalidità civile, in attuazione di quanto disposto dall'art.10, comma 4 del Decreto legge n.78/2010, convertito in legge n.122/2010, nel quale è stabilito che INPS effettui un totale di 500.000 verifiche nel triennio 2010-2012.

Il complesso delle 100.000 verifiche programmate per il 2010 ha riguardato essenzialmente due categorie di soggetti: i titolari di indennità di accompagnamento e di comunicazione, di età compresa tra 18 e 67 anni, la cui prestazione era in godimento da almeno 10 anni alla data del 1° aprile 2007 e i titolari di assegno mensile, di età compresa tra 45 e 65 anni, la cui prestazione è stata riconosciuta nei cinque anni precedenti la medesima data.

Nella tabella seguente vengono illustrati i risultati dell'attività svolta dai CML.

Dati nazionali verifiche straordinarie 2010						
Campione	**Definite agli atti**	**Definite su visita**	**Totale definite**	**% definito su campione**	**Non conferme**	**% non conferme su definito**
100.350	39.535	49.974	89.509	89%	9.378	10%

Fonte: Competenze INPS in materia di invalidità civile, sordità, cecità civile, sordocecità, handicap e disabilità – Rapporto informativo 30 giugno 2011

La percentuale di non conferme si attesta più o meno su quella delle revoche operate nel 2009 (11,2%), mentre le sospensioni delle prestazioni adottate nei confronti degli assenti ingiustificati alla visita medica assommano a 7.507.

Nel 2010 è stato possibile non sottoporre a verifica 2.873 soggetti, in attuazione del DM 2 agosto 2007 sulle patologie irreversibili; l'Istituto, per superare le difficoltà emerse dalle operazioni del 2009 – nell'ottenere i fascicoli dalle ASL riferiti ai soggetti convocati e da cui potesse inequivocabilmente risultare la patologia rientrante nel sopracitato decreto - ha

richiesto direttamente ai soggetti interessati la documentazione, pervenendo alla definizione "agli atti" di 39.535 casi.

Va tuttavia evidenziato che la percentuale di non conferme sale al 12,2% se all'attività dei CML si somma quella della CMS, che nel 2010 – contrariamente a quanto accaduto nel 2009 - ha preso in esame anche i verbali delle visite dei CML, conclusesi con conferma dei requisiti, e ha disposto ulteriori 1.512 "non conferme".

I dati forniti non hanno inoltre consentito di identificare l'entità delle non conferme dei requisiti - ovvero delle prestazioni da sospendere/revocare - che abbiano dato origine all'effettiva sospensione e successiva revoca delle prestazioni e le conseguenti dimensioni del risparmio, collegato alle minori erogazioni.

Sul fronte dell'efficacia dei controlli spicca, come peraltro nel 2009, il risultato della Campania: nel 21% dei casi - molto al di sopra della media nazionale - gli esiti degli accertamenti hanno condotto alla denegata conferma dei requisiti sanitari nel solo 80% delle visite effettuate, sul totale dei soggetti da esaminare.

Sono comunque ancora le regioni del centro-sud a far registrare la maggiore percentuale di "non conferme" e in particolare: Umbria (21%), Molise (19%), Calabria (14%), Sicilia (14%) e Sardegna (22%).

Nei primi sei mesi del 2011, l'attività di verifica straordinaria ha portato a non confermare i requisiti che danno diritto alla prestazione nel 19% dei casi esaminati, ovvero 86.191 verifiche definite, pari al 32% del campione (266.866 soggetti).

7.4 Gli oneri per prestazioni temporanee (24.310 mln di euro) - che fanno capo al centro di responsabilità "D.C. prestazioni a sostegno del reddito" - sono aumentati nel 2010 del 5,8% rispetto al 2009 (22.985 mln di euro).

Tale incremento costituisce la risultante algebrica di variazioni relative a diverse prestazioni delle quali si segnalano le più significative:

+662 mln di euro per maggiori prestazioni economiche erogate direttamente ai lavoratori o rimborsate direttamente alle aziende (integrazioni salariali, assegni familiari e relative maggiorazioni, assegni per congedi matrimoniali, indennità di malattia e maternità, indennità alle lavoratrici madri ex art.8 della legge n.903/77, indennità di anzianità ex art.2 della legge n.464/82, retribuzione ai donatori di sangue);

+334 mln di euro per maggiori prestazioni economiche ai disoccupati non agricoli (mobilità, disoccupazione e relativi trattamenti per carichi familiari);

+161 mln di euro per maggiori indennità di fine rapporto a carico del fondo di garanzia;

+118 mln di euro per maggiori assegni straordinari per il sostegno del reddito a favore dei lavoratori delle imprese del credito;

+62 mln di euro per maggiori indennità di disoccupazione e trattamenti per carichi familiari ai lavoratori dipendenti agricoli.

La seguente tabella riporta l'andamento degli oneri delle più importanti prestazioni a carico della Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (GPT).

Spesa per le principali prestazioni temporanee*

(euro)

DESCRIZIONE	ANNO		VARIAZIONI 2009/2010
	2009	2010	
Trattamenti di famiglia	3.760.177.885,40	3.551.735.201,06	-208.442.684,34
Trattamenti di integrazione salariale - dipendenti aziende edili - dipendenti aziende lapidee sett. industria e sett. artigianato	315.683.180,02	304.952.347,54	-10.730.832,48
Trattamenti ordinari di integrazione salariale dipendenti aziende industriali	1.422.023.876,58	812.401.025,60	-609.622.850,98
Trattamento sostitutivo della retribuzione dipendenti imprese agricole	17.254.410,35	24.065.349,21	6.810.938,86
Trattamento di rimpatrio ai lav. extracomunitari	82.453,95	95.424,24	12.970,29
Trattamenti ordinari di disoccupazione	4.198.102.430,90	4.655.726.579,54	457.624.148,64
Trattamento di fine rapporto (Fondo garanzia)	414.686.324,27	584.156.079,16	169.469.754,89
Trattamenti economici di malattia e maternità	4.202.857.962,80	4.080.430.508,24	-122.427.454,56
Trattamenti di richiamo alle armi	629.118,38	526.772,29	-102.346,09
Totale	**14.331.497.642,65**	**14.014.089.286,88**	**-317.408.355,77**

* Fonte: Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti. Rendiconto dell'anno 2010 (dati economici)

Alla spesa esposta in tabella va aggiunta quella per i trattamenti della cassa integrazione straordinaria a carico del bilancio GIAS, che ammonta nel 2010 a 1.971 mln di euro, con una maggiore somma di 959 mln di euro rispetto al 2009, mentre appare in controtendenza l'andamento della Cassa integrazione ordinaria, che fa registrare una diminuzione (-609,6 mln di euro nell'industria; -10,7 mln di euro nei settori dell'edilizia e delle aziende lapidee).

7.4.1 L'andamento della Cassa integrazione guadagni – non solo in termini di spesa - si rivela uno strumento utile per cogliere l'andamento della crisi economica, che nell'ultimo triennio ha investito il paese e per valutare lo stato di salute del sistema produttivo.

I parametri di riferimento per misurare l'indicato andamento sono le ore di cassa integrazione autorizzate e quelle utilizzate effettivamente dalle imprese, che messe in rapporto tra loro danno il c.d. "tiraggio".

La seguente tabella riassume i dati riferiti al 2010, posti a confronto con quelli del 2009 che, in piena crisi economica, avevano evidenziato notevoli incrementi, tanto in riferimento alle ore autorizzate che a quelle utilizzate.

CIG: ore autorizzate, ore utilizzate e tiraggio anni 2009-2010

Ore autorizzate**	**CIG ordinaria**	576.418.996	**CIG ordinaria**	341.810.245	-40,7%
	CIG straordinaria*	337.615.641	**CIG straordinaria***	861.828.004	+155,3%
	CIG TOTALE	**914.034.637**	**CIG TOTALE**	**1.203.638.249**	**31,7%**

Ore utilizzate**	**CIG ordinaria**	355.636.858	**CIG ordinaria**	187.142.242	-47,4%
	CIG straordinaria*	242.285.007	**CIG straordinaria***	403.675.577	+66,6%
	CIG TOTALE	**597.921.865**	**CIG TOTALE**	**590.817.819**	**-1,2%**

Tiraggio	**CIG ordinaria**	61,70%	**CIG ordinaria**	54,75%
	CIG straordinaria*	71,76%	**CIG straordinaria***	46,84%
	CIG TOTALE	**65,42%**	**CIG TOTALE**	**49,09%**

*comprende anche la CIG in deroga
**ore autorizzate nel 2009 e nel 2010 utilizzate fino a gennaio 2011

La CIG ordinaria (CIGO) mostra un andamento in diminuzione sia delle ore autorizzate che di quelle utilizzate, mentre la sommatoria della CIG straordinaria (CIGS) ed in deroga (CIGD) fa registrare notevoli aumenti delle ore autorizzate (+155,3%) e di quelle utilizzate (+66,6%), a conferma del trend registrato già nei primi mesi dell'anno e delle dinamiche di spesa delle diverse tipologie di prestazioni, esposte nel precedente paragrafo 7.4.

Entrando nel dettaglio, l'incremento più rilevante (206%) riguarda le ore autorizzate di CIGD anche se, in valore assoluto, le maggiori richieste si sono avute per la CIGS (488,8 mln di euro, contro 373 mln della CIGD).

La seguente tabella ne illustra l'andamento che, solo in parte bilanciato dalla significativa diminuzione della CIGO, è da attribuire al nuovo sistema degli ammortizzatori sociali - rivolto, principalmente, ad imprese e settori produttivi che fino al 2008 erano privi di sostegno – per il quale si rinvia alla trattazione successiva.

CIG straordinaria e in deroga: ORE AUTORIZZATE ANNI 2009-2010			
	2009	**2010**	**Variazione %**
	Ore autorizzate	**Ore autorizzate**	
CIGS	215.897.088	488.790.424	126%
CIGD	121.718.553	373.037.580	206%
Totale	**337.615.641**	**861.828.004**	**155%**

Nel complesso appare notevole l'incremento di ore autorizzate che, tuttavia, non ha raggiunto i livelli del 2009 (+410% per la CIG ordinaria e 195% per quella straordinaria rispetto al 2008); cala invece l'utilizzo da parte delle imprese, con conseguente diminuzione del "tiraggio".

Quest'ultimo andamento, di per sé positivo, va tuttavia letto in relazione ai dati del 2010 sui beneficiari dei trattamenti di disoccupazione e mobilità, che risultano in aumento rispettivamente del 9,6% e del 17%, con incremento dei relativi oneri.

La dinamica rilevata potrebbe, infatti, indicare che le aziende anziché sospendere il rapporto di lavoro e ricorrere alla cassa integrazione hanno direttamente licenziato i propri dipendenti.

7.4.2 Nel 2010 è proseguito l'impegno dell'Istituto nell'attuazione delle ulteriori misure, previste dal Governo in via straordinaria, a sostegno del reddito e dell'occupazione (D.L. 29 novembre 2008, n.185, convertito in legge 28 gennaio 2009, n. 2), per fronteggiare la crisi economica iniziata nella seconda metà del 2008.

Il ricorso a tali interventi in deroga è subordinato alle risorse messe a disposizione di anno in anno dalla Legge Finanziaria.

Di seguito si espongono i dati forniti dall'Istituto sui nuovi "ammortizzatori sociali", confrontandoli con il 2009, che è stato il primo anno di "applicazione".

Disoccupazione ordinaria lavoratori sospesi/licenziati

2009	**2010**		
Numero domande	**Indennità + quota ANF*** *(euro)*	**Numero domande**	**Indennità + quota ANF*** *(euro)*
47.426	66.345.997,70	30.301	29.731.728,34

Dati: Centro di responsabilità Direzione Centrale Prestazioni a sostegno del reddito – verifica di budget al 31 dicembre 2010
*assegno nucleo familiare

Per l'erogazione delle prestazioni sopra descritte, l'Istituto ha provveduto alla stipula di 31 nuove convenzioni con Enti Bilaterali, che vanno ad aggiungersi alle 16 concluse nel corso del 2009.

In riferimento ai dati esposti nelle seguenti tabelle, rimangono validi i rilievi formulati nel precedente referto, in particolare, sulla restrittività dei requisiti richiesti, che riduce la platea dei potenziali fruitori e determina l'alto numero di domande respinte; conviene comunque ricordare che la legge finanziaria 2010 ha aumentato la misura percentuale dell'indennità, passata dal 20% al 30%.

Indennità una tantum a favore dei co.co.pro. (20%) Periodo 1.1.2009 – 31.12.2010

Numero domande acquisite	Respinte	Liquidate	Da definire	Importo *(in euro)*
16.445	13.198	3.080	167	5.082.719,72

Indennità una tantum a favore dei co.co.pro. (30%) Periodo 1.1.2010 – 31.12.2010

Numero domande acquisite	Respinte	Liquidate	Da definire	Importo *(in euro)*
10.956	6.728	3.915	313	11.301.817,74

Dati: Centro di responsabilità Direzione Centrale Prestazioni a sostegno del reddito – verifica di budget al 31 dicembre 2010

Le seguenti tabelle riportano i dati concernenti gli "interinali".

Indennità una tantum a favore dei lavoratori somministrati Anno 2009

Numero domande pervenute	In istruttoria	Liquidate	Da definire	Respinte	Importo *(in euro)*
16.153	1.472	13.339	290	1.052	17.340.700

Indennità una tantum a favore dei lavoratori somministrati Periodo 1.1.2009 – 31.12.2010

Numero domande pervenute	In istruttoria	Liquidate	Da definire	Respinte	Importo *(in euro)*
18.857	824	16.945	82	1.006	22.028.500

Dati: Centro di responsabilità Direzione Centrale Prestazioni a sostegno del reddito – verifica di budget al 31 dicembre 2010

Le successive tabelle, infine, evidenziano i profili di criticità riguardanti le prestazioni in deroga erogate direttamente dall'Istituto.

CIG in deroga pagamento diretto Anno 2009

Domande pervenute		Domande pagate		Domande giacenti (attesa mod. SR41 dall'azienda)		Domande giacenti (attesa autorizzazione regionale)	
Domande	Lavoratori	Domande	Lavoratori	Domande	Lavoratori	Domande	Lavoratori
55.428	377.254	33.086	137.475	6.677	133.329	15.665	106.450

CIG in deroga pagamento diretto Anno 2010

Domande pervenute		Domande pagate		Domande giacenti (attesa mod. SR41 dall'azienda)		Domande giacenti (attesa autorizzazione regionale)	
Domande	Lavoratori	Domande	Lavoratori	Domande	Lavoratori	Domande	Lavoratori
182.660	1.453.361	131.609	357.059	8.374	692.364	42.677	403.938

Al riguardo si ricorda che l'autorizzazione alla concessione degli ammortizzatori sociali in deroga, richiesta dalle aziende, rimane competenza propria delle Regioni, che trasmettono all'INPS le informazioni necessarie per provvedere al pagamento, previa verifica della disponibilità dei fondi.

Nel 2010 si è concluso il biennio di applicazione della L. n.33/2009 che ha autorizzato l'Istituto - in via eccezionale ed in virtù della difficile congiuntura economica - al pagamento diretto della CIG in deroga, prima dell'adozione del provvedimento di autorizzazione da parte delle Regioni, sulla base delle domande presentate direttamente da parte del datore di lavoro.

Per garantire la gestione ed erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga, sono state attivate numerose sinergie con altri Enti ed Istituzioni a vari livelli coinvolti; in particolare sono state stipulate 20 convezioni con le Regioni, a seguito di apposito tavolo tecnico insediato con il Ministero del lavoro, per individuare le economie sulle somme stanziate negli anni 2009 e 2010.

Inoltre, al fine di consentire l'esplicazione delle politiche attive del lavoro, finalizzate alla erogazione delle indennità straordinarie introdotte, è attiva - dal mese di giugno 2009 - la Banca Dati Percettori che contiene gli elenchi di tutti i lavoratori fruitori di prestazioni a sostegno del reddito.

Tale strumento, oltre a permettere il monitoraggio e la rendicontazione della spesa, garantisce la gestione del mercato del lavoro da parte di tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti (Regioni, Centri per l'impiego, Agenzie private per il lavoro) ed un più efficace coordinamento istituzionale, attraverso l'interscambio dei dati.

Nel corso del 2010 la Banca Dati Percettori è stata implementata con nuove funzionalità e costituisce il Sistema Informativo delle Prestazioni a sostegno del reddito (SIP), che consente – tra l'altro - di rendere effettiva la sanzione della decadenza dal diritto a fruire la prestazione, identificando i soggetti che non hanno reso la dichiarazione di disponibilità all'impiego o che hanno rifiutato un'offerta di riqualificazione o di lavoro congruo.

Quest'ultima misura – sollecitata dalla Corte, per una compiuta attuazione del disposto normativo – richiede un attento monitoraggio, che assicuri una incisiva azione di controllo ed eviti rischi di abusi e prestazioni indebite.

7.4.3 La difficile congiuntura economica e le misure adottate dal Governo per farvi fronte, hanno determinato, nell'ultimo biennio, un notevole aumento dei carichi di lavoro nell'area delle prestazioni a sostegno del reddito, fronteggiato in modo efficiente ed efficace, secondo i dati forniti dall'Istituto.

Si conferma, infatti, nel 2010 il positivo andamento dei servizi offerti, in aumento del 22,9% nei volumi di produzione – come emerge dalla seguente tabella - che acquista maggior valenza se si considera l'incremento del valore obiettivo rispetto a quello fissato nel 2009.

PRODUZIONE OMOGENEIZZATA				
consuntivo 2009	**obiettivo 2010**	**consuntivo 2010**	**var % su consuntivo 2009**	**var % su obiettivo 2010**
3.172.789	3.378.572	3.889.994	+22,9%	+15,4%

Dati: Centro di responsabilità Direzione Centrale Prestazioni a sostegno del reddito – verifica di budget al 31 dicembre 2010

In parallelo andamento risulta altresì l'indice di produttività dell'area che, oltre ad essere accresciuto rispetto al 2009 - passando da 82,23 a 94,14 - ha fatto registrare un miglioramento del +14,2% rispetto al valore obiettivo programmato, grazie al numero di risorse umane impiegate nel processo prestazioni a sostegno del reddito, salito del 2,4% e corrispondente al 18,8% di tutti i dipendenti delle aree professionali.

La liquidazione delle prestazioni con flusso mensilizzato "Uniemens" - inizialmente prevista per il pagamento della disoccupazione ordinaria e della mobilità ed estesa nel 2009 alle prestazioni di malattia e maternità dei dipendenti - è stata ulteriormente potenziata, includendo la disoccupazione non agricola con requisiti ridotti.

Queste iniziative hanno consentito di migliorare ulteriormente il raggiungimento degli obiettivi di gestione e i tempi di erogazione dei servizi.

La tabella seguente riassume, per le principali prestazioni, il grado di perseguimento dei parametri stabiliti.

INDICATORE	**OBIETTIVO 2010**	**CONSUNTIVO**	
		2009	**2010**
Tempo soglia liquidazione DSO entro 30 giorni	90%	**82,98%**	**93,81%**
Tempo soglia liquidazione DSO entro 120 giorni	100%	**98,96%**	**99,49%**
Tempo soglia liquidazione DS RR entro 30 giorni	90%	**75,26%**	**91,61%**
Tempo soglia liquidazione DS RR entro 120 giorni	100%	**98,57%**	**99,45%**
Tempo soglia liquidazione DS agricola entro 120 giorni	100%	**98,67%**	**99,06%**
Tempo soglia liquidazione Indennità malattia entro 30 giorni	70%	**37,93%**	**52,08%**
Tempo soglia liquidazione Indennità malattia entro 120 giorni	100%	**82,34%**	**86,61%**

Dati: Centro di responsabilità prestazioni a sostegno del reddito - verifica di budget al 31.12.2010

L'obiettivo di liquidazione entro 120 giorni appare vicino per quasi tutte le prestazioni; ulteriori sforzi sono peraltro richiesti all'area delle indennità di malattia che pure ha fatto riscontrare notevoli miglioramenti nell'ultimo biennio.

Per quanto riguarda tale ultima area, nel 2010, sono stati definiti i presupposti dell'invio telematico dei certificati da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale (SSN), con l'adozione dell'apposito decreto del Ministero della Salute in data 26.02.2010, di attuazione dell'art.8 del DPCM del 26 marzo 2008.

Dal canto suo l'Istituto ha provveduto con apposita circolare (n.60 del 16 aprile 2010) a preordinare gli aspetti organizzativi e, a partire dal 3 aprile 2010 - data di entrata in vigore della nuova normativa - i medici dipendenti del SSN o in regime di convenzione, sono tenuti a trasmettere all'Inps, per il tramite del SAC (Sistema di Accoglienza Centrale), il certificato di malattia del lavoratore rilasciandone copia cartacea all'interessato.

Recentemente, al fine di estendere i servizi resi disponibili dal sistema per la trasmissione telematica dei certificati, è stato siglato un Protocollo di Intesa con il Dipartimento per la digitalizzazione della PA e l'innovazione tecnologica per rendere possibile ai medici del SSN - laddove non sussistano le condizioni di copertura internet a banda larga - l'invio dei dati anche attraverso la rete di telefonia mobile GSM o tramite apposito call center, già operativo nell'infrastruttura prevista per la gestione dell'invalidità civile.

Per quanto attiene alle surroghe, di seguito si riportano i risultati conseguiti – in termini di raggiungimento degli obiettivi di gestione - comparandoli con i dati del 2009.

INDICATORE	CONSUNTIVO 2009	OBIETTIVO 2010	CONSUNTIVO 2010
Questionari di surroga inviati su certificati acquisiti	**4,49%**	**5%**	**5,35%**
Azioni amm.ve di surroga sul totale dei questionari restituiti utili	**91,95%**	**100%**	**98,68%**

Novità rilevante del 2010 è la predisposizione e successiva stipula, nei primi mesi del 2011, della convenzione tra l'Istituto e l'ANIA per favorire l'esercizio delle azioni surrogatorie e di rivalsa e la liquidazione dei sinistri, che consente di avere uno scambio costante delle informazioni contenute nelle rispettive banche dati e di intensificare le comunicazioni tra le sedi dell'Istituto stesso e le imprese assicuratrici, al fine di prevenire eventuali comportamenti colposi o dolosi da parte dell'assicurato che potrebbero compromettere l'esercizio del diritto di surroga da parte dell'Istituto.

La convenzione consente, inoltre, di velocizzare l'iter di definizione delle azioni surrogatorie e la liquidazione dei sinistri da parte delle imprese assicuratrici, semplificando gli adempimenti del relativo procedimento.

8 – La vigilanza

8.1 L'attività di vigilanza dell'Istituto nel 2010 si è svolta proseguendo sulla linea tracciata nel 2009, che ha preso le mosse dalla nuova concezione della funzione così come definita dalla direttiva del Ministro del lavoro in data 18.9.2008.

L'azione di vigilanza è stata, pertanto, diretta a prevenire gli abusi e a sanzionare i fenomeni di irregolarità sostanziale, distinguendo tra inadempienze di carattere formale, che non ledono i diritti dei lavoratori e quei comportamenti messi in atto per trarre vantaggio economico, in contrasto con le norme sulla libera concorrenza e sulle tutele previdenziali, come avviene nei casi di utilizzo delle prestazioni in "nero".

Tra quelli più sensibili, una particolare attenzione, inoltre, si è cercato di riservare a settori quali l'agricoltura e l'edilizia, dove notoriamente si concentrano i maggiori fenomeni di irregolarità.

La stesura del piano di vigilanza 2010 ha tenuto conto della ridefinizione dell'assetto organizzativo dell'azione di controllo dell'Istituto, con l'introduzione e l'avvio della funzione di accertamento e verifica amministrativa - auspicata dal CIV - finalizzata ad una maggiore interazione tra le fasi amministrative dell'area contributi e le fasi della vigilanza ispettiva in senso stretto.

Tale funzione, ampiamente trattata nel precedente referto, è stata orientata, in prima battuta, all'individuazione di soggetti che, dall'incrocio di banche dati (Data Mining), risultano ad alto rischio di evasione e verso i quali si è proceduto ad attivare specifiche azioni ispettive.

Le linee di intervento previste nel menzionato piano del 2010 - adottato peraltro ad anno già avviato (nel mese di marzo) - si sostanziano in azioni di mantenimento, nuove azioni ed azioni integrate.

Le azioni di mantenimento sono state programmate sulla base dei risultati delle attività di vigilanza del 2009 e hanno riguardato quei settori in cui si sono registrati i coefficienti più alti in termini di accertato e di lavoro nero.

Le principali aree e i settori caratterizzati da peculiari fenomeni di elusione ed evasione contributiva riguardano: le aziende con dipendenti dell'edilizia, le cooperative di servizi e le attività stagionali; i lavoratori autonomi iscrivibili alla gestione degli esercenti attività commerciali; i lavoratori agricoli autonomi, non iscritti ad alcuna gestione INPS; l'area dell'agricoltura – che continua ad essere interessata da fenomeni di irregolarità, anche di grave entità, spesso accompagnati ad attività criminali – con specifico riferimento alla percezione di prestazioni indebite a seguito della simulazione

di rapporti di lavoro del tutto fittizi; la gestione separata, con attenzione ai committenti che presentano periodi di totale scopertura.

A quelle di mantenimento si sono affiancate le nuove azioni, programmate su base regionale, che hanno riguardato quei settori in cui, a seguito dell'analisi dei dati storici dei due anni anteriori, l'azione svolta è apparsa più debole (industria tessile, produzione e lavorazione metalli, autotrasporto, servizi di pulizia e smaltimento rifiuti, servizi alle imprese, mobilifici, cantieri navali, istituti di formazione, case di cura e cliniche private, appalti di servizi infermieristici).

Infine le azioni integrate - di cui l'attività di verifica amministrativa ha costituito l'*input*, attraverso l'individuazione di soggetti ad alto rischio di evasione e l'elaborazione di liste di non congruità o di non coerenza contributiva - sono state programmate in base all'art.83, c.1 del D.L. n.112/2008 e riguardano essenzialmente l'operazione Poseidone I (fase II) e l'operazione Poseidone II, delle quali si tratterà nei paragrafi seguenti.

8.2 I risultati dell'attività ispettiva 2010 sono riassunti nella tabella seguente.

Accertamenti ispettivi	88.123
Accertamenti di irregolarità	67.955
Imprese in nero e lavoratori autonomi non iscritti	16.670
Lavoratori in posizione irregolare	12.550
Lavoratori completamente in nero	65.086
Rapporti di lavoro "fittizi" annullati nell'area aziende	4.546
Rapporti di lavoro "fittizi" annullati in agricoltura	81.548

Fonte: rapporto annuale INPS 2010

Da segnalare, nel 2010, l'aumento del numero complessivo di lavoratori irregolari (+1%) e in nero (+7%) che sono stati individuati dagli ispettori INPS, nonché l'annullamento dei rapporti di lavoro fittizi che, sebbene faccia registrare una diminuzione nell'area agricola (-17,1%), si mostra in sensibile aumento nell'area delle aziende con dipendenti (+238%).

L'annullamento dei rapporti di lavoro fittizi ha generato un risparmio per le casse dell'INPS, nella misura in cui si è tradotto in mancata erogazione di prestazioni indebite, quantificata in 245 mln di euro; la diminuzione dei rapporti di lavoro annullati in agricoltura, tuttavia, autorizza alcune perplessità sull'efficacia dell'azione svolta nello specifico settore, che andrebbe invece rafforzata.

Il tasso di irregolarità rispetto agli accertamenti effettuati si attesta al 77,1% e risulta molto al disopra della media nazionale nelle seguenti regioni: Sardegna (88,3%), Campania (87%), Marche (85,4%), Sicilia (84,8%), Basilicata (83,3%), Calabria (83%) ed Emilia Romagna (80,4%).

L'elevata incidenza delle inadempienze riscontrate sui controlli eseguiti, se può in parte collegarsi agli interventi più mirati, costituisce anche sintomo di una vasta area di evasione – confermata dalla modesta percentuale delle ispezioni (6%) in rapporto alle sole imprese iscritte (oltre 1,4 mln) – che viene stimata nell'ordine di decine di mld di euro.

Gli importi accertati vengono esposti nella seguente tabella.

(milioni di euro)

Importi evasi accertati anno 2010	
Contributi evasi	**669**
Risparmi a seguito di annullamento di rapporti di lavoro "fittizi"	**245**
Somme accessorie	**208**
Totale	**1.122**

I dati riportati non sono peraltro direttamente confrontabili con quelli del 2009 (100.591 accessi ed un importo di evasione accertato pari a 1.502 mln di euro) a causa dell'introduzione della funzione di verifica amministrativa che, assumendo la competenza delle attività inerenti la gestione separata, ha reso necessaria una rimodulazione del mix delle attività ispettive in senso stretto, rispetto alle previsioni del piano originario.

Di tale rimodulazione si è dato conto in sede di approvazione del piano per le attività di vigilanza 2011, senza che sia stato fornito alcun tipo di riscontro circa gli obiettivi rimodulati e i criteri adottati ai fini della operata ridefinizione.

Pur considerando gli originari obiettivi fissati nel piano di vigilanza 2010, prima della sua revisione e "nettizzandoli" dei valori riferiti alle ispezioni e all'importo di accertato per l'area "Gestione separata" ed "ex art.83 D.L. n.112/2008" - di competenza della verifica amministrativa - non appaiono tuttavia verificabili, nel rapporto sull'andamento produttivo, le coerenze con i valori indicati quali obiettivi finali del 2010, che risulterebbero rivisti al ribasso.

Il peggioramento degli indicatori – già previsto nel precedente referto, in esito al calo degli ispettori in servizio e ai tempi di formazione dei nuovi assunti – richiede pertanto un rinnovato impegno, per aggredire l'ampia area di evasione ed elevare il livello dell'accertato, ormai stabile da alcuni anni.

Sempre con riguardo all'accertato, principale problema aperto rimane la quantificazione degli importi effettivamente riscossi, che si conferma obiettivo irrinunciabile - come peraltro sottolineato anche dal CIV nella Relazione programmatica 2010–2012 - attraverso un costante monitoraggio delle fasi successive, per verificare la coerenza tra le somme dovute e quelle definitivamente introitate, anche ricorrendo alla elaborazione di applicativi specifici.

8.3 La funzione di accertamento e verifica amministrativa – illustrata nei precedenti paragrafi e che, secondo l'Istituto, consentirà di ottimizzare l'azione di controllo, evitando disallineamenti e sovrapposizioni - costituisce uno dei cardini per potenziare la gestione della vigilanza.

L'introduzione di tale funzione si mostra coerente con il nuovo modello organizzativo in via di perfezionamento ed in particolare con il disegno dell'Area flussi, il cui compito è quello di presidiare, in ottica di *back-office*, i flussi contributivi per garantire la correttezza e correntezza delle posizioni aziendali.

Le attività di gestione del credito si estrinsecano, pertanto, in un controllo tanto di tipo formale che sostanziale delle singole denunce aziendali, al fine di individuare situazioni anomale da sottoporre a verifica.

L'operatività a regime della funzione di verifica amministrativa potrà essere garantita con il completamento della riorganizzazione in atto.

L'Istituto, nel frattempo, ha fornito le prime istruzioni operative con la circolare n.23 del 2010, nella quale si prefigura a supporto dell'attività di verifica amministrativa l'utilizzo del "Data Mining" che, analizzando le performance aziendali, attraverso l'incrocio di banche dati interne ed esterne all'Istituto, consente di costruire specifici indici di rischio, individuare i soggetti a più alto rischio evasione/elusione ed elaborare liste di non coerenza contributiva.

Il procedimento, finalizzato al recupero in via amministrativa dei contributi evasi/omessi, che viene attivato dall'analisi dei dati e dall'intercettazione delle situazioni di effettiva evasione o omissione, si esplica con due diverse modalità: un'attività di "tutoraggio" - rivolto essenzialmente alle grandi aziende, per gestire tempestivamente situazioni di crisi o di difficoltà momentanea, restringendo i casi conflittuali e promuovendo comportamenti virtuosi - e l'analisi delle liste di non congruità, che permette di individuare singoli soggetti da sottoporre a verifica, convocandoli presso le sedi.

Da questa seconda modalità potrà scaturire l'annullamento dell'accertamento, una sua riduzione oppure l'attivazione della vigilanza tradizionale, sia nei casi di

mancata presentazione dell'azienda convocata, sia allorché si riscontrino elevati valori nelle anomalie dei dati presenti nelle liste.

Per l'attività di "tutoraggio" nel 2010 sono state individuate, a livello centrale, 2.835 aziende non agricole e 2.750 aziende agricole da sottoporre a verifiche - da parte delle strutture territoriali e nel corso del primo trimestre 2011 – in ordine alle quali non si dispone ancora delle risultanze finali.

Nell'ambito dell'analisi delle liste di non congruità risultano programmate diverse azioni strutturate, in via di svolgimento.

La prima, denominata operazione Pegaso, prevede il controllo e il recupero della contribuzione virtuale in edilizia a seguito del diniego, totale o parziale, della richiesta di CIG, con la conseguente sistemazione delle posizioni assicurative dei lavoratori interessati.

Un secondo intervento riguarda la verifica delle principali prestazioni previdenziali, sgravi e riduzioni contributive poste a conguaglio dalle aziende nelle dichiarazioni mensili, per verificarne la correttezza e la congruità con l'attività aziendale; nel 2010 l'azione svolta ha avuto ad oggetto le indennità di malattia, mentre risulta in corso di predisposizione la procedura per avviare il controllo sul conguaglio degli assegni familiari.

A supporto dell'attività di verifica amministrativa è stato istituito, a fine settembre 2010 e presso la Direzione generale, un nucleo di "Intelligence centrale" con funzioni di presidio, indirizzo e coordinamento, del processo di programmazione dell'azione ispettiva e dell'attività di accertamento e verifica amministrativa.

Tale nucleo, presieduto dallo stesso Direttore generale, è composto dai direttori centrali delle Entrate contributive, della Vigilanza, del Controllo di gestione, dell'Audit e dei Sistemi informativi e tra i compiti ad esso attribuiti, spicca lo specifico riferimento agli importi accertati e quelli effettivamente riscossi.

8.3.1 Nell'ambito della verifica amministrativa rientrano anche le operazioni Poseidone, scaturite dallo scambio e confronto dei dati presenti negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle Entrate - in virtù di apposita convenzione – che hanno prodotto, nel 2009, l'iscrizione di 13.000 nuovi soggetti nella Gestione separata, i quali pur risultando titolari di partita IVA erano sfuggiti all'obbligo del pagamento dei contributi e di altri 7.000 nella gestione commercianti, per un totale di 20.000 nuove iscrizioni.

L'operazione "Poseidone 2", programmata nel 2010 sulla scia del successo della precedente, ha riguardato la verifica di 120.000 liberi professionisti non iscritti alla Gestione separata (individuati attraverso il confronto con le denunce dei redditi

presentate al fisco) e 450.000 soci di società, nei confronti dei quali si è posta attenzione sull'attività abitualmente svolta per accertare la prevalenza della tipologia di lavoro, da cui deriva l'iscrizione alla relativa Gestione.

A conclusione di quest'ultima operazione sono stati individuati 49.000 liberi professionisti e 27.500 soci di società in possesso dei requisiti di iscrizione.

Nelle tabelle seguenti si riepilogano i risultati delle operazioni Poseidone al 31 dicembre 2010.

Professionisti		
Anno di competenza	Accertato	
	Soggetti accertati	Importi *(in euro)*
2004	11.051	65.631.183
2005	10.147	46.449.228
2006	5.118	131.472.610
2007	11.266	50.701.438
Totale	**37.582**	**294.254.459**

Fonte: rapporto annuale INPS 2010

Commercianti		
Anno di competenza	Accertato	
	Soggetti iscritti	Importi *(in euro)*
Ditte individuali 2005-2009	4.646	97.970.920
Soci-soggetti individuali 2005	25.218	100.000.000

Fonte: rapporto annuale INPS 2010

Mentre per i professionisti gli accertamenti hanno riguardato anche soggetti già iscritti, nel caso dei soci e delle ditte individuali si tratta di nuove iscrizioni; il totale dei contributi evasi che sono stati accertati ammonta ad oltre 490 mln di euro.

Tanto le azioni integrate che la funzione di accertamento e verifica amministrativa, potranno ricevere ulteriore impulso se verrà data piena attuazione al Protocollo di Intesa siglato tra INPS, Ministero del Lavoro, INAIL e Agenzia delle Entrate, in base al quale ciascuna delle parti metterà a disposizione delle altre le informazioni contenute nei propri archivi relative a: dati anagrafici, dichiarativi e classificativi delle aziende sul territorio; risultati delle ispezioni e calendari delle stesse; datori di lavoro beneficiari di interventi di Cassa integrazione guadagni e istituti similari (mobilità, contratti di solidarietà); cassetto previdenziale e Durc.

Dallo scambio e dall'incrocio dei dati discende la possibilità di programmare l'attività di vigilanza in modo più efficiente ed efficace, indirizzandola su obiettivi concreti e ottimizzando, in tal modo, le risorse disponibili.

8.4 Così come già verificatosi nel 2009, anche nel 2010 si assiste ad una diminuzione del numero degli ispettori in forza, che passano da 1.380 a 1.303. (-5,6%); i dati non tengono conto dei 307 nuovi ispettori assunti, dal momento che nel 2010 non erano ancora operativi.

La diminuzione della forza ispettiva è direttamente correlata all'incremento del 10,9% del coefficiente ispettivo – dato dal rapporto tra le ispezioni ed il numero di ispettori – e all'aumento dell'efficacia ispettiva (+11,2% dell'accertato per ispettore).

Una particolare attenzione continua a destare peraltro il forte scostamento tra la forza (1.303) e la presenza degli ispettori (1.029), che si mostra in ulteriore calo (-5,5%) rispetto al 2009.

Un siffatto andamento appare fonte di grave preoccupazione – considerato anche l'alto indice di assenza - in relazione al numero di ispettori che sarà possibile impiegare nell'attività di vigilanza, data l'importanza strategica che questa funzione riveste per l'Istituto.

Si rimanda ai risultati dell'attività ispettiva del 2011 per verificare gli effetti dell'immissione in servizio dei 307 nuovi ispettori.

Quale recente positivo sviluppo si evidenzia peraltro l'imminente assunzione di ulteriori 52 unità di personale con profilo di ispettore di vigilanza, disposta con Determinazione presidenziale n.362 del 5 agosto 2011, adottata a seguito di autorizzazione concessa con DPCM del 10 marzo 2011.

L'attività degli ispettori di vigilanza è stata interessata dalle modifiche recate all'art.13 del d.lgs. n.124/2004 e dall'art.33 della Legge n.183/2010 (c.d. "Collegato lavoro"), che riguardano le diverse fasi dell'accesso ispettivo e le modalità di redazione del verbale di primo accesso, estendono il potere di diffida anche agli ispettori e funzionari amministrativi degli istituti previdenziali e introducono il c.d. "verbale unico".

Quest'ultimo documento, in ottica di semplificazione, deve contenere in un unico esemplare la contestazione e la notificazione di tutte le tipologie di violazioni rilevate dagli organi di vigilanza ed i relativi importi sanzionatori.

8.5 La redazione del Piano della vigilanza per il 2011, parimenti ritardata rispetto all'avvio dell'anno, risulta basata sull'adozione di una metodologia nuova che, partendo dall'analisi del contesto economico di ciascuna provincia - rilevando, per ciascun macro settore di attività, i soggetti presenti sul territorio ma sconosciuti

all'INPS o inattivi - fornisce utili parametri, sulla scorta dei valori storici rilevati nel biennio 2009–2010, per determinare il numero delle ispezioni da effettuare nei diversi settori economici e orientarle verso quelli a più elevato indice di rischio evasione.

Tra i parametri utilizzati per programmare l'attività di vigilanza, oltre al numero degli ispettori in forza, al coefficiente di presenza media e al valore dell'accertato rapportato al riscosso, ne è stato aggiunto uno nuovo relativo al valore dell'accertato rapportato all'accertato "riconosciuto".

Tale grandezza - introdotta in via sperimentale per il 2011, con l'obiettivo ridurre il contenzioso e in particolare quello giudiziario e di migliorare l'efficacia dell'attività ispettiva - consiste nell'importo del debito che il soggetto sottoposto a verifica riconosce di avere nei confronti dell'Istituto, con apposita sottoscrizione nel verbale di accertamento.

La nuova modalità solleva tuttavia perplessità circa la sua praticabilità ed efficacia, sia perché il riconoscimento del debito non esclude automaticamente la possibilità di ricorrere in via amministrativa o giudiziaria, sia in quanto le violazioni contestate possono riguardare altri Enti/Amministrazioni in caso di ispezioni congiunte, sia infine per la mancanza di indicazioni sui termini e le modalità applicative.

La Corte condivide, pertanto, i rilievi formulati anche dagli organi di controllo interno dell'Ente e raccomanda il monitoraggio sull'applicazione e sugli effetti della nuova misura, per valutare – attraverso elementi conoscitivi che l'amministrazione dovrà fornire nel corso del 2011 - l'opportunità di proseguire nella stessa iniziativa, anche ai fini della predisposizione del piano dell'attività di vigilanza per il 2012, non trascurando gli eventuali riflessi giuridici ed economici sul trattamento degli ispettori.

9 - Il contenzioso

9.1 Invertendo la tendenza dell'anno precedente, si assiste nel 2010 a una riduzione del 3,2% dei giudizi complessivamente iniziati (da 350.334 a 338.952) e, segnatamente, del 6,9% in materia di invalidità civile (da 168.314 a 157.454) – nella quale l'Inps ha piena legittimazione passiva dal 1° aprile 2007 - ove scendono al 46,5% nell'incidenza sul totale (48,3% nel 2009).

Nell'aumento dei procedimenti giurisdizionali intrapresi da parte avversa, permangono aree di maggiore criticità, sia quella della contribuzione da previdenza agricola, sia e, soprattutto, quella delle prestazioni a sostegno del reddito; quest'ultima si dilata nella misura del 19,0%, concentrata nella regione Puglia e in particolare a Foggia, nelle quali costituisce rispettivamente l'84,5% e il 69,2% del dato nazionale.

Come emerge dalla tabella sottostante, non muta il trend incrementale delle giacenze – seppur rallentato rispetto al forte peggioramento del 2009 - che appare meno elevato per l'invalidità civile, incidente nella misura del 43,0% sulla giacenza complessiva (43,6% nel 2009).

Periodo	Giacenza totale	% differenza da anno precedente	Giacenza sulla invalidità civile	% differenza da anno precedente
2007	799.924	10,1%	348.689	13,6%
2008	769.037	-3,9%	341.318	-2,1%
2009	822.959	7,0%	359.098	5,2%
2010	843.436	2,5%	362.642	1,0%

L'ulteriore accrescimento delle pendenze, collegato all'asimmetria fra i nuovi procedimenti giurisdizionali e quelli definiti, è confermato in primo luogo nelle materie previdenziali (+3,6% rispetto al 2009), nelle quali la flessione delle controversie pensionistiche (-11,5%) - segnatamente nelle aree seriali dell'amianto e del salario reale (ove il Legislatore ha chiarito i criteri di calcolo della contribuzione convenzionale e pensionabile dei lavoratori agricoli a tempo determinato) - viene vanificata dall'incremento delle prestazioni a sostegno del reddito (10,6%) e della previdenza agricola (39,3%).

L'aggravarsi dei fenomeni segnalati resta strettamente connesso al sopra descritto incremento dei nuovi procedimenti a Foggia, che ha dato luogo a iniziative straordinarie e ad alcuni importanti risultati operativi evidenziati dall'Amministrazione, quali la rilevazione di situazioni irregolari – cui sono seguite anche talune denunce alla Procura della Repubblica - interventi sinergici con gli uffici giudiziari e la rinuncia di oltre 17.000 cause da parte avversa per anomalie documentali.

E' pertanto auspicabile una estensione di misure analoghe alle altre sede critiche.

L'analisi della definizione dei giudizi mostra sia la ripresa complessiva del 7,4% - in recupero della corrispondente diminuzione del 2009 – sia il positivo andamento delle controversie concluse con sentenza, in aumento nelle favorevoli all'Istituto e in calo nelle sfavorevoli, come emerge dalla seguente tabella.

anno	giudizi definiti	% differenza da anno precedente	con sentenza favorevole	% differenza da anno precedente	con sentenza sfavorevole	% differenza da anno precedente
2007	231.991	-18,6%	98.433	11,6%	107.286	9,9%
2008	319.769	37,8%	126.542	28,6%	143.462	33,7%
2009	296.412	-7,3%	142.222	12,4%	113.968	-20,6%
2010	318.471	7,4%	148.779	4,6%	107.747	-5,5%

Con riferimento all'incidenza delle sentenze sulla definizione dei giudizi, conviene tuttavia sottolineare che, nella conclusione dei procedimenti, rientrano non soltanto fenomeni come la fisiologica cessata materia del contendere, ma anche interventi di normalizzazione quali i "provvedimenti diversi", cioè la definizione d'ufficio da parte di alcune strutture legali (principalmente a Napoli), il cui numero si attesta su 40.727 pratiche, pari al 12,8% del totale.

Riguardo all'efficacia dell'azione legale, prosegue il miglioramento dell'incidenza degli esiti favorevoli sulle sentenze definite, mentre, correlativamente, l'elevata percentuale di soccombenza pregressa - calata nel 2009 al di sotto della metà delle sentenze rese (44,5%) - continua a ridursi fino al 42,0%.

Resta prevalente la vittoria dell'Istituto nelle sentenze in materie previdenziali, con una media del 50,8% sulle sentenze favorevoli (53,4% nel 2009) e si attenua il peso della soccombenza nell'invalidità civile, pari al 57,7% sulle sentenze sfavorevoli (61,5% nel 2009).

Dati allarmanti invece provengono ancora in materia di contribuzione da previdenza agricola - unico caso di soccombenza (68,5%) prevalente sulle vittorie dell'Istituto, che peraltro vede nell'anno un incremento del 78,6% delle sentenze favorevoli, del 47,4% delle controversie definite con sentenza e nondimeno del 20,8% dei nuovi giudizi avviati, quasi interamente da parte avversa – e in materia di salario reale nell'ambito delle prestazioni a sostegno del reddito a Foggia, dove l'INPS è soccombente nel 66,4% dei casi, contro la media nazionale del 34,6%.

Le costituzioni in giudizio crescono complessivamente dell'1,6% (0,5% nell'anno precedente), e diminuiscono dell'1,1% in materia di invalidità civile (1,4% nel 2009), nell'ambito della quale i funzionari amministrativi hanno gestito l'81,2% dei nuovi giudizi (32,6% nel 2009) e si sono costituiti nel 73,8% (31,8% nel 2009).

Una delle azioni più significative, finalizzate a ridurre il contenzioso specifico, può individuarsi proprio nel rafforzamento delle risorse impiegate attraverso la destinazione al corrispondente settore amministrativo di parte dei neoassunti e di personale in posizione di comando (188 unità + 7 successivamente transitate nei ruoli dell'Ente in mobilità).

9.2 Come indicato nei precedenti referti, la seria situazione di criticità in cui versa il contenzioso ha indotto il Commissario Straordinario a definire nel 2009 le linee di intervento finalizzate al suo contenimento e al suo ridimensionamento, sia sul versante amministrativo che giudiziario.

Il CIV, nella relazione programmatica per gli anni 2010/2012, ha a sua volta insistito sulla priorità di un piano, che preveda sia misure organizzative interne sia iniziative esterne, indirizzate alla riduzione strutturale del contenzioso, a partire dalla "anomalia" rappresentata dai ricorsi pendenti e di quelli presentati ogni anno in alcune regioni del centro sud.

Le misure preordinate hanno innanzitutto riguardato la sperimentazione di un nuovo modello organizzativo e funzionale dell'Avvocatura per un periodo di tre anni, sulla base di una diversa competenza distrettuale, nonché il monitoraggio sull'effettivo e compiuto esercizio dell'autotutela - prevedendo, altresì, una relazione all'Organo di indirizzo amministrativo, per verificare i risultati ottenuti sul contenzioso giacente e per analizzare le ulteriori iniziative intraprese - avverso il quale non sono tuttavia mancati ricorsi da parte degli avvocati.

Quanto al previsto monitoraggio sull'autotutela va tuttavia sottolineato che in passato alla stessa era preposta una specifica struttura dedicata e che il riordino operato alla fine del 2008 ne ha disposto la soppressione, trasferendo parte delle

competenze alle Direzioni centrali Organizzazione, delle Entrate e dei Sistemi informativi e tecnologici, con effetti di frazionamento e di indebolimento di uno dei più importanti fattori per la deflazione del contenzioso.

Costituisce misura recente il rilascio delle implementazioni di nuove funzionalità della procedura ridisegnata in ambiente WEB, sollecitate anche dalla Corte, con la finalità di fornire, alle territoriali unità organizzative di gestione dei ricorsi amministrativi e giudiziari, uno strumento idoneo a integrare la gestione complessiva del contenzioso, formando fascicoli elettronici e prevenendo la formazione di giacenze.

Per il potenziamento dell'azione sul versante giudiziario, le linee di intervento hanno stabilito – sempre in via sperimentale e per il periodo di un triennio - il ricorso ad avvocati domiciliatari esterni all'Ente, ai fini dello svolgimento dell'attività procuratoria e di sostituzione in udienza, e l'utilizzo di praticanti avvocati.

La spesa di 9 milioni di euro, iscritta nelle previsioni iniziali del 2009, si è tradotta in uno stanziamento di 15 mln di euro nella prima nota di variazione, a fronte di un risparmio stimato - a regime - di oltre 30 mln di euro all'anno, che si aggiungerebbe all'obiettivo prioritario, della riduzione del contenzioso.

E' stata in concreto decisa un'ampia estensione del ricorso a prestazioni esterne, che non si limita alle sole aree critiche, ma si allarga all'intero territorio nazionale e si fonda sul carico dei giudizi.

Tuttavia, il rendiconto 2009 registra un impegno complessivo di circa 4.000 euro, e quello 2010 di quasi 730.000 euro, mentre il preventivo 2011 stanzia un importo di 15 mln di euro, comprovando le notevoli difficoltà di avvio delle iniziative programmate.

Nel mese di settembre 2010 sembra sia stata infine avviata la campagna sperimentale che coinvolge circa 2600 posizioni (fra praticanti, domiciliatari e sostituti in udienza), mentre risulterebbero già presenti circa 250 domiciliatari in alcune circoscrizioni delle regioni Lazio, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

Al 21 marzo 2011 sono state pubblicate le liste degli avvocati domiciliatari e/o sostituti d'udienza presso le avvocature dell'INPS, con sospensione in via amministrativa, temporanea e cautelativa, della lista per il Tribunale di Foggia, in collegamento alle già indicate iniziative avviate dall'Istituto per contrastare le criticità locali.

Conviene nuovamente ricordare che il CIV, già nel 2009, sottolineava l'importanza di effettuare un attento monitoraggio - verificando costi e benefici della soluzione comunque legata all'emergenza - rispetto al quale resta tuttavia molto carente l'azione di informativa e la reportistica nelle sedi competenti, come pure rispetto al piano complessivo sollecitato dal predetto Collegio.

Per quanto riguarda la pratica forense presso l'Avvocatura INPS, nel 2009 il sito istituzionale dell'Istituto rendeva noto l'arrivo al 30 giugno 2009 di 172 domande, a fronte di 250 posti disponibili; nel 2010 è stato ripubblicato il bando per 11 posti nella sola regione Puglia; il 9 febbraio 2011 sono state rese note le liste regionali dei candidati idonei alla pratica forense presso gli uffici legali territoriali, in esito al bando di circa 400 posti.

Giova conclusivamente sottolineare che le misure organizzative sopra descritte appaiono indirizzate a offrire supporto alla Avvocatura dell'Istituto, depauperata nella presenza degli avvocati di ruolo (281 al 31 dicembre 2010) dalla scopertura del 16% della dotazione organica di 335 unità, come rideterminata in attuazione della legge n.133/2008 e rimasta invariata dopo l'applicazione della legge n.25/2010.

Come già riferito nel capitolo 5, il DPCM del 30 novembre 2010 autorizza l'indizione di un concorso pubblico per 54 avvocati, tenuto conto anche delle dimissioni dal servizio per raggiunti limiti di età, relative al triennio 2010-2012, nell'auspicabile ipotesi che nel frattempo il contenzioso sia tornato a dimensioni fisiologiche.

Si può pertanto osservare che l'Ente sta dando concretezza alle misure adottate - anche se con spostamento in avanti della sperimentazione, quantomeno in riferimento ai domiciliatari e sostituti in udienza - nella delicata situazione di difficile contemperamento della necessità di indirizzare la gestione della criticità denunciata nell'alveo della complessiva funzionalità dell'amministrazione con la esigenza di garantire le peculiarità proprie della funzione dei professionisti legali, sotto l'aspetto dell'autonomia di giudizio e di iniziativa nella difesa e patrocinio.

9.3 Si è già segnalato, nei precedenti referti della Corte, che a partire dalla seconda parte del 2008, l'Istituto ha fatto ricorso al patrocinio legale esterno - utilizzato inizialmente per il contenzioso relativo all'applicazione, ai dirigenti di prima fascia con 40 anni di anzianità contributiva, della risoluzione del contratto disposta ai sensi dell'art.72, c.11 della legge n.133/2008 – adducendo, quali fondamentali motivazioni, l'autonomia di giudizio del professionista non dipendente dall'Istituto, la qualifica elevata dei ricorrenti e la natura fiduciaria dell'incarico.

Nel 2010 è proseguita la esternalizzazione dei giudizi riguardanti prevalentemente i professionisti del ramo legale - come nel caso dell'impugnativa degli avvocati interni avverso i provvedimenti di riordino e le misure transitorie di ricorso ai legali domiciliatari esterni - motivata dal coinvolgimento diretto di avvocati dell'Istituto, e dalla ritenuta conseguente necessità del conferimento a professionisti

esterni, particolarmente esperti nelle tematiche relative al contenzioso proposto da tali ricorrenti, nonché dal menzionato carattere fiduciario della scelta.

Il numero degli incarichi affidati ammonta a 43 (26 nel 2009) - con una spesa impegnata pari a 373.357 euro (388.765 nel 2009) - e taluni di essi riguardano, a volte, alcune fasi, e, a volte, più gradi del giudizio.

In proposito la Corte ha sottolineato nelle due precedenti relazioni che, particolarmente in ragione dell'aumentato ricorso al patrocinio esterno, risulta rafforzata l'urgenza della predeterminazione di criteri, che confermino la eccezionalità dei corrispondenti incarichi - in presenza di una Avvocatura interna - e che riguardino anche le modalità di scelta dei professionisti, per assicurare trasparenza e imparzialità nelle procedure di affidamento.

Ha auspicato inoltre una specifica riflessione sulla opportunità di formare, in alternativa, uno dei nuovi coordinamenti centrali dell'area dei legali dell'Istituto, accrescendone in modo permanente la competenza professionale specifica e accentuandone al contempo l'autonomia funzionale.

L'Amministrazione ha però continuato anche nel 2011, ad attribuire incarichi legali esterni, in assenza di criteri specifici, affidandoli per materia e in base al corrispettivo richiesto.

Con riguardo agli atti emessi non si è mancato di sottolineare la necessità di adeguamenti alla normativa specifica e alla giurisprudenza maggioritaria, che inquadrano la rappresentanza e difesa in giudizio da parte di avvocati esterni nella categoria 21 "servizi legali" contemplata nell'all. IIB del codice dei contratti pubblici e implicano l'osservanza delle disposizioni poste dall'art.20 del codice stesso e dei principi generali di derivazione comunitaria quali la trasparenza, l'imparzialità, la pubblicità e il rispetto della libera concorrenza.

Né sul punto va trascurato di considerare come lo stesso art.7 del d.lgs. n.165/2001 – recante la normativa sui differenti incarichi di collaborazione autonoma - non consenta conferimenti "*intuitu personae*", ma imponga che le Amministrazioni disciplinino e rendano pubbliche le procedure comparative per la relativa attribuzione (peraltro seguite, come già visto, nel caso dei domiciliatari e sostituti in udienza).

La Corte ha pertanto raccomandato l'adozione, sia di un Regolamento per il servizio legale di rappresentanza e difesa in giudizio, sia di una disciplina per la formazione ed il mantenimento di elenchi di patrocinatori, all'uopo formati dall'Ente, nell'ambito di una apposita sezione dell'Albo fornitori.

Nell'occasione è stato inoltre precisato che gli elenchi di avvocati da utilizzare per la rappresentanza e difesa in giudizio vanno tenuti distinti, tanto da quelli relativi ad

altre categorie di professionisti esterni, quanto da quelli relativi ad altre fattispecie di servizi legali aventi diversa natura – ad esempio, studio, ricerca e consulenza o mera domiciliazione/sostituzione in udienza - e richiedenti pertanto differenti presupposti e sottoposti ad altra disciplina.

In ogni caso, il ricorso transitorio e straordinario ad apporti esterni – in presenza di una Avvocatura dell'Ente – rimane strettamente condizionato ai presupposti dell'impossibilità oggettiva di servirsi della struttura legale interna, adeguatamente motivata in apposita determinazione presidenziale.

Esso richiede altresì la predeterminazione di una idonea procedura comparativa e il rispetto dei principi del codice dei contratti, nonché la rigorosa e tempestiva verifica dei risultati conseguiti dalle misure dirette ad aggredire i principali aspetti patologici del contenzioso, per invertirne l'andamento crescente e portarlo a livelli fisiologici.

Va comunque preso atto che, dopo ripetute sollecitazioni - con determinazione n.308 del 27 giugno 2011 - risulta infine adottato un apposito regolamento, che appare complessivamente rispondente ai criteri e ai canoni sopra evidenziati e del quale sarà monitorata la compiuta attuazione.

Uno specifico rilievo assumono tuttavia provvedimenti organizzativi strutturali incidenti soprattutto sull'origine delle controversie prevalentemente seriali, nonché lo studio e la ricerca di possibili sinergie con altri enti previdenziali, in ossequio alle specifiche linee strategiche più volte indicate dal Legislatore e ripetutamente sottolineate dal CIV.

Allo stesso fine risulta fondamentale la piena applicazione del vigente regolamento di autotutela – ripetutamente sollecitata nei precedenti referti – la cui disciplina operativa è stata adottata l'11 ottobre 2011, con decorrenza iniziale dal 2012.

Resta comunque ferma la natura provvisoria ed eccezionale dei provvedimenti straordinari, che l'Amministrazione prevede di articolare nel triennio di sperimentazione, evitando che il protrarsi di tali misure si possa tradurre nella esternalizzazione di una cospicua parte di competenze dell'Istituto, con rischi di seria compromissione del ruolo professionale dell'area legale, regolato e riconosciuto da apposite norme primarie – e, in particolare nell'articolo 16 della legge n.88 del 1989 - che prefigurano, tra l'altro, l'intervento sinergico dei professionisti degli altri enti previdenziali, quale strumento preordinato non solo a fronteggiare le rispettive carenze, ma a perseguire l'ottimale esercizio della funzione.

10 – I risultati delle singole gestioni

10.1 Una specifica peculiarità, che caratterizza l'INPS, è costituita dalla presenza di numerosi fondi e gestioni – fra i quali assume dimensioni preponderanti il Fondo per i lavoratori dipendenti – che vengono amministrati (40) o comunque fanno capo all'Istituto (2); solo i primi rifluiscono nel bilancio generale, concorrendo a formarne i saldi finali, anche se alcuni di essi risultano retti da un autonomo sistema di finanziamento, come avviene per la maggior parte dei fondi di solidarietà.

Per l'esame analitico di ciascuna gestione, si fa rinvio alle osservazioni formulate nel referto sull'esercizio 2008, che mantengono piena validità, soprattutto nella sottolineata esigenza di procedere ad una approfondita rivisitazione - nei profili normativo e contabile e in termini di funzionalità complessiva - al fine di eliminare o razionalizzare quantomeno quelle da tempo superate e/o inferiori alla soglia minima di sussistenza.

I fondi "minori" costituiranno pertanto oggetto di trattazione solo in caso di significative e nuove criticità, mentre le principali notazioni saranno dedicate all'andamento e ai processi evolutivi di quelli più importanti.

Sul piano delle valutazioni generali e complessive, deve innanzitutto rilevarsi la prima pesante inversione del risultato economico di esercizio delle gestioni amministrate nel loro insieme – corrispondente a quello del conto generale dell'Istituto – che registra un peggioramento di quasi 4,6 mld di euro, rispetto all'avanzo di 3,2 mld del 2009, segnando nel 2010 una perdita prossima a 1,4 mld di euro, dovuta principalmente al pressoché raddoppiato saldo negativo del comparto lavoratori autonomi e alla flessione di oltre tre volte di quello positivo nel comparto del lavoro dipendente.

I dati di bilancio, infatti, pur evidenziando una ripresa delle contribuzioni di quasi 2,6 mld di euro, mostrano prestazioni che, sia pur con ritmo rallentato, crescono tuttavia per circa 6,4 mld di euro, confermando lo squilibrato andamento tra le due principali componenti delle gestioni, in gran parte compensato dai trasferimenti statali.

Per effetto della prevalenza dei costi totali sui ricavi complessivi si determina l'indicato disavanzo economico, che tuttavia non si riflette sulla situazione patrimoniale netta, come si desume dalla seguente tabella, in esito al recepimento delle risultanze della gestione ex Ipost.

(milioni di euro)

GESTIONI	Risultato economico di esercizio		Differenze	Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre	
	2009	2010		2009*	2010
Comparto dei lavoratori dipendenti	**5.113**	**1.503**	**-3.610**	**57.474**	**58.977**
Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprensivo degli ex Fondi sostitutivi trasporti, elettrici, telefonici e INPDAI)	4.564	459	-4.105	-118.843	-118.384
Gestione prestazioni temporanee	549	1.044	495	176.317	177.361
Gestione speciale per l'erogazione dei trattamenti pensionistici al personale degli Enti pubblici creditizi	-314	-441	-127	2.028	1.587
Comparto dei lavoratori autonomi:	**-1.401**	**-2.026**	**-625**	**-17.243**	**-19.269**
Gestione dei contributi e delle prestazioni dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni	-4.111	-3.527	584	-57.741	-61.268
Gestione dei contributi e delle prestazioni degli artigiani	-4.198	-5.068	-870	-21.492	-26.560
Gestione dei contributi e delle prestazioni esercenti attività commerciali (comprensivo del Fondo per la razionalizzazione della rete commerciale)	-851	-1.614	-763	5.534	3.920
Gestione per la tutela previdenziale dei lavoratori "parasubordinati"	7.759	8.183	424	56.456	64.639
Fondi di previdenza sostitutivi dell'AGO	**-37**	**-244**	**-207**	**177**	**2.346**
Fondo previdenza imposte di consumo	0	0	0	0	0
Fondo previdenza personale di volo	-37	-131	-94	163	32
Fondo spedizionieri doganali (dall'1.1.1998)	0	0	0	13	13
Fondo speciale ferrovie Stato S.p.A. (dall'1.4.2000)	0	0	0	1	1
Fondo speciale di previdenza per gli sportivi	0	0	0	0	0
Fondo speciale per il personale delle Poste italiane S.p.a.	0	-113	-113	0	2.300
Fondi e Gestioni speciali integrativi dell'AGO	**-17**	**-98**	**-81**	**572**	**474**
Gestione speciale minatori	-26	-15	11	-480	-495
Fondo previdenza gasisti	7	5	-12	152	147
Fondo previdenza esattoriali	2	-78	-80	900	822
Gestione speciale dipendenti Enti disciolti	0	0	0	0	0
Fondo di previdenza personale porti GE/TS	0	0	0	0	0
Altri Fondi e Gestioni	**-141**	**-68**	**73**	**-489**	**-557**
Fondo previdenza clero	-96	-63	33	-1.749	-1.812
Fondo previdenza iscrizioni collettive	0	0	0	9	9
Fondo erogazione trattamenti previdenziali vari	-5	-2	3	-125	-127
Gestione trattamenti disoccupazione frontalieri	-10	-40	-30	384	344
Fondo solidarietà sostegno del reddito personale imprese del credito	-41	-47	-6	311	264
Fondo solidarietà sostegno del reddito personale imprese del credito cooperativo	7	7	0	56	63
Fondo solidarietà sostegno del reddito personale Monopoli di Stato	0	0	0	2	2
Fondo solidarietà pers. già dipendente da imprese di ass.ne poste in liquidazione coatta amm.va	0	0	0	3	3
Fondo concorso agli oneri contr. per la copertura assicurativa prev.le dei periodi non coperti da contribuzione D.L.vo 564/96 e lav. L.335/95	20	16	-4	213	229
Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali e degli altri enti pubblici di cui al D.Lgs. 112/1999	-46	39	85	228	267
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del trasporto aereo	27	31	4	129	160
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale di Poste italiane spa	-1	-4	-3	23	19
Altri Fondi, Gestioni minori	3	-5	-8	-13	-18
ex SCAU	1	0	-1	40	40
Totale gestioni previdenziali	**3.203**	**-1.374**	**-4.577**	**42.519**	**43.558**
G.I.A.S. e Gestione erog. prestazioni invalidi civili	0	0	0	0	0
Totale complessivo	**3.203**	**-1.374**	**-4.577**	**42.519**	**43.558**

Elaborazione Collegio sindacale

* al netto dei dati IPOST

L'analisi per "comparto" evidenzia che, in quello del lavoro dipendente, l'ingente avanzo patrimoniale della Gestione prestazioni temporanee (177,4 mld di euro) continua a coprire il pesante disavanzo del Fondo lavoratori dipendenti (in minore riassorbimento, da -118,9 a -118,4 mld di euro), sempre appesantito dalle contabilità separate dei soppressi fondi sostitutivi (trasporti, elettrici, telefonici e INPDAI), in esso confluiti - ma privi delle fonti di alimentazione, rifluite, con le nuove iscrizioni, nella contabilità ordinaria - e quindi destinati ad un progressivo squilibrio di natura strutturale.

Inoltre la protratta fase di crisi generale riduce il ruolo rivestito nello stesso comparto dalla predetta Gestione prestazioni temporanee – "inquinata", come le altre, da trasferimenti statali attraverso la Gestione interventi assistenziali (GIAS) – che espone una netta contrazione del risultato finale negli esercizi 2009 e 2010, anche se in rialzo nell'ultimo, come mostra la seguente tabella.

GPT

(milioni di euro)

Anno	Risultato di esercizio	Situazione patrimoniale
2005	6.267	154.481
2006	6.884	161.365
2007	8.680	170.045
2008	5.723	175.768
2009	549	176.317
2010	1.044	177.361

Nell'area del lavoro autonomo migliora il saldo economico positivo della gestione separata dei c.d. "parasubordinati" (da 7,8 a 8,2 mld di euro), ma permangono i dissesti strutturali della Gestione coltivatori diretti, coloni e mezzadri (in parziale contenimento dell'ingente perdita da 4,1 a 3,5 mld di euro) e le difficoltà, sia e soprattutto degli artigiani (con un deficit appesantito da -4,2 a -5,1 mld di euro), sia dei commercianti (con un sostanziale raddoppio della perdita da -0,9 a -1,6 mld di euro).

Sul piano delle risultanze patrimoniali complessive conviene osservare che il saldo positivo nel comparto del lavoro dipendente (in aumento da 57,5 a 59 mld di euro) continua a poggiare sul massiccio attivo di 177,4 mld di euro della Gestione prestazioni temporanee, mentre il gravoso disavanzo del settore agricolo autonomo (salito da -57,7 a -61,3 mld di euro) e quello degli artigiani (in dilatazione da -21,5 a -26,6 mld di euro),

cumulativamente asceso a -87,9 mld di euro (-79,2 mld di euro nel 2009), si rapporta all'ancora crescente avanzo della Gestione dei parasubordinati di 64,6 mld di euro e a quello notevolmente inferiore dei commercianti di 3,9 mld di euro, la cui sommatoria si attesta peraltro al minore importo di 68,5 mld di euro.

Per ciascuna delle macro aree, la persistente incidenza della crisi economica sulle prestazioni temporanee, nella prima, e la progressiva entrata a regime del sistema dei parasubordinati, nella seconda, concorrono a indebolire il ruolo di riequilibrio svolto da ambedue le gestioni attive, con riflessi sui conti dell'Istituto, che confermano un consistente disavanzo economico nelle previsioni assestate 2011 (sino a oltre 2,9 mld di euro, rispetto all'indicato ammontare di 1,4 mld del consuntivo 2010).

Le perduranti risultanze patrimoniali positive totali dei fondi e quindi del bilancio generale dell'Istituto continuano pertanto a poggiare principalmente sugli avanzi economici della Gestione dei parasubordinati e restano fondate su un meccanismo di prestiti interni – gratuiti solo nell'area del lavoro dipendente – che rappresentano tuttavia il frutto di mere operazioni contabili e si traducono in corrispondenti iscrizioni di crediti finanziari correnti.

Nel contesto delle osservazioni di sistema e per quanto riguarda le gestioni di meno ampie dimensioni – facendo rinvio alla trattazione analitica del collegio sindacale, per gli elementi informativi di dettaglio - devono nuovamente sottolinearsi i dissesti strutturali riguardanti taluni fondi: dei dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere (con un disavanzo patrimoniale netto prossimo ai -0,5 mld di euro); dei trattamenti pensionistici integrativi a favore degli enti disciolti (privi di copertura contributiva e in attesa della definizione di un credito superiore a 3,7 mld di euro per le riserve matematiche) e dei trattamenti previdenziali vari per il personale INCIS, ISES e degli organismi portuali di Genova e Trieste (sostanzialmente privi di contributi propri), tutti con oneri a carico del bilancio statale; dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato, con pensioni per 4,9 mld di euro e contributi di 0,7 mln di euro e un ripiano statale salito a oltre 4 mld di euro.

10.2 Tra i fondi previsti dalla legge n. 88/1989, quello principale riguarda, come già anticipato, il lavoro dipendente privato – individuato con l'acronimo FPLD – che funge da preponderante collettore delle contribuzioni ed erogatore delle prestazioni e quindi si configura quale essenziale elemento di valutazione per l'incidenza rivestita, sia sul sistema previdenziale, sia e, soprattutto, sui saldi totali del bilancio generale dell'Istituto.

In esso tuttavia confluiscono, oltre alla contabilità "ordinaria" (industria, artigianato, agricoltura, credito, commercio/terziario, alcuni dipendenti pubblici e gli addetti ai servizi domestici e familiari), quattro contabilità separate (telefonici, trasporti, elettrici e dirigenti di aziende industriali), per le quali vigevano corrispondenti forme di previdenza sostitutiva (INPS e INPDAI) e che hanno innescato – come in precedenza già sottolineato – fattori di perdurante e crescente squilibrio.

Queste ultime contabilità, derivate dal dissesto di quelle originarie - che ha portato alla loro soppressione e iscrizione nel FPLD - continuano a incidere sulle risultanze del fondo complessivo, per effetto dall'andamento dei saldi economici negativi evidenziati dalla seguente tabella.

(milioni di euro)

Fondo	2009	2010
Trasporti	-1.053	-995
Elettrici	-1.893	-1.913
Telefonici	-711	-807
Inpdai	-2.148	-3.495
Totale	**-5.805**	**-7.210**

Il precedente referto aveva rilevato l'inversione di tendenza registrata nel 2009, sia nel valore totale che nei settori dei telefonici e INPDAI, ma la stessa era stata tuttavia imputata a fattori non strutturali, come mostrano, infatti, i dati del 2010, che evidenziano un disavanzo complessivo in massiccia dilatazione (-1,4 mld di euro sul 2009), superiore (di oltre 0,4 mld) al più alto valore del 2008.

In merito alle separate evidenze contabili, conviene segnalare il secondo – più pesante e consecutivo - disavanzo patrimoniale del Fondo telefonici e, con riguardo all'andamento dell'ultimo triennio, il valore superiore all'unità per tutti i fondi del rapporto pensioni/iscritti, che si avvicina a tre volte per gli elettrici e l'INPDAI.

Alle peggiorate risultanze negative dei predetti fondi si aggiungono significativi sintomi di inversione della tendenza al recupero del gravoso deficit patrimoniale della contabilità "ordinaria" del FPLD.

L'inasprimento della crisi economica ha tagliato la crescita dell'avanzo economico (di circa -2,7 mld di euro), ritardando l'azione di ripiano della gravosa perdita patrimoniale accumulata (discesa da -100,1 mld di euro nel 2007, a -85,6 nel 2008, a -75,2 nel 2009 e a -67,5 nel 2010).

Il mantenimento di cospicue risultanze positive – in un biennio contrassegnato dalla caduta del Pil e dell'occupazione – poggia sostanzialmente su maggiori apporti statali e su fattori contingenti.

Nella sua interezza (contabilità ordinaria e contabilità separate), il FPLD ha chiuso il 2010 con un avanzo economico di 0,5 mld di euro (4,6 mld di euro nel 2009; 2,4 mld nel 2008; –0,8 mld nel 2007), portando la situazione patrimoniale da –118,8 mld di euro a -118,4 mld, ma invertendo il sensibile recupero del biennio precedente, come mostra la seguente tabella.

(mln di euro)

Anno	**Patrimonio netto a fine anno**
1996	-80.714
1997	-90.595
1998	-97.404
1999	-103.023
2000	-109.474
2001	-113.081
2002	-115.353
2003	-119.946
2004	-120.255
2005	-122.942
2006	-125.078
2007	-125.854
2008	-123.407
2009	-118.843
2010	-118.384

Con riguardo ai dati evidenziati, va ribadito che il patrimonio netto rappresenta un indicatore sintomatico di economicità e solidità di una gestione e contestualmente una garanzia per i soggetti interessati, che il FPLD non ha assicurato e non assicura per l'ammontare ancora ingente del suo valore negativo (anche al netto delle contabilità separate).

In proposito conviene nuovamente sottolineare che il FPLD ha fatto nel tempo sempre più ampia applicazione della norma (art. 21 della L. n. 88/1989) che consente "l'utilizzazione, senza corresponsione degli interessi, degli eventuali avanzi di gestione" e quindi il ricorso gratuito alla solidarietà di comparto, ripianando le perdite di esercizio con i consistenti avanzi della Gestione Prestazioni temporanee (GPT), contro l'iscrizione in bilancio delle corrispondenti partite debitorie (146,8 mld di euro nel 2010).

Va tuttavia considerata la tendenziale attenuazione della funzione di garanzia sussidiaria sinora svolta dagli avanzi della gestione parallela di comparto (GPT), mentre rimane centrale l'analisi del FPLD nel suo complesso, che segna una caduta dell'avanzo economico, ma in gran parte per il venir meno dei proventi straordinari di 2 mld di euro conteggiati nel 2009 e per il minore aumento degli apporti statali a sostegno delle gestioni previdenziali (da 7,7 mld di euro a 8,6 nel 2009 e sino a 9,1 nel 2010).

Una più approfondita disamina dei dati rilevanti della gestione evidenzia altresì una preoccupante caduta degli iscritti (-177.300), mentre la ripresa dei contributi (+1,4 mld di euro) è annullata dal maggiore incremento delle prestazioni (+1,8 mld di euro), quasi totalmente formate da rate di pensione, integrate da una crescente quota assistenziale a carico dello Stato (da 23,9 a 24,7 mld di euro).

Altri importanti elementi di valutazione si desumono dalle osservazioni dei sindaci che segnalano: il debito per rapporti diretti di conto corrente verso la GPT di circa -147 mld di euro (rispettivamente a carico delle contabilità incorporate e del fondo ristretto); il valore pressoché azzerato dell'avanzo economico complessivo (da 4,6 a 0,5 mld di euro), addebitabile al disavanzo delle contabilità separate (-7,2 mld di euro); l'incidenza pesante delle contabilità separate, che con una modesta quota di contribuzione del 4,95% (4,6 mld di euro in valori assoluti) e un ridotto numero di iscritti (238.000), vicini al 2% del totale del FPLD, comportano prestazioni (11,9 mld di euro) prossime all'11,6% dell'onere complessivo, benché il numero delle prestazioni stesse (406.821) superi di poco il 4% dei trattamenti globali.

Lo stesso Collegio dei sindaci evidenzia quali ulteriori effetti negativi delle contabilità separate: il deficit pensionistico (differenza contributi/prestazioni, al netto della quota assistenziale) del FPLD nella sua interezza di 11,7 mld di euro (-11,4 nel 2009), formato da -4,4 mld (-4,2 nel 2009) del fondo in senso stretto e -7,4 mld (-7,1 nel 2009) dei fondi incorporati; il rapporto tra prestazioni e iscritti pari a 1,71 (1,65 nel 2009) per le separate evidenze e a 0,76 per il FPLD ristretto, nel quale confluiscono le nuove iscrizioni, ad eccezione dell'ex Fondo trasporti; il rapporto tra spesa per prestazioni e importo contributivo, che resta a 2,6 per le separate evidenze e scende da 1,1 a 1,05 per il FPLD ristretto.

La verifica dell'intero quadro di contesto – che mostra segnali negativi, almeno nel breve periodo e richiede interventi strutturali di riequilibrio – induce la Corte a richiamare l'attenzione dei responsabili organi dell'Istituto sull'esigenza del massimo impegno per una costante azione di monitoraggio sull'evoluzione delle gestioni

separate e dello stesso Fondo nel suo complesso e sugli effetti dei provvedimenti normativi, a tutela degli equilibri di bilancio.

In proposito deve altresì la Corte rinnovare l'invito – nuovamente sollecitato anche dai sindaci – perché sia dato corso agli adempimenti ai fini della oramai indifferibile verifica attuariale, richiamata nei tre precedenti referti della Corte e deliberata dal Commissario straordinario dell'Istituto in data 30 dicembre 2009, da eseguire con la massima tempestività e per tutte le gestioni e, in via prioritaria, per il FPLD, in ragione dell'importanza dallo stesso rivestita.

Con riguardo al profilo più generale delle misure di implementazione dell'efficienza e di risparmio, va segnalato il consistente importo delle spese di amministrazione in valore assoluto, prossime a 1,6 mld di euro (1,5 nel 2008), che equivale all'onere dell'intero personale dell'Istituto, anche se in termini di incidenza non raggiunge il punto percentuale dei costi di produzione.

10.3 Il secondo rilevante fondo nel comparto del lavoro dipendente è quello costituito dalla Gestione delle prestazioni temporanee (GPT), che presenta – come già anticipato – una ripresa del risultato economico da 0,5 a 1 mld di euro, dopo la caduta di oltre 5,1 mld nel 2009.

Il saldo positivo di esercizio viene consentito dall'aumento delle contribuzioni e da una leggera diminuzione delle prestazioni, che salgono principalmente nei trattamenti di disoccupazione, con complessivi effetti di riduzione dei costi di produzione da 21 a 20,5 mld di euro e un incremento del valore della produzione da 20,5 a 21,2 mld di euro.

Va tuttavia nuovamente sottolineato, quale fattore importante dibattuto anche nell'ambito del CIV, l'intervento delle norme della finanziaria 2009 (art.2, commi 25 e 26, della legge n.203/2008), in base alle quali oneri precedentemente posti a carico della fiscalità generale – e quindi del bilancio statale – sono stati trasferiti al mondo del lavoro, generando una notevole incidenza negativa sulla Gestione prestazioni temporanee.

Per le peculiarità proprie della gestione in esame e sulla natura degli interventi erogati e dei relativi finanziamenti, nonché per le connessioni con i trattamenti assistenziali e la relativa gestione (GIAS), di successiva trattazione, si rinvia al capitolo n.8 della relazione sul 2008, riguardante gli ammortizzatori sociali.

L'analisi delle risultanze dello specifico bilancio evidenzia 18,8 mld di euro a titolo di entrate contributive (in crescita di 0,8 mld) e la riduzione dell'apporto statale – attraverso la GIAS – (da 2,5 a 2,3 mld di euro), in gran parte a copertura dei

trattamenti di famiglia (1,2 mld di euro), cui si contrappongono prestazioni (in calo da 14,3 a 14 mld di euro) e trasferimenti passivi (in parallela diminuzione da 6,3 a 5,7 mld di euro), pressoché totalmente a favore del FPLD, per la copertura figurativa dei periodi di disoccupazione ordinaria (circa 4,9 mld di euro, pari a -75 mln rispetto al 2009) e per integrazioni salariali (768 mln di euro, pari a -474 mln rispetto al 2009).

La gestione presenta disponibilità per l'ingente cifra di 176,4 mld di euro, formata essenzialmente da 146,8 mld di crediti infruttiferi verso il FPLD – quale effetto della già menzionata solidarietà di comparto, imposta per legge – e oltre 29,6 mld per anticipazioni alle altre gestioni passive dell'Istituto, che hanno prodotto interessi vicini a 0,4 mld di euro, in calo rispetto al 2008 (1,4 mld), a seguito del minore tasso stabilito.

In merito alle spese di amministrazione per il funzionamento della gestione, viene esposto un ammontare complessivo di 731 mln di euro, che aumenta di 95 mln (per oneri di personale, servizi informatici e uso dei locali) e grava in termini di incidenza di quasi 3 punti percentuali sui costi di produzione, confermando l'esigenza di misure di razionalizzazione.

10.4 Nel comparto del lavoro autonomo, non mutano i fattori di allarme segnalati nei precedenti referti per la Gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, anche se prosegue l'inversione di tendenza nella precedente progressione dei disavanzi economici (-4,5 mld di euro nel 2006; -4,9 nel 2007; -5 nel 2008; -4,1 nel 2009), con un risultato di –3,5 mld di euro.

L'apparente miglioramento continua peraltro a risentire principalmente dei minori tassi di interesse sui prestiti tra fondi, rideterminato in misura pari a quelli legali per non appesantire gli oneri delle gestioni passive.

Registrano infatti un modesto aumento le contribuzioni (passate da 917 a 934 mln di euro, contro i 903 del 2006) – e restano sostanzialmente immutati gli oltre 100 mln di euro di apporti statali – ma prosegue la costante dilatazione delle spese pensionistiche (salite da 6,3 a 6,4 mld di euro, rispetto ai 5,4 mld del 2006), che calano nella quota direttamente a carico della fiscalità generale (da 2,8 a 2,5 mld di euro), finanziata attraverso la GIAS.

La situazione patrimoniale netta rallenta la progressione negativa – agevolata dal minore carico degli interessi passivi (discesi da -1,6 mld di euro del 2009 a -0,6 mld) sul conto economico - ma registra comunque un gravoso deficit, che passa da -57,7 a -61,3 mld di euro (rispetto ai -43,7 nel 2006) e i crediti continuano a presentare un

elevato e crescente tasso di svalutazione, a fronte di un ammontare di debiti certi verso le altre gestioni che ascende da -58,2 a -62 mld di euro (-54 mld nel 2008).

Altri importanti fattori, di natura strutturale, che influenzano l'andamento deficitario della gestione sono costituiti: dal ridotto imponibile contributivo basato su valori convenzionali; dall'aliquota contributiva inferiore a quella generale; dalla costante contrazione degli iscritti (da 477.016 a 469.940, contro i 486.450 del 2004) e dal continuo aumento numerico delle pensioni (da 1.008.673 del 2004 a 1.188.095 del 2010); dall'andamento crescente del rapporto pensioni/iscritti (da 2,45 a 2,53, rispetto al 2,10 del 2006) e da quello eccessivamente squilibrato del rapporto tra le prestazioni e i contributi (comprensivi delle quote di partecipazione degli iscritti), che dopo il lieve miglioramento del 2009 (da 3,71 a 3,48) risale al valore più elevato del quadriennio (3,87).

La valutazione sulla gestione in esame conferma pertanto il giudizio di grave dissesto e di oggettiva insostenibilità, dimostrato dai dati in precedenza segnalati e, in particolare, dal raffronto tra le contribuzioni di incerta acquisizione, pari a 0,9 mld di euro e la spesa in gran parte certa per le prestazioni, globalmente ascesa a 6,4 mld di euro e per di più coperta con un decrescente apporto del bilancio statale.

Ribadisce pertanto la Corte la conseguente necessità di adeguate misure correttive, che assume crescenti profili di indilazionabilità, anche per le indicate dimensioni del debito accumulato nei confronti delle altre gestioni e la sua dinamica evolutiva.

In proposito va ripresa e rafforzata la sollecitazione del Collegio dei sindaci per la indifferibile attuazione dell'art.30, comma 1, lettera c) della legge n.88/1989, che impone agli organi responsabili dell'Istituto di proporre misure di risanamento ai Ministri vigilanti, volte al riequilibrio della gestione.

10.5 Sempre nel comparto del lavoro autonomo, la gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani evidenzia un aggravamento delle difficoltà rilevate dai precedenti referti, con un peggioramento quasi doppio del disavanzo di esercizio, che passa da -4,2 a -5,1 mld di euro (-3,7 mld nel 2008), nonostante la riduzione degli interessi passivi di -486 mln di euro.

Le entrate contributive subiscono una seconda ma più forte flessione (-534 mln di euro contro i -57 mln nel 2009), scendendo da 7.868 a 7.334 mln di euro, con esaurimento degli effetti connessi ai pregressi aumenti delle aliquote (dal 17,40 del 2006 sino al 20% dal 2008), mentre restano sostanzialmente invariati i trasferimenti dello Stato in 45 mln di euro (41,8 nel 2006).

Le spese per pensioni mostrano invece una costante dilatazione e ascendono a 12.250 mln di euro (11.800 mln nel 2009 e 9.949 mln nel 2006), con un aumento di 450 mln di euro; cresce il finanziamento dalla GIAS sino a 1.459 mln di euro (1.424 nel 2009).

La situazione patrimoniale netta espone un deficit in ulteriore appesantimento, che passa da -21,5 a -26,6 mld di euro, evidenziando altresì un elevato tasso di svalutazione dei crediti - con assegnazione al relativo fondo di un importo pari a 822 mln di euro (355 mln nel 2009), di cui 807 mln (345 nel 2009) per contributi e 15 mln (10 nel 2009) per prestazioni da recuperare - a fronte di debiti certi e in crescita da -28,6 a -33,9 mld di euro.

Il numero degli iscritti segna un secondo più accentuato calo – rispetto alla ripresa nel biennio 2007/2008 (da 1.893.677 a 1.901.972) – da 1.889.651 a 1.856.451, di oltre 33.000 unità (-12.000 nel 2009) e prosegue ininterrottamente l'incremento numerico delle pensioni (da 1.568.633 a 1.597.186), con conseguente aumento dei rapporti prestazioni/contributi e pensioni/iscritti (rispettivamente da 1,31 a 1,47 e da 0,83 a 0,86).

Ribadisce pertanto la Corte la urgente necessità di ulteriori provvedimenti di riequilibrio, considerata anche l'ampiezza della situazione debitoria, in progressivo appesantimento.

10.6 La gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali dei commercianti – anch'essa appartenente all'area del lavoro autonomo – mostra in accentuazione le difficoltà segnalate dai precedenti referti, sfiorando il raddoppio del disavanzo economico, che passa da –0,9 a -1,6 mld di euro (contro i -0,2 mld del 2007).

Si tramuta in calo il pregresso aumento rallentato delle contribuzioni, che passano da 8,7 a 8,4 mld di euro (8,2 mld nel 2007) - comprensive dell'aliquota aggiuntiva per indennizzare la cessazione dell'attività lavorativa - evidenziando la sostanziale cessazione degli effetti positivi dell'innalzamento dell'aliquota dal 17,49% del 2006 al 20,09 del 2008.

Elementi sintomatici negativi risultano confermati dalla assegnazione di una somma consistente al fondo svalutazione crediti pari a 968 mln di euro (498 nel 2009), nonostante l'eliminazione di 417 mln di euro di partite inesigibili.

Si accentua inoltre la crescita della spesa pensionistica, che è ormai prossima ai 10 mld di euro (9,2 mld nel 2009) e aumenta la quota a carico della GIAS da 1,18 a 1,23 mld di euro, per effetto di un maggiore numero di trattamenti e della perequazione automatica.

La situazione patrimoniale netta mantiene un valore positivo ancora consistente, pari a 3,9 mld di euro, ma subisce un forte accelerazione il processo di erosione rispetto ai valori precedenti (5,5 mld nel 2009; 6,4 mld nel 2008; 6,8 mld nel 2007; 7,1 mld nel 2006) e i crediti mostrano un elevato tasso di svalutazione, a fronte di debiti certi e in progressivo aumento, che registrano un ammontare superiore ai 6,1 mld di euro (3,9 mld nel 2009).

Si invertono inoltre i sintomi favorevoli individuati nel precedente esercizio nella confermata crescita degli iscritti – peraltro in livelli modesti – che flettono di 4.532 unità, con gli indicati riflessi depressivi sulle contribuzioni, cui si aggiunge la maggiore incidenza della spesa per le pensioni.

Quale duplice conseguente effetto negativo, il rapporto pensioni/iscritti risale da 0,64 a 0,66 e si accentua lo squilibrio prestazioni/contributi da 0,97 a 1,03, che raggiunge e supera il valore unitario del 2006.

In ordine al progressivo peggioramento della gestione il Collegio dei sindaci si è riservato di effettuare un costante monitoraggio sulla evoluzione futura, a tutela degli equilibri di bilancio.

10.7 La gestione dei c.d. "parasubordinati" – per la quale non risulta ancora ricostituito il Comitato amministratore, scaduto dal 7 luglio 2009 - mostra una significativa ripresa dell'avanzo economico, rispetto alla flessione di -0,5 mld di euro del 2009, passando da 7,8 a 8,2 mld di euro, principalmente per effetto di un sensibile rialzo dei contributi.

Si registra, infatti, la seconda inversione nell'andamento delle contribuzioni, che evidenziano – a fronte del calo sia pure lieve di -2 mln di euro nel 2009 – una sensibile risalita, da 6,7 a 8,3 mld di euro (pari a +1.549 mln), collegata peraltro all'aumento dell'imponibile e dell'aliquota (elevata dal 26% al 26,72%, per gli iscritti privi di altra tutela previdenziale obbligatoria).

Scendono ancora gli interessi attivi, già ridotti da 1,863 a 1,495 mld di euro nel 2009, per effetto del taglio dei tassi a favore delle gestioni passive, che ne abbatte l'ammontare a 585 mln di euro, con un minore provento di 912 mln di euro, per la categoria, fruente – tra l'altro - di prestazioni mediamente modeste.

Prosegue la crescita della spesa per le pensioni da 322 a 407 mln di euro, la cui evoluzione nell'ultimo triennio – nel numero, nella tipologia dei trattamenti e nei modesti valori medi - viene esposta nella seguente tabella.

	Anno 2008		Anno 2009		Anno 2010	
Categoria	**Numero**	**Importo annuo medio** *(euro)*	**Numero**	**Importo annuo medio** *(euro)*	**Numero**	**Importo annuo medio** *(euro)*
Vecchiaia	173.317	1.227	194.338	1.451	215.533	1.606
Invalidità	910	2.465	1.083	2.680	1.024	2.894
Superstiti	10.256	738	12.829	806	15.458	858
Totale	**184.483**	**1.206**	**208.250**	**1.418**	**232.195**	**1.564**

Con riguardo alle prestazioni non pensionistiche la seguente tabella espone i dati specifici riferiti sempre all'ultimo triennio.

(migliaia di euro)

Prestazione	2008	2009	2010
Degenza ospedaliera	643	585	614
Indennità di malattia	488	362	351
Assegno per il nucleo familiare	20.449	19.943	18.457
Trattamento economico di maternità	35.684	39.170	31.483
Congedo parentale	795	1.969	1.380
Totale	**58.059**	**62.029**	**52.285**

La situazione patrimoniale netta presenta un avanzo di 64,6 mld di euro (56,5 nel 2009), che si approssima a triplicare il valore del 2004 (22,7 mld di euro) e la gestione, avviata nel 1996, si conferma fonte di entrate contributive, in ragione della non ancora raggiunta "maturità", dimostrata dalla differenza tra l'ampio numero degli iscritti pari a 1.709.000 – anche se in calo nell'ultimo biennio (1.808.000 nel 2007) – e quello delle pensioni pari a 232.195 (208.250 nel 2009).

Rimane quindi ancora favorevole il rapporto tra pensioni e iscritti e tra prestazioni e contributi, che sale nel primo caso ancora lentamente e progressivamente da 0,12 a 0,14 (rispetto a 0,07 del 2006) e mantiene nel secondo caso un valore basso e oscillante tra il minimo iniziale di 0,03 nel 2006, al massimo di 0,06 nel 2009, in flessione a 0,05 nel 2010.

10.8 Il bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS) è preordinato a rappresentare la quota c.d. assistenziale

e quindi non alimentata da contributi delle categorie interessate, ma a carico della fiscalità generale.

Lo Stato ne assicura il pareggio economico, con conseguente corrispondenza di entrate e uscite nell'importo identico di 88,1 mld di euro (87,1 mld nel 2009 e 82,8 mld nel 2008) e lo stato patrimoniale espone un totale a pareggio di 31,1 mld di euro (22,8 mld nel 2009).

I trasferimenti dello Stato – nell'ammontare di 84,1 mld di euro (84,2 mld nel 2009) - si ripartono nei seguenti principali flussi:

- 58,4 mld di euro (58,6 nel 2009) per interventi pensionistici;
- 6,4 mld di euro (5,1 mld nel 2009), per il mantenimento del salario;
- 3,3 mld di euro (3 mld nel 2009) per i trattamenti di sostegno alla famiglia;
- 14,6 mld di euro (15,8 mld nel 2009) per sgravi e altre agevolazioni.

Importi inferiori coprono prestazioni economiche connesse a riduzioni di oneri previdenziali (0,7 mld di euro) e interventi diversi (0,8 mld di euro).

Ne consegue che il bilancio della gestione comprende interventi di natura disomogenea per la cui più dettagliata disamina si rinvia all'apposito capitolo n.8 della precedente relazione del 2008, dedicato ai c.d. "ammortizzatori sociali".

Conviene infatti nuovamente sottolineare che nell'ambito degli oneri pensionistici risultano ricompresi 16,7 mld di euro (16,2 nel 2009) per l'invalidità civile e 3,7 mld di euro (3,5 nel 2009) per pensioni sociali agli ultra sessantacinquenni, da ascrivere totalmente all'assistenza.

Il 3° comma dell'art.37 della legge n.88/1989 stabilisce a carico dello Stato: alla lettera b), le integrazioni per le invalidità pensionabili (legge n.222/1984, art.1), nell'ammontare di 4,4 mld di euro (immutato rispetto al 2009); alla lettera c), una quota parte di ciascuna metà di pensione erogata, rispettivamente, dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalla Gestione lavoratori autonomi, dalla Gestione speciale minatori, per un totale di 16,9 mld di euro (16,1 mld nel 2008); alla lettera e), gli oneri per i pensionamenti anticipati pari a 1,6 mld di euro.

Va inoltre ribadita l'imputazione nel bilancio in esame di somme più propriamente riferibili a interventi di natura previdenziale, come nei casi dei Fondi delle FF.SS. per 4 mld di euro e dei porti di Genova e Trieste per 59 mln di euro (60 mln nel 2009) e degli spedizionieri doganali per 31 mln di euro (32 mln nel 2009).

Risulta pertanto confermata la già segnalata esigenza di una più adeguata specificazione delle poste riferibili all'assistenza e di quelle che appartengono alla previdenza – in coerenza alla rispettiva natura e seguendo il criterio logico derivabile dal metodo contributivo - anche per agevolare la chiarezza e migliorare la comprensione e la lettura del bilancio.

10.9 Anche la Gestione per l'erogazione delle pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili (art.130 della legge n.112/1998) – al pari della GIAS, analizzata nel precedente paragrafo – risulta integralmente finanziata dallo Stato, che ne garantisce il pareggio economico attraverso i trasferimenti dalla predetta GIAS.

L'apporto statale ammonta a 16,7 mld di euro (16,2 mld nel 2009), con un aumento di 0,5 mld di euro, mentre le prestazioni istituzionali ascendono a 16,3 mld di euro, con un incremento di 86 mln di euro.

Nell'ultimo triennio non si arresta la dinamica accrescitiva nel numero dei trattamenti (da oltre 2,5 a oltre 2,7 mln) e della spesa, comprensiva, in base ai dati più aggiornati, di pensioni (3,8 mld di euro) e indennità di accompagnamento (12,8 mld di euro).

Va rilevato che la componente di spesa preponderante, relativa all'indennità di accompagnamento, prescinde dal requisito reddituale.

Spiccano tuttavia, tra le categorie interessate (ricomprendenti anche ciechi e sordomuti), i dati degli invalidi civili, saliti numericamente di oltre 75.000 unità (di oltre 123.000 nel 2009), da 2.461.545 a 2.536.574 e, nell'onere complessivo, da 12,2 a 12,6 mld di euro.

10.10 Tra le gestioni di minori dimensioni va segnalato, per le aggravate criticità, il Fondo di previdenza per il Clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, che prosegue l'andamento squilibrato connesso al divario - superiore a tre volte - tra le prestazioni e i contributi.

Il disavanzo si contrae da -96 a -63,4 mln di euro, in parte per minori interessi sui prestiti dalle gestioni attive, ma determina un appesantimento dell'ampio deficit patrimoniale, asceso al notevole importo di 1,813 mld di euro (1,750 mld nel 2009).

Le entrate contributive registrano una lieve limatura (-270 mgl di euro), mantenendo sostanzialmente invariata la modesta quota di circa 31 mln di euro dell'ultimo quadriennio, a fronte di prestazioni istituzionali in costante dilatazione sino al 2009, che segnano una leggera flessione nel 2010 da 99,9 a 99,4 mln di euro.

Rimane sostanzialmente stabile tanto il rapporto pensioni/iscritti (oscillante nell'ultimo quadriennio tra 0,74 e 0,73) quanto il rapporto prestazioni/contributi (in crescita però dal 3,10 del 2006 al 3,19 del 2010) e, in ragione della insufficienza delle entrate, risulta inefficace il requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia, fissato a 68 anni – pur con eccezioni – a decorrere dal 2003.

10.11 Sempre nell'ambito delle gestioni di minori dimensioni, i due precedenti referti hanno sottolineato criticità e incongruenze del Fondo di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea, che presenta collegamenti con il parallelo fondo speciale di successiva trattazione, relativo al trasporto aereo, alle cui erogazioni corrisponde una riduzione della base imponibile del primo.

Per il Fondo in esame permangono e si rafforzano i già segnalati fattori di squilibrio gestionale, evidenziati dai ripetuti disavanzi economici e dal crescente divario tra minori contributi e maggiori prestazioni.

Il deficit di esercizio supera di tre volte quello precedente, passando da -37,6 a -131,5 mln di euro, con conseguente caduta del patrimonio netto da quasi 163 a 31,5 mln di euro e quindi con probabile imminente formazione di un valore negativo, in palese violazione del vincolo di legge che impone riserve legali "non inferiori a due annualità delle pensioni, per ciascun anno".

Risultano invertiti anche taluni parziali miglioramenti rilevati nel 2009, come quello della ripresa degli iscritti – superiore alle 13.000 unità nel triennio 2007/2009 – che registrano un forte calo, riducendo il livello a poco più di 12.000 (inferiore al limite minimo del quinquennio) e divaricando il rapporto con le pensioni da 0,45 a 0,51, quale punta più elevata nello stesso quinquennio.

Si conferma comunque fattore di maggiore allarme il sostanziale dimezzamento dei contributi (comprensivi delle quote di partecipazione degli iscritti) nell'ultimo biennio (104 nel 2009 e 105 mln di euro nel 2010), che mostra una brusca inversione di tendenza rispetto al triennio 2006/2008 (in crescita da 169 a 197 mln di euro); il rapporto prestazioni/contributi rispetto al precedente triennio – nel quale era disceso da 1,42 a 1,27 – risale pertanto a 2,29 nel 2009, sino ad un preoccupante 2,61 nel 2010.

Al riguardo conviene ribadire che sebbene l'aliquota di finanziamento superi il livello del FPLD (33% di cui 9,19 a carico del lavoratore) – variando in base alle caratteristiche soggettive (dal 37,70%, di cui 12,78% a carico del lavoratore, sino al 40,82%, di cui 13,808 a carico del lavoratore) – rimangono tuttavia immutati e non

risultano mai rivalutati, i limiti minimi di retribuzione imponibile per ciascuna categoria professionale, stabiliti con D.M. 21 luglio 2000.

Poiché non appaiono favorevoli le prospettive occupazionali generali e soprattutto quelle dello specifico settore, appare di conseguenza indilazionabile l'adozione di misure di riequilibrio o – in alternativa – la valutazione dei presupposti per eventuali soluzioni definitive, quale quella già prospettata in via esemplificativa nei precedenti referti e cioè l'iscrizione in contabilità separata del FPLD, già seguita peraltro per tutti gli altri fondi sostitutivi dell'AGO gestiti dall'INPS.

10.12 La Corte dei conti ha ripetutamente segnalato le criticità del Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo - non rientrante fra i fondi sostitutivi dell'AGO e piuttosto assimilabile ai fondi di solidarietà disciplinati in via generale dalla legge n.662/1996 e dal relativo regolamento di attuazione – che riguarda tutto il personale del relativo comparto e non solo quello navigante.

In proposito non sono state trascurate le peculiarità del Fondo, che, pur qualificato come "speciale" dalla norma istitutiva (D.L. 5 ottobre 2004, n.249, convertito nella legge 3 dicembre 2004, n.291), risulta originariamente disegnato sul modello tipico dei fondi di solidarietà, principalmente attraverso la previsione di un meccanismo di integrale autofinanziamento, alimentato da un contributo posto a carico delle categorie interessate (nella misura dello 0,50%, di cui 0,375 per il datore di lavoro e 0,125% per il lavoratore) e da contributi del sistema aeroportuale - convenuti direttamente dagli operatori, per garantire la piena operatività del fondo e la stabilità del sistema stesso - e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Né è stato ignorato il ravvicinato intervento, dopo circa quattro mesi, di un nuovo provvedimento di urgenza (D.L. 31 gennaio 2005, n.7, convertito nella legge 31 marzo 2005, n.43), che ha stabilito il "cofinanziamento" del Fondo attraverso l'istituzione di una addizionale comunale sui diritti di imbarco di 1 euro sui biglietti emessi in Italia, con spostamento del carico dalle categorie interessate alla fiscalità generale.

Sono stati tuttavia evidenziati gli effetti distorsivi sulla concorrenza nel settore e, soprattutto, la modifica del funzionamento complessivo del Fondo stesso, nel quale risulta elemento strutturale il costo del biglietto, per un ammontare - nel 2008 – pari all'87% delle entrate (circa 60 mln di euro, di cui quasi 52 mln a titolo di addizionale e

8 mln a titolo di contribuzione dello 0,50%), nell'ambito delle quali non hanno visto l'attivazione i contributi da parte del sistema aeroportuale.

Un ulteriore provvedimento di urgenza (D.L. 28 agosto 2008, n.134, convertito nella legge 27 ottobre 2008, n.166) ha elevato da 1 a 3 euro la predetta addizionale e in parte semplificato le relative modalità di attribuzione al Fondo.

Tale ultimo provvedimento ha altresì delineato i ruoli del Vettore (soggetto passivo dell'addizionale), del Gestore aeroportuale (soggetto tenuto alla riscossione), dell'ENAC (soggetto certificatore dei dati informativi) e dell'INPS (soggetto percettore dei versamenti), lasciando peraltro aperta la problematica sul regime legale del finanziamento, soggetto alle regole sulla contribuzione previdenziale obbligatoria per il contributo dello 0,50%, ma non definito per l'addizionale – se fiscale o previdenziale – e il quadro delle rispettive competenze in materia.

Per effetto dello stesso provvedimento – in cui, tra l'altro, è prevista l'estensione della durata dei trattamenti di cassa integrazione straordinaria (CIGS) e di mobilità e altresì degli interventi anche a favore delle società derivanti (e non più solo derivate) dei vettori aerei – e, soprattutto, della segnalata elevazione a 3 euro dell'addizionale, il "cofinanziamento" a carico dei clienti delle compagnie aeree ha oltrepassato il 96% delle entrate nel 2009 (circa 184 mln di euro, di cui quasi 178 mln a titolo di addizionale, pari a un aumento superiore al 240% e 6 mln a titolo di contribuzione dello 0,50%, in calo di quasi 2 mln).

Va quindi ribadito che una gestione di sostegno, istituita originariamente sullo schema dei fondi di solidarietà e quindi in autofinanziamento, si è tramutata in una singolare gestione - sia pure per effetto di specifici provvedimenti legislativi - pressoché totalmente alimentata da risorse pubbliche, con una quota assolutamente irrilevante di contribuzioni proprie e per di più con perdurante e totale disattivazione delle previste contribuzioni a carico del sistema aeroportuale, di fatto consegnando la relativa disposizione primaria a norma "inutiliter data".

Inoltre, il Fondo ha operato prescindendo dalla disciplina generale - dettata dalla legge e dal regolamento sui fondi di solidarietà – che stabilisce, tra l'altro, l'intervento ministeriale, sia sugli strumenti normativi adottati in via autonoma da ciascun ente, sia sulla nomina degli organi, i quali sono integrati da rappresentanti ministeriali, pur in assenza del finanziamento pubblico.

Sulla disciplina delle prestazioni va ricordato che il Fondo attribuisce, per una durata pari all'ammortizzatore sociale di riferimento (CIGS, mobilità, solidarietà), una integrazione che assicura un trattamento pari all'80% della retribuzione lorda di riferimento, mentre i "criteri e le modalità di gestione delle prestazioni" – da erogare

nei limiti delle disponibilità e in origine, solo di quelle derivanti dai contributi delle categorie interessate e del sistema aeroportuale – sono stati definiti dagli operatori del trasporto aereo con le organizzazioni sindacali nazionali di categoria, come stabilito dalle norme istitutive.

Il primo regolamento è stato adottato dal Comitato amministratore nel 2006 senza la previsione di limiti di durata del Fondo – prescritta dalla disciplina generale per i fondi di solidarietà e comunque indicata nell'accordo originario - e in assenza di interventi ministeriali, sia sul regolamento stesso, sia nella preventiva fase di nomina del collegio, privo dei rappresentanti dei principali finanziatori e di funzionari ministeriali, da porre a tutela delle preponderanti risorse pubbliche.

A seguito delle osservazioni della Corte, il nuovo progetto di regolamento – oggetto di numerose e differenti versioni proposte in ravvicinate riunioni consecutive e ancora in via di completa definizione – prevede ora la durata del Fondo e allinea la scadenza del Comitato alle norme generali.

In proposito conviene ricordare che l'allora Commissario straordinario dell'INPS ha proposto l'eliminazione del Comitato amministratore, in applicazione dell'art.41 della legge n.449/1997 (sulla ricognizione annuale dei collegi non ritenuti indispensabili), con trasferimento delle competenze al Comitato del Fondo volo, nel quale sono compresi rappresentanti ministeriali, ma il CIV ha ritenuto necessaria una revisione normativa nel quadro di una più ampia rivisitazione degli organi collegiali.

Anche per tale inquadramento, si è quindi posto e rimane aperto, il problema della estensione delle misure legislative di riduzione dei collegi amministrativi, prospettato ai Ministeri vigilanti, in ragione dell'intervenuto successivo rinnovo, che ha lasciata immutata la precedente ampia composizione.

Tra le diverse ulteriori questioni da approfondire – oltre alla prassi singolare che prevede iniziali delibere condizionate di ammissibilità degli interventi, seguite da successive delibere definitive di erogazione, fondate sulla verifica delle effettive disponibilità – conviene sottolineare il reiterato tentativo di estendere le prestazioni per i programmi di formazione oltre i limiti delle aziende contribuenti, sino al rimborso di corsi di riqualificazione esterni richiesti da soggetti non più dipendenti.

Sulle numerose problematiche in emersione e in particolare sull'assoggettabilità a contribuzione del trattamento dei dirigenti, l'INPS ha interessato il Ministero vigilante, dal quale si attende una risposta definitiva – anche, ove ritenuto necessario, con la promozione di iniziative legislative di modifica – ma la Corte deve comunque ribadire l'esigenza che l'ormai pressoché totale finanziamento pubblico rende

indispensabile la presenza di rappresentanti ministeriali nell'apposito Comitato amministratore.

I dati del bilancio 2010 evidenziano, infatti, un ulteriore aumento delle entrate, ma sempre di derivazione dall'addizionale, mentre continua a flettere l'autofinanziamento, ancora privo dei previsti apporti del sistema aeroportuale.

I contributi, in lieve calo rispetto ai precedenti 6 mln di euro (-274 mgl), sono sopravanzati dalle comparativamente imponenti addizionali, che salgono da 178 a 182 mln di euro, consentendo di fronteggiare l'ampio livello delle prestazioni, anche se in transitoria diminuzione da 160 a 157,7 mln di euro e di chiudere con un maggiore avanzo di 31,4 mln di euro (27,3 mln nel 2009), che porta il netto patrimoniale da circa 130 alla ragguardevole cifra di oltre 161 mln di euro, accumulata pressoché integralmente con risorse pubbliche.

10.13 Sempre nell'ambito dei Fondi di solidarietà – che impongono una rinnovata particolare attenzione, soprattutto da parte del Ministero del lavoro, per le criticità in progressiva emersione – va nuovamente sottolineata la vicenda relativa alla gestione costituita al fine di erogare prestazioni al personale delle Ferrovie dello Stato (holding e società del gruppo), per il sostegno agli interventi di ristrutturazione.

Il Fondo in questione, istituito presso il Ministero dei trasporti mediante accordo tra le parti sociali nel 1998 e recepito con decreto del medesimo Ministero in pari data, ha visto - con successivo provvedimento dello stesso Ministero nel 1999 – la costituzione del Comitato amministratore, composto da esponenti delle organizzazioni sindacali e del Gruppo FS, in assenza peraltro di rappresentanti ministeriali e rimasto inattivo sin dalla prima istituzione per oltre un decennio, senza erogare le prestazioni, ma accantonando le contribuzioni, sospese comunque dal 2005.

Con ulteriore accordo sindacale del maggio 2009, recepito con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è stato poi previsto il trasferimento del Fondo presso l'INPS, che ha interpellato al riguardo il Ministero del lavoro, il quale ha ritenuto possibile la sottoscrizione di apposite convenzioni tra l'Istituto, il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e le Ferrovie dello Stato, considerando applicabile l'ordinamento generale dei fondi di solidarietà solo per la erogazione delle prestazioni.

L'INPS ha pertanto stipulato una mera convenzione di servizio, con conseguente mancata inclusione nel proprio bilancio della gestione del Fondo, rimasto per molteplici aspetti al di fuori della apposita normativa generale dettata nella specifica materia e comunque privo di rappresentanti ministeriali nel Comitato amministratore.

In proposito deve ribadirsi che la scelta attuativa presenta spiccate anomalie, sia per la costituzione di uno strumento che appartiene agli istituti propri della previdenza cui rimane estraneo, sia per i riflessi operativi di coinvolgimento solo parziale dell'INPS, sia e, soprattutto, per il richiamo espresso negli atti costitutivi del Fondo alla normativa generale, che rimarrebbe in gran parte disapplicata, principalmente per i profili di pubblico interesse cui è preposto il Ministero del lavoro e la prevista confluenza nel FPLD, nel caso di non rinnovata scadenza della gestione.

Ancora con riguardo alla stessa tipologia delle gestioni in esame, va nuovamente evidenziata la vicenda del Fondo di solidarietà per il personale già dipendente da imprese in liquidazione coatta amministrativa, del quale il referto del 2008 aveva evidenziato, sia la inesistenza della risposta ministeriale alla richiesta del Comitato amministratore di una proroga oltre la scadenza settennale del 31 dicembre 2007, sia la mancata attivazione delle prescritte misure di liquidazione da parte dello stesso Comitato oppure – in via sostitutiva - da parte delle competenti autorità ministeriali.

Con decreto interministeriale 18 dicembre 2009, la scadenza del Fondo è stata poi prorogata al 31 dicembre 2010, e ha subito una ulteriore proroga fino al 2011, ampliando la possibilità di fruire le prestazioni, ma i dati di bilancio evidenziano aliquote contributive per circa 25 mgl di euro (5 mgl nel 2009) – peraltro per erogazioni riferibili ad anni anteriori – mentre rimane ferma la sospensione della contribuzione ordinaria sino alla scadenza del Fondo, deliberata dal Comitato amministratore sin dal 2007.

Lo stato di carente vitalità della gestione viene confermato da una prima erogazione di prestazioni, ma nella modesta cifra di 175 mgl di euro e dalla presenza di spese di amministrazione per 57 mgl di euro (50 mgl nel 2009), oltre che da proventi per prestiti alle gestioni passive di 39 mgl di euro.

Il disavanzo economico di -158 mgl di euro (+57.000 mgl nel 2009) e, soprattutto, il patrimonio netto di quasi 3,8 mln di euro (oltre 3,9 mln nel 2009) – a fronte di un attivo costituito da crediti verso le gestioni passive - inducono a segnalare nuovamente l'urgenza dell'attivazione delle prescritte procedure di liquidazione, ai fini della successiva confluenza nel FPLD, anche per evitare che parte cospicua delle risorse continui ad essere impiegata per oneri di amministrazione.

Il Decreto ministeriale 21 gennaio 2011, n.33 ha istituito il "Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale delle imprese assicuratrici", per il quale è prevista una durata decennale e, all'atto della cessazione, la devoluzione alla gestione previdenziale obbligatoria di appartenenza.

10.14 Tra le gestioni affidate all'INPS e ricomprese nel suo bilancio, merita ancora menzione – anche nel presente referto – il Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art.2120 del codice civile.

Conviene nuovamente rammentare che, in virtù della finanziaria 2007 (art.1, comma 749 della legge n.296/2006), sono state attivate due gestioni, in base alle modalità esplicite o implicite di conferimento del TFR alle diverse forme della previdenza complementare.

Oltre a "FONDINPS", di cui si tratterà successivamente, il Fondo in esame – denominato "Fondo di tesoreria" – è stato istituito presso l'Istituto, che lo gestisce per conto della Stato, appunto attraverso un apposito conto di Tesoreria, peraltro intestato allo stesso Inps.

Il "Fondo di tesoreria" viene alimentato dai versamenti dei datori di lavoro privati con almeno 50 dipendenti - in misura corrispondente alla quota di TFR maturata e non destinata ad altre forme pensionistiche complementari - con cadenza mensile e al netto delle prestazioni erogate, che vengono prelevate dalla Tesoreria al momento del loro utilizzo.

Il Fondo risponde al sistema della ripartizione ed è stato configurato come una gestione di natura previdenziale, con conseguente assoggettamento delle prestazioni al principio di automaticità.

Le entrate contributive ammontano a 5,4 mld di euro (5,6 mld nel 2009), mentre le prestazioni (per liquidazioni e anticipazioni del TFR) superano l'importo di 1,6 mld di euro (1,2 mld nel 2009), cui si aggiungono circa 3,7 mld di euro (4,5 mld nel 2009) di trasferimenti passivi allo Stato e ambedue i flussi (in ingresso e in uscita) influenzano, per importi corrispondenti – pur se solo parzialmente bilancianti - i saldi del rendiconto generale dell'INPS, come già segnalato nei precedenti referti.

Al 31 dicembre 2010, il totale delle somme trasferite allo Stato – a partire dall'istituzione del Fondo - ascende alla notevole cifra di 15,86 mld di euro (rilevazione effettuata sul sistema RGS-Cdc in data 2 febbraio 2011) e si traduce sostanzialmente in un crescente debito a carico delle finanze pubbliche per fronteggiare le future prestazioni, senza corrispondente copertura.

A tale effetto negativo si aggiunge l'utilizzo da parte dello Stato di gran parte delle risorse ad esso trasferite per finalità divergenti da quelle originarie, preordinate ad investimenti per lo sviluppo economico.

In proposito la Corte ha ripetutamente sottolineato i predetti profili di negatività - da ultimo segnalati nelle delibere della Sezione centrale del controllo sulla gestione

delle Amministrazioni dello Stato n.2 del 2010 e n.1 del 2011, nelle quali l'operazione viene assimilata ad una sorta di "esproprio senza indennizzo " - che corroborano le ricorrenti proposte di ritorno all'originario ruolo di autofinanziamento delle imprese.

Il bilancio economico del Fondo chiude in pareggio e così pure la situazione patrimoniale, che conferma un saldo del conto, per credito con l'INPS, di 0,9 mld di euro e un fondo accantonamento, per somme TFR da utilizzare negli esercizi futuri, di 1,9 mld di euro.

10.15 In collegamento e di seguito al precedente paragrafo, richiede nuovamente una trattazione specifica anche il secondo Fondo originato dalla finanziaria 2007, denominato "FONDINPS", che costituisce una forma pensionistica complementare residuale, decorrente dal 1° luglio 2007 e istituita presso l'INPS, ma dallo stesso Istituto non amministrata e non inclusa nel suo bilancio generale, in quanto dotata di separatezza patrimoniale, amministrativa e contabile, oltre che di autonomia regolamentare e sottoposta alla vigilanza dell'apposita Commissione (COVIP).

I precedenti referti ne hanno già evidenziato le principali peculiarità distintive: la vincolata destinazione al Fondo delle quote inoptate di TFR prescritta per i lavoratori di aziende con almeno 49 dipendenti ; la gestione dei servizi amministrativi e contabili, attraverso un atto convenzionale con l'INPS, anche per le modalità di raccolta dei contributi; la disciplina derogatoria sulla "portabilità" e sulla anticipata trasferibilità della posizione del lavoratore, oltre che in materia di comunicazioni.

Si tratta dell'unico Fondo complementare direttamente disciplinato da specifiche norme primarie e da un apposito regolamento ministeriale - che detta peraltro una disciplina parziale, come nel caso delle disposizioni sugli organi, circoscritte al solo Comitato amministratore – e inoltre privo di un proprio statuto e di una assemblea.

Per effetto delle indicate disposizioni speciali, FONDINPS ha assunto una fisionomia complessa e differenziata, in parte, collegata alla sua costituzione per legge e presso un ente pubblico e alla sostanziale obbligatorietà della contribuzione e, in parte, derivata dalla disciplina dei fondi privati.

Attraverso successive modifiche del proprio regolamento interno, sottoposte alla COVIP, sono stati stabiliti la diretta redazione (da parte del Responsabile della gestione) e l'approvazione (da parte del Comitato amministratore, in mancanza dell'assemblea) di un bilancio autonomo, annesso a quello generale dell'INPS.

Lo stesso regolamento ha altresì attribuito il controllo interno ai sette sindaci del medesimo Istituto – presso il quale il Fondo in esame risulta costituito per legge - ma

il Comitato amministratore ha ritenuto di dover escludere i compiti di revisione contabile, che sono stati affidati a una società specializzata nel settore, in applicazione della generale normativa secondaria sui Fondi, considerata prevalente sulle disposizioni primarie speciali che legittimano i sindaci dello stesso Istituto alla revisione legale dei conti.

In effetti si è determinata una sorta di cooptazione del collegio sindacale dell'Ente, presso il quale il Fondo è stato istituito, ma disapplicando la normativa primaria sulle attribuzioni allo stesso conferite.

Ne sono derivati una composizione pletorica e differenziata del predetto collegio, rispetto a quella degli altri fondi e maggiori costi per lo svolgimento della revisione legale dei conti, che poteva essere assicurata senza oneri ove effettuata dai Sindaci dell'INPS.

I precedenti referti hanno sottolineato – oltre ai ritardi nella nomina del Comitato amministratore e lo svolgimento sostitutivo degli atti di avvio da parte dell'INPS – la tardività nella stipula della convenzione (perfezionata solo nel marzo del 2009), quale concausa della prolungata fase emergenziale, protrattasi fino a tutto il 2009.

La stessa convenzione si è infatti tradotta in un rapporto allargato da due a quattro soggetti: la società originariamente impiegata per le iniziali attività di supporto, tuttora utilizzata per alcuni compiti specialistici; la società Italia previdenza-SISPI S.p.A., a partecipazione maggioritaria dell'INPS (ora esclusiva con l'incorporazione di IPOST, in precedenza titolare della rimanente quota minoritaria) e dallo stesso INPS delegata con un ruolo primario per i servizi amministrativi; il medesimo Istituto, principalmente preposto alla raccolta delle contribuzioni.

Sono conseguite notevoli difficoltà di coordinamento, aggravate dall'assenza di una struttura organizzativa – pur minimale - propria del Fondo, che ha indotto il ricorso incongruo prima allo strumento dello "stage", per fornire una sola unità di supporto al Responsabile del Fondo stesso e, successivamente, all'impiego dell'ultimo stagista, assunto dalla SISPI e utilizzato in posizione di distacco essenzialmente per il funzionamento degli organi.

Le carenze descritte hanno concorso allo slittamento degli adempimenti prescritti e sollecitati dalla COVIP, come, esemplificativamente, le comunicazioni formali (alla stessa Covip e agli iscritti) e le scelte più importanti, funzionali all'avvio dell'operatività (selezione della banca depositaria e del gestore finanziario).

Inoltre complessità oggettive sono scaturite da un sistema di raccolta delle informazioni contributive impostate con la logica della previdenza obbligatoria propria dell'INPS – dissimile da quella complementare – riguardanti sia i tempi sfasati di un

mese per la valorizzazione della quota, sia e soprattutto, la strutturale instabilità dei dati, soggetti a successive modifiche e integrazioni.

I problemi di criticità indicati sono stati inoltre acuiti – in una prima fase, non breve, di applicazione delle innovazioni procedurali - dai molteplici errori di compilazione delle denunce e, in particolare, nella utilizzazione del codice di versamento relativo a FONDINPS, in realtà da destinare al parallelo "Fondo Tesoreria", ambedue destinatari del TFR.

L'insieme dei fattori elencati ha ritardato la riconciliazione dei flussi contributivi, mentre l'invio delle comunicazioni periodiche relative ai primi tre trimestri dell'anno è avvenuto solo nell'ultimo trimestre del 2009 – con rinvio dell'informativa riguardante il 2008 – e l'avvio della gestione finanziaria a partire dal 1° ottobre 2009.

Il primo investimento delle disponibilità proprie del Fondo è quindi intervenuto dopo oltre un biennio dalla istituzione del Fondo stesso e, per di più, nei soli limiti della quota del "riconciliato", corrispondente alla misura del 41% rispetto all'ammontare complessivo delle somme affluite a FONDINPS, a prescindere dalla effettiva inerenza.

Il mancato investimento di una cospicua parte delle liquidità, disponibili sul conto bancario, ha prodotto una redditività inferiore nel 2009, per effetto della caduta del livello dei tassi di interesse praticati nel mercato finanziario, con incidenze negative sul rendimento delle quote degli iscritti.

Nonostante i notevoli progressi conseguiti nel 2009, dopo un prolungato periodo di stallo e proseguiti nel 2010 (ulteriore aumento del "riconciliato", riduzione delle incongruenze, estensione delle comunicazioni obbligatorie, redditività degli investimenti superiore al TFR e apertura di un sito dedicato), può dirsi solo dal 2011 avviata l'entrata a regime del Fondo, che rimane tuttavia ancora da completare, tra l'altro, nei profili organizzativi e da integrare nello stesso assetto degli organi, oramai a distanza di oltre quattro anni dalla istituzione del Fondo stesso.

Manca, infatti, nel regolamento deliberato dal Fondo, la previsione del Collegio dei sindaci nel novero degli organi e il Comitato amministratore ha confermato l'affidamento esterno per la revisione legale dei conti, insistendo nella pregressa interpretazione e applicazione della normativa generale vigente per i fondi complementari.

Nei profili organizzativi e operativi, restano da completare gli allegati tecnici alla convenzione di servizio, sia per il supporto alle funzioni del Responsabile della gestione, sia per la definizione degli oneri di locazione degli spazi occupati dal Fondo nella sede dell'INPS, che si risolvono in mancate entrate per l'Istituto, ancora da recuperare.

Il bilancio 2010 chiude con un attivo netto destinato all'investimento di 34 mln di euro (21,8 mln nel 2009), con spese di gestione salite a 177,3 mgl di euro (168 mgl nel 2009), che hanno portato a un difficile pareggio della specifica area del conto economico.

Quanto alle spese di gestione conviene ribadire che la loro crescita è destinata a dilatarsi, con la progressiva entrata a regime del Fondo, producendo incidenze negative sul rendimento delle quote, soprattutto per effetto della integrale attuazione della convenzione di servizio e della piena realizzazione di tutti gli adempimenti prescritti, come – in via esemplificativa - il monitoraggio sulla gestione degli investimenti, avviato nel 2010.

Nonostante le reiterate sollecitazioni del magistrato della Corte, non risulta inoltre predisposto un adeguato budget per il 2011, né effettuata la specifica analisi sulle prospettive e sulla sostenibilità del Fondo, che segnala gli iscritti al 31 dicembre 2010 nel numero di 41.137 (36.430 nel 2009), comprendendovi peraltro oltre la metà di soggetti con uno o due versamenti nell'anno, trattandosi essenzialmente di dipendenti da società di somministrazione di lavoro temporaneo.

Le prospettive del Fondo vanno comunque principalmente valutate alla luce della recente attivazione del fondo per i lavoratori interinali ("FONTEMP"), che potrebbe assorbire la quasi totalità della platea degli iscritti a Fondinps, con impossibilità di fronteggiare gli stessi oneri correnti di gestione.

In più è oramai vicina la scadenza del primo mandato del Comitato amministratore del Fondo, per il quale potrebbe porsi la problematica sulla riduzione della attuale composizione collegiale, in applicazione delle misure legislative sulla razionalizzazione degli apparati e il contenimento delle spese.

Conserva quindi piena attualità e anzi assume maggiore valenza l'osservazione, formulata nei precedenti referti della Corte, sull'esigenza di pervenire a una decisione definitiva, che risponda alle linee di riforma del settore, orientate alla aggregazione dei Fondi minori, per il conseguimento di molteplici effetti positivi: omogeneizzazione delle prestazioni e degli investimenti; riduzione dei costi per gli aderenti, agevolata dalla ottimizzazione delle economie di scala; costituzione di una massa critica più idonea a strategie di medio e lungo periodo; una più efficace azione di controllo e accertamento da parte degli organi di vigilanza e una migliore comunicazione.

Nella direzione indicata si è collocata l'iniziativa del Ministero dell'economia (nota del 20 aprile 2010), nei confronti dei Ministeri interessati, per sollecitare specifiche misure, anche in forma di proposte di modifica normativa, peraltro rimaste prive di esito, che la Corte rassegna nuovamente all'attenzione del Parlamento.

11 – Le risultanze della gestione generale

11.1 In base all'art.20 della legge n. 88/1989, la gestione finanziaria e patrimoniale è unica e unico è il bilancio, che rappresenta le complessive attività svolte e tutte le gestioni previdenziali e assistenziali amministrate dall'Istituto, per le quali viene tuttavia mantenuta autonomia economico-patrimoniale.

I bilanci includono pertanto, in un documento unitario, l'intera gestione dell'Ente, esposta anche nei profili finanziari, mentre gli schemi di ciascuna delle 40 gestioni amministrate sono redatti solo in termini economico-patrimoniali.

Il rendiconto generale è formato da tutti i documenti previsti dalla normativa dettata per gli enti pubblici istituzionali (D.P.R. n.97/2003) – richiamata dal regolamento contabile dell'INPS – e riporta in allegato i bilanci di esercizio delle società partecipate.

Sempre per effetto delle specifiche norme primarie, vengono altresì redatti un conto economico generale e uno stato patrimoniale, al netto degli interventi assistenziali, ai fini della loro separazione da quelli previdenziali e quindi allo scopo di rappresentare una prima sommaria distinzione fra le rispettive aree.

I predetti elaborati escludono peraltro le sole gestioni relative rispettivamente agli interventi assistenziali (GIAS) e a quelli per gli invalidi civili e prescindono dall'analisi sulla effettiva natura delle componenti analoghe incluse nelle altre gestioni in modo indifferenziato, con conseguente impossibilità di una chiara identificazione.

In proposito, per una sperimentazione di più compiuta imputazione - per natura - delle voci di entrata e uscita relative agli "ammortizzatori sociali", si fa rinvio alla precedente relazione sull'esercizio 2008 (cap.8).

Rimane tuttavia ferma l'esigenza – ribadita più volte anche dal CIV - di ulteriori modifiche normative che consentano una migliore esposizione e lettura del bilancio e comunque, da parte dell'Istituto, di una parallela ulteriore rappresentazione dei dati, attraverso la definitiva attuazione delle più volte preannunciate misure di implementazione del sistema di contabilità analitica, da utilizzare anche per tale specifica finalità.

Sempre con riguardo alle modalità di rappresentazione in bilancio delle singole gestioni, conviene nuovamente sottolineare gli effetti distorsivi derivanti dalla movimentazione del "Fondo di tesoreria" - gestito dall'INPS per conto dello Stato e riguardante il TFR delle imprese con almeno 50 dipendenti non optanti per la previdenza complementare - che incrementa il totale delle entrate e uscite, tanto di

parte corrente quanto in conto capitale e il cui bilanciamento incompleto influenza, sia pure in misura ridotta, anche i saldi generali.

Ancora con riferimento alle singole gestioni amministrate, restano da completare gli adempimenti finali concernenti il Fondo speciale di previdenza per gli sportivi ("Sportass") – soppresso e trasferito all'INPS (ramo previdenziale) e all'INAIL (ramo assicurativo) sino dal 2 ottobre 2007 – soprattutto dopo l'intervenuta approvazione del bilancio di chiusura da parte dei componenti dell'ex Consiglio direttivo in data 18 febbraio 2009.

Rimane inoltre ancora da perfezionare la chiusura dei rapporti con l'INAIL, per le partite dell'ex SCAU soppresso dal lontano 1995, mentre altri ritardi si prospettano nella definizione dei rapporti conseguenti all'incorporazione nel 2010 dell'ex Ipost, per effetto della mancata tempestiva emanazione dei prescritti decreti interministeriali.

Una soluzione conclusiva è stata invece raggiunta per il fondo di previdenza complementare denominato "Fondinps"- dotato per legge di separatezza patrimoniale, amministrativa e contabile – il cui bilancio, anche a seguito di specifiche indicazioni del Ministero del lavoro, viene allegato (o "annesso", secondo la più adeguata qualificazione indicata dal Collegio dei sindaci) al consuntivo generale dell'Istituto, "senza formare oggetto di specifica approvazione".

In tema di adempimenti di bilancio, deve peraltro nuovamente sottolinearsi la perdurante inosservanza, sia delle norme del regolamento interno sulle verifiche attuariali almeno triennali, sia di quelle sui corrispondenti documenti sintetici di aggiornamento da redigere annualmente.

In merito soprattutto al primo adempimento e con riferimento alla determina commissariale 30 dicembre 2009, che ha stabilito la effettuazione della verifica tecnico/attuariale delle gestioni amministrate dall'INPS e la conseguente redazione dei bilanci tecnici, va pertanto ribadita la sollecitazione, fatta propria anche dal Collegio dei sindaci, per una oramai indifferibile esecuzione, unitamente alla sottolineata priorità per il FPLD, in ragione della sua rilevanza e incidenza determinante sui conti generali dell'Istituto.

Con riguardo all'impostazione degli schemi di bilancio in termini finanziari, conviene nuovamente evidenziare che la riduzione da 8 a 6 delle unità previsionali di base (UPB) rende meno agevole la lettura e l'analisi delle dimensioni e della natura dei flussi pertinenti i centri di responsabilità di primo livello, che vedono l'accorpamento in una sola UPB (residuale) della sommatoria delle movimentazioni di ben 7 Direzioni centrali, tra le quali quella preposta alle rilevanti e delicate competenze di tenuta dei

conti dell'Istituto (e centro di imputazione dei massicci trasferimenti statali), oltre alle 15 Direzioni regionali, parimenti di primo livello.

Sempre nel profilo finanziario, rimane ancora irrisolta, inoltre, l'esigenza sia di una più puntuale indicazione delle motivazioni che giustificano la classificazione delle spese e la loro variazione da non obbligatorie in obbligatorie, sia di una più precisa definizione dell'oggetto di taluni capitoli - non chiaramente identificabile - che accresce i rischi di sovrapposizioni e non rende agevole la verifica sulla attuazione delle norme di contenimento e riduzione di alcune tipologie di uscite.

Con riguardo all'applicazione sperimentale e transitoria di uno schema aggiuntivo di bilancio per missioni e programmi - secondo le classificazioni economiche e funzionali adottate a livello europeo (SEC 95) - va nuovamente segnalato che il documento corrisponde solo parzialmente alle principali strutture organizzative e alle più importanti funzioni e attività dell'Istituto.

Un approfondimento specifico, in precedenza già richiamato, si rende pertanto indispensabile nell'ambito delle modifiche per la revisione del regolamento contabile interno – e delle connesse disposizioni del regolamento di organizzazione – che andrà adeguato anche alle innovazioni recate, sia dalla recente disciplina di riforma della contabilità pubblica e del bilancio dello Stato (legge n.196/2009), nella quale è stabilita, tra l'altro, l'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti del settore pubblico, sia dal d.lgs. n.91/2011, in cui è prevista la revisione del D.P.R. n.97/2003.

In proposito vanno altresì rammentate le condivisibili indicazioni del CIV – contenute nella relazione programmatica per gli anni 2011-2013, approvata il 28 luglio 2010 - che sottolineano l'esigenza di rafforzare l'armonizzazione del bilancio con quello delle altre pubbliche amministrazioni, perseguendo: una visione complessiva della finanza pubblica e, nel contempo, la rendicontazione della sostenibilità del sistema previdenziale nei confronti di tutti i finanziatori; una più significativa riforma del bilancio, delle procedure di formazione e della rappresentazione delle missioni dell'Istituto; il compiuto utilizzo della contabilità economico-analitica, che rappresenti i costi per processo/attività e per prodotto/servizio, quelli imputabili alle singoli gestioni amministrate e le relative variazioni e quindi applichi modalità adeguate a consentire una effettiva valutazione dei risparmi ottenuti nella attuazione dei compiti istituzionali.

11.2 Dall'analisi dell'iter procedimentale, emerge il rispetto delle scadenze per il bilancio preventivo 2010, con la predisposizione definita dal Commissario straordinario nel mese di settembre 2009, cui è seguita l'approvazione entro il

prescritto termine del mese di novembre da parte del CIV, contenendo di conseguenza le limitazioni imposte dall'esercizio provvisorio al normale andamento gestionale.

Rimane ferma comunque l'esigenza – già rappresentata dalla Corte nei precedenti referti - di una rivisitazione della vigente disciplina sui bilanci, dettata dalla legge n.88 del 1989, che si riconnette a quella - più generale - di riforma dei poteri di vigilanza ministeriali, segnalata nuovamente nei primi due capitoli del presente referto.

Una specifica regolamentazione, aggiornata alle norme di semplificazione adottate successivamente per tutti gli enti pubblici, con l'introduzione del meccanismo del silenzio-assenso, consentirebbe, infatti, di evitare modalità interpretative e attuative differenziate, tra l'altro suscettibili di produrre il ricorso automatico all'esercizio provvisorio, nel periodo della prescritta attesa del decorso degli ulteriori 60 giorni previsti per i rilievi ministeriali, come è avvenuto frequentemente, nei casi di mancata approvazione del CIV entro ottobre e pur nel rispetto della scadenza di novembre, stabilita dalle disposizioni vigenti per l'Istituto.

11.3 Le risultanze delle previsioni iniziali si compendiano nei valori di seguito riportati, che evidenziano una pressoché generalizzata riduzione dei saldi di esercizio, condizionati soprattutto dal contenimento degli apporti statali.

Previsioni iniziali

(milioni di euro)

	2009	**2010**
Risultato finanziario di competenza complessivo	10.443	4.145
Anticipazione di cassa dello Stato	3.246	3.171
Apporti complessivi dello Stato (in termini di competenza)	82.400	83.730
Apporti complessivi dello Stato (in termini di cassa)	75.928	85.466
Avanzo di amministrazione	60.008	61.259
Risultato economico di esercizio	8.723	2.873
Netto patrimoniale	52.249	48.145

Nel corso dell'esercizio hanno registrato ritardi sia l'assestamento sia la successiva nota di variazione, rispettivamente approvati il 12 ottobre e il 28 dicembre 2010.

I dati delle previsioni assestate vengono riportati nella seguente tabella.

Previsioni assestate

(milioni di euro)

	2009	**2010**
Risultato finanziario di competenza complessivo	7.961	706
Anticipazione di cassa dello Stato	2.331	2.498
Apporti complessivi dello Stato (in termini di competenza)	83.036	88.599
Apporti complessivi dello Stato (in termini di cassa)	82.721	93.353
Avanzo di amministrazione	57.114	56.006
Risultato economico di esercizio	5.956	- 3.782
Netto patrimoniale	45.272	38.737

Così come nel precedente esercizio, per effetto soprattutto della crisi economica, le previsioni assestate peggiorano notevolmente quelle iniziali più favorevoli, ma non trovano riscontro nei dati di consuntivo, nel quale subiscono una sensibile attenuazione.

Nell'assestato del 2010 risulta in particolare una sovrastima dei trasferimenti statali in entrata e delle prestazioni istituzionali in uscita, che appesantisce le corrispondenti previsioni e quindi le risultanze intermedie rispetto a quelle finali.

In occasione dell'assestato 2011, sono state richieste precisazioni sui principali fattori a fondamento delle stime, che verranno fornite stabilmente per i bilanci di previsione e le relative variazioni.

11.4 Il progetto di conto consuntivo 2010 è stato predisposto dal Presidente l'11 luglio 2011 - nell'esercizio dei poteri devoluti dal soppresso CdA – con un ritardo di circa un mese rispetto alla scadenza stabilita; il documento ha peraltro conseguito l'approvazione da parte del CIV il 28 luglio successivo e quindi entro il termine prescritto del 31 dello stesso mese.

Dei documenti che compongono il bilancio, vengono presi in esame la situazione finanziaria, il conto economico e lo stato patrimoniale.

I principali dati del consuntivo 2010 – posti in raffronto con quelli dei precedenti esercizi, a partire dal 2007 – trovano esposizione nella seguente tabella.

Andamento della gestione generale

(milioni di euro)

Aggregati	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Avanzo/disavanzo finanziario	9.282	13.494	5.324	**1.664**
di parte corrente	9.966	13.901	3.316	**1.965**
in c/capitale	-684	-407	2.008	**-301**
Avanzo di amministrazione	38.290	49.153	55.300	**59.535**
Risultato economico	6.918	6.858	3.203	**-1.374**
Patrimonio netto	32.458	39.316	*42.519	**43.558**
Apporti complessivi dello Stato**	75.888	79.180	84.199	**84.145**
Riscossioni***	169.699	182.771	189.749	**186.996**
Pagamenti	240.933	253.855	271.639	**275.966**
Apporti complessivi dello Stato ******	75.928	78.859	81.524	**76.890**
per trasferimenti	74.802	76.773	79.210	**75.585**
per anticipazioni	1.126	2.086	2.314	**1.305**
Entrate contributive	136.967	147.666	145.031	**147.647**
Prestazioni istituzionali	189.407	198.003	209.169	**215.533**

(*) al netto di IPOST
(**) in termini finanziari di competenza
(***) al netto degli apporti complessivi dello Stato
(****) in termini finanziari di cassa

Il deterioramento ulteriore dei dati nel 2010 è da ascrivere agli andamenti dei principali aggregati di parte corrente, che mostrano l'aumento più che doppio delle uscite per prestazioni rispetto a quello delle entrate per contribuzioni, ma soprattutto il già rilevato arresto della pregressa dinamica accrescitiva dei trasferimenti, che riduce il ruolo della componente più importante per l'equilibrio dei conti dell'Istituto.

Ne è derivata una caduta dell'avanzo finanziario di competenza da 5,3 a 1,7 mld di euro (pari a -3,7 mld di euro), che si accompagna al primo risultato economico negativo a partire dal 1999, il cui ammontare di -1,4 mld euro peggiora di 4,6 mld il saldo positivo del 2009.

La tendenziale flessione degli apporti statali – indispensabili ad assicurare i crescenti fabbisogni annuali – ha indotto il ricorso ad un massiccio impiego delle

disponibilità liquide che potrebbe esporre, nel medio periodo e ove dovesse proseguire con lo stesso ritmo, a rischi di correntezza la stessa erogazione delle prestazioni.

Il patrimonio netto vede ancora un incremento di oltre 1 mld di euro, ma solo per effetto dell'inclusione dell'avanzo ex Ipost, incorporato nell'INPS nel 2010, al netto del quale si sarebbe verificata una diminuzione corrispondente al risultato economico negativo dell'esercizio.

L'avanzo di amministrazione conferma una progressione rallentata, pur mantenendo valori molto elevati (59,5 mld di euro), per la crescente incidenza dei residui attivi che si dilatano sino alla mole ingente di 102,8 mld di euro, soggetti peraltro ad elevati tassi di svalutazione e a massicci annullamenti annuali.

Per la compiuta valutazione dei dati di bilancio e del loro andamento si rende peraltro indispensabile la contestuale analisi, sia dei risultati delle gestioni amministrate - trattate nel capitolo 10 cui si rinvia e che ne costituiscono la parte preponderante - sia degli effetti delle compensazioni interne, che sono alla base dei saldi generali ancora in sostanziale equilibrio, i quali continuano a poggiare sui cospicui avanzi della gestione dei "parasubordinati" e di quella delle prestazioni temporanee, oltre che sui già segnalati apporti dello Stato, ancora vicini ad un terzo delle entrate, al netto delle partite di giro.

Le evidenziate tendenze peggiorative del quadro complessivo risultano in grave appesantimento nelle proiezioni assestate del 2011, che rispecchiano la situazione più aggiornata dei conti dell'Istituto, espressa da una perdita di esercizio superiore a 2,9 mld di euro e quindi più che doppia rispetto a quella del 2010.

11.5 La gestione finanziaria di competenza evidenzia accertamenti per 279,1 mld di euro (in calo rispetto ai 281,5 mld del 2009) e impegni per 277,4 mld di euro (in risalita rispetto ai 276,2 mld del 2009) - al lordo di 36,1 mld di euro di partite di giro - con un saldo totale di 1,7 mld di euro (a fronte dei 5,3 mld del 2009), che prosegue il ciclo peggiorativo iniziato nell'anno precedente, portandosi ad un livello inferiore al 2006.

In particolare, si registra una flessione delle entrate totali di 2,4 mld di euro, vicina al -1%, cui si contrappone un aumento delle uscite di 1,2 mld di euro, prossimo al +0,5%, ma risulta determinante soprattutto l'incremento degli interventi diversi pari a 3,7 mld di euro, che sopravanza e annulla la promettente ripresa delle contribuzioni di oltre 2,6 mld di euro, segnando un differenziale negativo di 1,1 mld di euro.

Nella seguente tabella vengono riportati gli aggregati e i saldi più significativi della gestione in esame.

GESTIONE FINANZIARIA DI COMPETENZA

(milioni di euro)

			2009	2010	Variazione Assoluta	Variazione %
Tit. 1		**Entrate correnti**	**233.648**	**236.061**	**2.413**	**1,0**
	1	Entrate contributive	145.031	147.647	2.616	1,8
	2	Entrate derivanti da trasferimenti correnti	84.890	84.824	-66	-0,1
	3	Altre entrate	3.727	3.590	-137	-3,7
Tit. 2		**Entrate in conto capitale**	**12.700**	**6.994**	**-5.706**	**-44,9**
	1	Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	**10.235**	**5.637**	**-4.598**	**-44,9**
	3	Accensione di prestiti	**2.465**	**1.357**	**-1.108**	**-44,9**
		Anticipazioni della Tesoreria dello Stato	0	0	0	0,0
		Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	2.314	1.305	-1.009	-44%
		Altre accensioni di prestiti	151	52	-99	-65,6
Tit. 4		**Partite di giro**	**35.185**	**36.057**	**872**	**2,5**
		Totale delle entrate	**281.533**	**279.112**	**-2.421**	**-0.9**
Tit. 1		**Uscite correnti**	**230.332**	**234.096**	**3.764**	**1,6**
	1	Funzionamento	2.986	3.013	27	0,9
	2	Interventi diversi	227.054 (a)	230.780 (b)	3.726	1,6
	4	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	292	303	11	3,8
Tit. 2		**Uscite in conto capitale**	**10.692**	**7.295**	**-3.397**	**-31,8**
	1	**Investimenti**	**8.364**	**5.984**	**-2.380**	**-28,5**
	2	**Oneri comuni**	**2.328**	**1.311**	**-1.017**	**-43,7**
		Rimborso anticipazioni della Tesoreria dello Stato	0	0	0	0,0
		Rimborso anticipazioni dello Stato	2.314	1.305	-1.009	-44%
		Estinzione di altri debiti	14	6	-8	-57,1
Tit. 4		**Partite di giro**	**35.185**	**36.057**	**872**	**2,5**
		Totale delle uscite	**276.209**	**277.448**	**1.239**	**0,4**
		Saldo di parte corrente	3.316	1.965	-1.351	-40,7
		Saldo in conto capitale	2.008	-301	-2.309	….
		Saldo partite di giro	0	0	0	0,0
		Saldo complessivo	**5.324**	**1.664**	**-3.660**	**-68,7**

a) di cui 209.169 mln di euro per prestazioni istituzionali

b) di cui 215.533 mln di euro per prestazioni istituzionali

In termini assoluti e di incidenza, continua a predominare l'aggregato di parte corrente e il relativo saldo si rispecchia pienamente su quello complessivo, concorrendo con un importo di quasi 2 mld di euro, che compensa il differenziale negativo della componente in conto capitale.

Subiscono inoltre un'ulteriore riduzione le partite in conto capitale, che erano state interessate nel 2009 da un'entrata straordinaria di 2,5 mld di euro – e quindi da un apporto positivo al saldo finale di 2 mld di euro – imputabile al prelievo dalla

Tesoreria centrale dello Stato di fondi depositati derivanti dalle pregresse cessioni di immobili alla SCIP e al FIP.

Nell'esame di tali ultime partite merita comunque rinnovata segnalazione il fenomeno delle somme impegnate per la restituzione delle anticipazioni sul fabbisogno previdenziale a cui non fanno seguito corrispondenti pagamenti - anche parziali – che si perpetua quale anomalo fattore di crescita dei corrispondenti residui e dei debiti patrimoniali, con conseguente crescita di ambedue le voci finanziarie e patrimoniali.

Va pertanto ribadito l'auspicio di una modifica - anche sul piano normativo - che eviti appesantimenti del conto finanziario, per impegni privi di presupposti certi e il conto patrimoniale, per debiti (ormai prossimi ai 21 mld di euro), il cui accumulo ne ha visto in passato il ripiano, con accollo a carico dello Stato (art.35, della legge 448/1988), nell'ingente importo di 121.630 mld di lire (pari a 62,8 mld di euro).

Sempre nell'ambito delle partite in conto capitale conviene evidenziare nuovamente nel presente referto che, in assenza di una più adeguata rappresentazione nel bilancio generale, la gestione del Fondo di tesoreria per l'erogazione ai lavoratori dipendenti privati dei trattamenti di fine rapporto continua a gonfiare artificiosamente le risultanze finali dell'aggregato, nel quale vengono esposte le complessive movimentazioni con la Tesoreria dello Stato sostanzialmente assimilabili ad operazioni di giroconto.

11.5.1 A differenza dell'esercizio precedente, l'aumento delle entrate correnti è imputabile quasi esclusivamente alla già evidenziata risalita dei contributi, che segnano un progresso di quasi 2 punti percentuali, riportandosi al livello del 2008, non ancora pienamente influenzato dalla crisi globale.

La ripresa contributiva – per la quale si rinvia all'apposito capitolo di dettaglio (n.6) – appare generalizzata e deriva principalmente dal maggiore apporto del lavoro autonomo (+0,8 mld di euro), dalle nuove somme in precedenza spettanti all'ex Ipost (+0,7 mld di euro) e dal lavoro dipendente mediante denunce aziendali (+0,6 mld di euro).

Va tuttavia rammentato che sempre nella stessa voce dei contributi vengono altresì indistintamente inclusi gli importi del TFR relativi al Fondo tesoreria, che accrescono le entrate correnti – e quelle totali – di circa 5,4 mld di euro.

Diminuisce di 54 mln di euro l'ammontare dei trasferimenti correnti dallo Stato, ma conserva l'ampio valore superiore a 84,1 mld di euro, che corrisponde ad oltre la metà delle contribuzioni proprie dell'Istituto, mantenendosi fattore fondamentale per l'equilibrio di parte corrente e dei conti complessivi.

Continuano invece a rivestire un ruolo marginale le "Altre entrate", che rappresentano circa il 2% delle contribuzioni e diminuiscono soprattutto per effetto dei minori redditi e proventi patrimoniali.

Nell'ambito della stessa voce va segnalato l'aumento delle poste correttive e compensative di spese correnti, che salgono leggermente (+17 mln di euro), grazie al recupero delle prestazioni a sostegno del reddito (+54 mln di euro), mentre si riduce il parallelo recupero delle prestazioni pensionistiche indebite (-30 mln di euro, a fronte dei +346 del 2009).

La consistenza della cifra totale dei predetti recuperi, che permane sostanzialmente al livello elevato di 2.128 mln di euro (2.158 nel 2009), induce a rinnovare la raccomandazione, pur nel riconoscimento dei progressi conseguiti, ad una intensificazione nello sforzo di contenimento di un fenomeno negativo - sia per l'Ente, sia per i destinatari delle misure stesse – provvedendo alla compiuta attuazione dello specifico disposto normativo (art.20, comma 12, della legge n.133 del 2008), già richiamato dalla Corte dei conti nella precedente relazione e rafforzando le misure sollecitatorie per una tempestiva trasmissione telematica da parte dei Comuni, delle variazioni anagrafiche.

Componente sempre più modesta delle " Altre entrate" è la categoria della vendita di beni e della prestazione di servizi, ridimensionata da 69 a 66mln di euro (84 nel 2008), peraltro nei soli accertamenti, mentre crescono i corrispondenti residui - passando da 162 a 192 mln di euro - quale sintomo di maggiori difficoltà nelle riscossioni.

In particolare, gli aumenti dei rimborsi spese relativi alla riscossione dei contributi (+0,35 mln di euro) e per l'erogazione di prestazioni pensionistiche (+0,75 mln di euro) risultano del tutto insufficienti a compensare i minori importi relativi, sia ai corrispettivi per l'attività di gestione e vendita immobili ceduti alla SCIP (-2 mln di euro), sia ai proventi derivanti dall'attività di rimborso spese per visite di controllo (-1,1 mln di euro), sia a quelli derivanti dall'attività di gestione e di riscossione dei crediti contributivi ceduti (-1,4 mln di euro).

Ulteriore componente caratteristica delle "Altre entrate" è costituita dalla categoria dei redditi e proventi patrimoniali, che continuano a registrare valori in decremento - da 218 mln di euro del 2008 a 62 mln di euro del 2010 – riconducibili ai minori interessi sui fondi presso la Tesoreria centrale dello Stato a seguito della cessione degli immobili alla SCIP (-88 mln di euro).

11.5.2 L'altro principale aggregato che incide sul saldo della gestione finanziaria di parte corrente è rappresentato dalle uscite, nel cui ambito le prestazioni istituzionali

– per le quali si fa rinvio all'apposito capitolo n.7 - assumono un peso sempre più rilevante, sia in termini assoluti, che relativi.

Analogo rinvio viene fatto ai capitoli nn. 2 e 5, rispettivamente per le spese degli organi e del personale, mentre un'analisi specifica meritano gli oneri correnti di funzionamento, anche se costituiscono poco più di un punto percentuale dell'intero aggregato.

Pur rallentando la loro dinamica accrescitiva, le spese correnti di funzionamento salgono da 2.986 a 3.013 mln di euro, con un aumento di 27 mln di euro (+89 mln nel 2009); con l'aggiunta della quota in conto capitale l'ammontare raggiunge i 4.008 mln di euro (a fronte dei 4.004 del 2009), che registra una diminuzione della parte obbligatoria, ma un incremento di quella discrezionale.

L'analisi per categoria mostra la maggiore crescita delle uscite discrezionali per l'acquisto di beni di consumo e servizi (+51,5 mln di euro) e la riduzione più significativa per le uscite non classificabili in altre voci; nell'ambito delle seconde vanno segnalati gli oneri legali per il recupero dei crediti contributivi e delle prestazioni, che scendono da 271 a 249 mln di euro.

Le misure di contenimento delle voci di uscita non obbligatorie hanno interessato anche il 2010 e si sono concretizzate nell'attuazione delle disposizioni previste dalle leggi finanziarie per il 2006 e 2008 e dalla legge 6 agosto 2008, n°133.

Sulla base delle verifiche effettuate dal Collegio dei sindaci, le spese soggette a vincolo rientrano nei limiti stabiliti e risultano effettuati i prescritti riversamenti al bilancio dello Stato, fatta eccezione per le spese postali e telefoniche, il cui aumento viene imputato alle accresciute esigenze informative derivanti dai compiti aggiuntivi assegnati all'Istituto e agli obblighi contrattuali in essere.

Una specifica annotazione richiedono ancora i tetti percentuali di riduzione previsti per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, per i quali, l'assenza di auspicabili direttive ministeriali comuni ha indotto – a quel che risulta – l'individuazione di parametri non uniformi, riferiti ai valori catastali o a quelli di mercato.

La scelta dei secondi da parte dell'INPS – basata sul criterio del valore corrente indicato, secondo l'Istituto, dall'Agenzia del Demanio per gli immobili statali – determina l'elevazione del limite corrispondente e, di fatto, porta all'azzeramento dei potenziali rimborsi da versare al bilancio dello Stato.

11.5.3 Nell'ambito degli oneri di funzionamento, le spese per l'acquisto di beni di consumo e servizi rallentano il pregresso trend di crescita costante, portando gli impegni complessivi a 1.400 mln di euro (+2,4%;+33 mln di euro), a fronte dei 1.367 del 2009 (+13,8%; +166 mln di euro).

L'incremento, inferiore a quello fatto registrare nel 2009, è tuttavia da attribuire principalmente – come già in precedenza segnalato - alle spese aventi natura discrezionale, che salgono da 355 a 406 mln di euro, mentre si contrae la quota obbligatoria da 1.011 a 993 mln di euro.

Particolare rilevanza assumono la dinamica degli impegni dei tre seguenti capitoli - che fanno registrare in valore assoluto gli aumenti più rilevanti - e il sistematico incremento del primo di essi, nell'arco di un quinquennio:

1) i servizi di trasmissione dei dati forniti dalla rete unitaria per la pubblica amministrazione iscritti nel capitolo 5U1104055, che evidenzia importi per 184 mln di euro, con una maggiore somma di 35 mln di euro. Il capitolo già nel 2009 era incrementato dell'85%, portando cosi la variazione dal 2006 al 2010 da 21 a 184 mln di euro (+776%);
2) le spese per la fornitura di prestazione lavoro temporaneo esposte nel capitolo 5U1104053, il cui ammontare passa da 9 a 29 mln di euro (+222%; +20 mln di euro);
3) le spese postali e telefoniche, ricomprese nel capitolo 5U1104011, il cui importo passa da 60 a 71 mln di euro (+19%; +18,3 mln di euro).

I capitoli che hanno mostrato le più significative diminuzioni in termini assoluti sono due: il primo riguarda le spese per servizi svolti da altri enti ed organismi nazionali per l'accertamento e la riscossione di contributi e per l'erogazione delle prestazioni (cap.5U1104020) e registra decrementi dell'11% (-52 mln di euro); il secondo concerne i servizi svolti dalle banche e dagli uffici dei conti correnti postali (cap.5U1104023) ed evidenzia una flessione del 9% (-10 mln di euro).

La rilevata riduzione della dinamica accrescitiva delle spese in esame non appare tuttavia riconducibile alla funzione centralizzata degli acquisti, in ragione delle difficoltà nella corretta quantificazione degli effettivi risparmi; va in ogni caso sottolineato che non risulta interrotta la costante dilatazione degli oneri per l'informatica – di successiva trattazione – e che l'assestato 2011 mostra una notevole riespansione dell'importo totale.

11.5.4 L'analisi delle forme di aggiudicazione non evidenzia sintomi di miglioramento nella corretta gestione delle procedure contrattuali, in quanto subiscono un sostanziale dimezzamento quelle aperte e aumentano le negoziate.

Nei contratti di importo superiore a 1 mln di euro, emerge un ricorso al mercato assolutamente residuale, che appare disallineato rispetto alle finalità perseguite con la misura organizzativa – attuata dall'Istituto – di centralizzazione degli acquisti in capo ad una struttura unica, mirata all'ottimizzazione del ciclo integrale degli approvvigionamenti.

La distanza dall'obbiettivo prefigurato, viene confermata dal puntuale controllo operato dal Collegio dei sindaci sull'insieme delle determine dirigenziali della competente D.C. Risorse strumentali, che ha evidenziato numerose e ripetute patologie gestionali collegate soprattutto ad una programmazione negoziale inadeguata – con conseguente ricorso non giustificato agli istituti della proroga e dell'affidamento provvisorio – oltre che alla reiterata e generica indicazione di urgenza e imprevedibilità per i lavori di manutenzione straordinaria, ed al frequente frazionamento dei lavori di manutenzione ordinaria, nonché a carenze nella redazione dei capitolati di gara, produttive di contenzioso.

Analoghe osservazioni istruttorie sono state formulate dal magistrato delegato al controllo, che ha segnalato due casi all'attenzione della competente Procura della Corte dei conti.

11.5.5 Il costante processo di implementazione dell'informatizzazione, sia di aggiornamento che per i nuovi compiti attribuiti all'Ente, ha comportato anche nel 2010 una sensibile crescita della spesa per i contratti di informatica – esposta nella seguente tabella - la cui parte corrente (312,7 mln di euro) rappresenta il 22,3% dell'intera categoria delle spese per l'acquisto di beni e servizi.

Spesa dell'area informatica

(migliaia di euro)

Capitoli	Descrizione capitolo	Consuntivo 2009	Consuntivo 2010	Valore assoluto	%
5U1104039	Spese per la Trasmissione dati	1.751	1.891	140	8,0
5U1104040	Stampanti, nastri magnetici, pellicole ed altro materiale di consumo	1.881	3.532	1.651	87,8
5U1104041	Manutenzione macchine ed attrezzature connesse al software	8.368	9.629	1.261	15,1
5U1104042	Spese per l'accesso ai sistemi informativi di altri enti	714	814	100	14,0
5U1104049	Assistenza tecnica specialistica, manutenzione software	13.610	15.388	1.778	13,1
5U1104050	Assistenza tecnica specialistica, manutenzione software e altri servizi informatici	45.343	55.274	9.931	21,9
5U1104051	Spese per l'attività di monitoraggio per la gestione operativa di sistemi informativi automatizzati	625	351	-274	-43,8
5U1104055	Spese per i servizi di trasmissione dati forniti dalla rete unitaria per la P.A.	148.159	183.666	35.507	24,0
5U1104056	Spese per i servizi relativi alla "Business Continuità Disaster Recovery"	47.187	42.133	-5.054	-10,7
	Totale parte corrente	**267.638**	**312.678**	**45.040**	**16,8**
5U2112008	Acquisto macchine e attrezzature connesse con elaborazione dati	12.477	30.839	18.362	147,2
5U2112009	Spese per l'acquisizione di prodotti per procedure automatizzate	95.360	107.327	11.967	12,5
5U2112012	Licenza d'uso di prodotti software	1.163	0	-1.163	……
	Totale parte conto capitale	**109.000**	**138.166**	**29.166**	**26,8**
	Totale complessivo	**376.638**	**450.844**	**74.206**	**19,7**

La somma algebrica delle variazioni dei capitoli interessati mostra un aumento totale ancora consistente (+19,7% pari a 74,2 mln di euro) - anche se inferiore a

quello fatto registrare nel 2009 (+39,2% pari a +106 mln di euro) - con un'incidenza delle varie componenti che vede ancora una predominanza dei capitoli di parte corrente (69%), come quello per i servizi di trasmissione dati forniti dalla rete unitaria per la pubblica amministrazione, già segnalato precedentemente.

La quota restante (31%) grava sui capitoli in conto capitale, come quello per l'acquisizione di prodotti per procedure automatizzate (+12,5%; +12 mln di euro).

Assume rilievo l'incremento percentuale molto elevato delle spese per stampanti, nastri magnetici, pellicole (+87,8%) e per l'acquisto di macchine e attrezzature connesse all'elaborazione dati (+147,2%).

Gli unici capitoli che registrano una diminuzione significativa riguardano le spese per i servizi di "Business Continuity Disaster Recovery" (-10,7%; -5 mln di euro) e per le licenze d'uso di prodotti software (-100%; -1,2 mln di euro).

Le procedure di acquisizione – nell'ambito del settore - non mostrano tuttavia ancora segnali significativi nella ricerca del percorso di maggiore privilegio per le gare in ambito europeo o nazionale, e di estensione delle iniziative di adesione e sviluppo delle gare Consip, oltre che delle procedure negoziate.

11.6 Il peggioramento consistente della situazione finanziaria di competenza si rispecchia nel saldo complessivo della gestione di cassa – riportata nel seguente prospetto – che dilata il segno negativo del precedente esercizio, con una un'eccedenza nei pagamenti di 12.080 mln di euro.

Gestione finanziaria di cassa

(milioni di euro)

		Rendiconto 2009	Rendiconto 2010	Rendiconto 2009/2010	
				Var. ass.	Var. %
Ti t. 1	**Riscossioni correnti**	**222.327**	**220.918**	**-1.409**	**-0,6%**
	Entrate contributive	139.493	141.384	1.891	1,4%
	Entrate derivanti da trasferimenti correnti	79.681	76.477	-3.204	-4%
	Altre entrate	3.153	3.057	-96	-3%
Ti t. 2	**Riscossioni in conto capitale**	**13.842**	**6.994**	**-6.848**	**-49,5%**
	Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	11.377	5.637	-5.740	-50,5%
	Accensione di prestiti	2.465	1.357	-1.108	-44,9%
Ti t. 4	**Partite di giro**	**35.104**	**35.974**	**870**	**2,5%**
	Totale delle riscossioni	**271.273**	**263.886**	**-7.387**	**-2,7%**
Ti t.1	**Pagamenti correnti**	**228.573**	**234.227**	**5.654**	**2,5%**
	Funzionamento	2.831	2.792	-39	-1,4%
	Interventi diversi	225.451	231.133	5.682	2,5%
	- Pensioni	173.306	178.046	4.740	2,7%
	- Prestazioni temporanee economiche	35.128	37.344	2.216	6,3%
	- Altri interventi diversi	17.017	15.743	-1.274	-7,5%
	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	291	302	11	3,8%
Ti t. 2	**Pagamenti in conto capitale**	**8.267**	**5.999**	**-2.268**	**-27,4%**
	Investimenti	8.253	5.993	-2.260	-27,4%
	Oneri comuni	14	6	-8	-57,1%
Ti t. 4	**Partite di giro**	**34.799**	**35.740**	**941**	**2,7%**
	Totale dei pagamenti	**271.639**	**275.966**	**4.327**	**1,6%**

L'esito indicato deriva dalla contemporanea diminuzione delle riscossioni di circa 7,4 mld di euro - ascrivibile soprattutto ai –5,7 mld di euro per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti - e all'aumento dei pagamenti per 5,6 mld di euro, imputabili ai 178 mld di euro per pensioni, con ripercussioni sulla consistenza della liquidità generale dell'Istituto, che verranno analizzate nell'ambito delle risultanze patrimoniali, di successiva trattazione.

Merita inoltre segnalazione il dimezzamento nell'accensione dei prestiti (da 2.465 a 1.357 mln di euro) - collegabile ai -1.305 mln di euro di anticipazioni - che non frena tuttavia l'accumulo di debiti patrimoniali, in ragione della scarsa consistenza degli importi pagati (6 mln di euro di oneri comuni) per la loro estinzione.

11.7 L'andamento della situazione amministrativa viene riportato nella seguente tabella, che espone il raffronto con i dati del 2009.

Situazione amministrativa

(milioni di euro)

	2009	**2010**
Fondo di cassa al 1 gennaio	40.362	41.587
Riscossioni dell'anno	271.273	263.886
Pagamenti dell'anno	-271.639	-275.966
Fondo di cassa al 31 dicembre	39.996	29.507
Residui attivi al 31 dicembre	88.642	102.769
Residui passivi al 31 dicembre	-73.338	-72.741
Avanzo di amministrazione	**55.300**	**59.535**

L'avanzo di amministrazione continua ad aumentare – come nel precedente esercizio - per effetto soprattutto dell'incremento dei residui attivi lordi, ma la loro forte dilatazione di 14,1 mld di euro (6,5 mld nel 2009) porta a oltre 30 mld di euro (15,3 mld nel 2009) il divario rispetto al valore pressoché stabile dei residui passivi, mentre si apre la forbice tra i maggiori pagamenti (+4,3 mld di euro) e le minori riscossioni (-7,4 mld di euro), quale preoccupante fattore innovativo a fronte della pregressa sostanziale compensazione, per i già indicati riflessi sulla liquidità.

Nel segnalato accrescimento del saldo finale, continua quindi a incidere e ad aggravarsi la patologica dinamica dei residui attivi, che oramai superano la cifra ingente di 100 mld di euro, anche se restano influenzati dalle contingenti difficoltà nelle riscossioni indotte dalla negativa situazione economica generale.

Va comunque ribadito che una massa tanto ampia di residui attivi, per di più connotati da incerta esazione, comporta necessariamente - tra l'altro - un pesante intervento in termini di svalutazione, con conseguenti riflessi sugli equilibri economici.

Ne può trascurarsi di considerare che l'indicato fenomeno si verifica nonostante che le partite finali, subiscano all'inizio dell'esercizio un ridimensionamento - non elevato in termini percentuali, ma certo importante in termini assoluti - attraverso le operazioni di riaccertamento, senza le quali la mole complessiva raggiungerebbe dimensioni ancora più consistenti.

Assume pertanto valore stringente la ripetuta raccomandazione della Corte e dei sindaci sulla necessità di procedere ad un'attenta valutazione dei residui – i quali già scontano un consistente piano di cancellazione per 1,6 mld di partite attive e 2,2 di partite passive – al fine di ridurre il rischio di ampi ridimensionamenti dell'avanzo di amministrazione e di eventuali effetti negativi sui conti dell'Istituto.

Richiama in ogni caso la Corte la primaria esigenza della massima cura nelle operazioni di impostazione dei dati previsionali e soprattutto di iscrizione delle partite relative agli accertamenti e agli impegni, assicurandone la piena rispondenza alle norme che ne impongono l'iscrizione a fronte di somme effettivamente rispondenti a posizioni creditorie e a obbligazioni giuridicamente perfezionate.

11.8 É stata elaborata la seguente tabella che espone l'andamento della gestione economica in raffronto con i dati del 2009.

Conto economico

(milioni di euro)

		2009	2010	Variazioni	
				Valori assoluti	%
A	**Valore della produzione**				
A.01	**Proventi e corrispettivi per la produzione delle prestazioni e/o servizi**	**135.971**	**140.031**	**4.060**	**3,0**
	di cui aliquote contrib.ve a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti	144.302	146.896	2.594	1,8
	di cui poste correttive e compensative	-8.129	-8.163	-34	0,4
A.05	**Altri ricavi**	**84.219**	**85.014**	**795**	**0,9**
	di cui trasferimenti da parte dello Stato	84.199	84.145	-54	-0,1
	di cui trasferimenti da parte di altri Enti del settore pubblico	688	677	-11	-1,6
	di cui entrate non classificabili in altre voci	756	707	-49	-6,5
	di cui poste correttive e compensative	-1.523	-525	998	-65,5
	Totale valore della produzione	**220.190**	**225.045**	**4.855**	**2,2**
B	**Costo della produzione**				
B.06	**Costi per acquisto materie prime, sussidiarie, consumi e merci**				
B.06.A	**Prestazioni istituzionali**	**-206.687**	**-213.555**	**-6.868**	**3,3**
	di cui spese per prestazioni	-209.168	-215.533	-6.365	3,0
B.06.B	**Spese per acquisto beni di consumo e servizi**	**-1.365**	**-1.395**	**-30**	**2,2**
	di cui spese per l'acquisto di beni e servizi	-1.367	-1.400	-33	2,4
B.09	**Costi per il personale**	**-2.050**	**-2.114**	**-64**	**3,1**
	di cui oneri per il personale in attività di servizio	-1.616	-1.609	7	-0,4
B.10	**Ammortamenti e svalutazioni**				
B.10.A.B	**Ammortamento immobilizzazioni immateriali e materiali**	**-23**	**-141**	**-118**	**513,0**
B.10.D	**Svalutazione dei crediti compresi nell'attivo circolante**	**-2.452**	**-5.947**	**-3.495**	**142,5**
	di cui svalutazione crediti contributivi	-2.128	-5.585	-3.457	162,5
B.12	**Accantonamenti ai fondi per rischi**	**-7**	**-1**	**6**	**-85,7**
B.13	**Accantonamenti ai fondi per oneri**	**-816**	**1.036**	**1.852**	**-227,0**
	di cui assegnazioni e prelievi da riserve tecniche per la copertura di oneri futuri	-813	1.038	1.851	-227,7
B.14	**Oneri diversi di gestione**	**-7.742**	**-6.373**	**1.369**	**-17,7**
	di cui trasferimenti passivi	-7.408	-6.060	1.348	-18,2
	Totale Costi della Produzione	**-221.142**	**-228.489**	**-7.347**	**3,3**
Differenza tra valore e costi della produzione		**-952**	**-3.444**	**-2.492**	**261,8**
C	**Proventi ed oneri finanziari**				
C.16	**Altri proventi finanziari**	**119**	**63**	**-56**	**-47,1**
	di cui redditi e proventi patrimoniali	165	62	-103	-62,4
C.17	**Interessi passivi ed altri oneri finanziari**	**-343**	**-44**	**299**	**-87,2**
	Totale proventi ed oneri finanziari	**-224**	**19**	**243**	**-108,5**
D	**Rettifiche di valore di attività finanziarie**				
	di cui svalutazione di crediti bancari	-10	-1	9	-90,0
	di cui svalutazione titoli	0	-12	-12	…….
	Totale rettifiche di valore di attività finanziarie	**-4**	**-4**	**0**	**0,0**
E	**Proventi ed oneri straordinari**				
E.20	**Proventi straordinari**	**1.300**	**9**	**-1.291**	**-99,3**
	di cui prelievo dal f. acc. della rivalutazione immobili INPDAI	1.110	0	-1.110	**……**
E. 21	**Oneri straordinari**	**-16**	**-253**	**-237**	**……**
	di cui oneri straordinari derivanti da ammortamento beni mobili relativo a precedenti esercizi	0	-229	**-229**	**……**
E.22	**Sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo derivanti dalla gestione dei residui**	**3.600**	**2.453**	**-1.147**	**-31,9**
	di cui eliminazione dei residui passivi	3.391	2.134	-1.257	-37,1
E.23	**Sopravvenienze passive ed insussistenze dell'attivo derivanti dalla gestione dei residui**	**-353**	**-19**	**334**	**-94,6**
	di cui prelievo dal Fondo svalutazione crediti contributivi	2.191	1.468	-723	-33,0
	di cui eliminazione residui attivi	-2.575	-1.784	791	-30,7
	Totale proventi ed oneri straordinari	**4.532**	**2.189**	**-2.343**	**-51,7**
Risultato prima delle imposte		**3.352**	**-1.240**	**-4.592**	**-137,0**
F	**Imposte dell'esercizio**	**-149**	**-134**	**15**	**-10,1**
Risultato di esercizio		**3.203**	**-1.374**	**-4.577**	**-142,9**

La natura di azienda di erogazione dell'Istituto in cui i valori di ricavo e di costo dipendono soprattutto da fattori esogeni – in gran parte di fonte normativa - rendono il conto economico un documento contabile fortemente rigido nella struttura, che ne attenua la significatività, ma rimane comunque lo strumento principale per la verifica della capacità di creare ricchezza, quantificata dall'incremento del patrimonio netto iniziale.

Peraltro il conto in esame – a differenza del rendiconto finanziario - viene costruito sul principio della competenza economica in base al quale i costi ed i ricavi che non comportano movimenti di denaro, come gli accantonamenti al fondo rischi, formano oggetto di stima e valutazione e appaiono quindi suscettibili di ampliare i margini di manovra e quindi di determinare una diversa incidenza sui saldi generali.

In ogni caso il peggioramento della gestione finanziaria si riflette sul risultato finale, che torna negativo dopo undici esercizi, registrando una pesante flessione, superiore ai 4,6 mld di euro rispetto all'avanzo del 2009.

Conviene, infatti, sottolineare che la quota preponderante dei ricavi e dei costi complessivi è costituita dai macroaggregati finanziari corrispondenti rispettivamente, per i primi, alle contribuzioni e ai trasferimenti e, per i secondi, alle prestazioni, in ordine ai quali si rimanda ai capitoli di riferimento.

Oltre a considerare l'incidenza sui saldi della gestione del Fondo di Tesoreria, va segnalato che i dati esposti nella tabella mostrano il migliorato andamento delle contribuzioni (+1,8%; +2,6 mld di euro), che rimane tuttavia notevolmente inferiore all'aumento della spesa per prestazioni (+3%; +6,4 mld di euro) e, soprattutto, la dinamica negativa delle maggiori poste contabili che non danno luogo a movimenti finanziari quali l'accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi (-5,6 mld di euro), il venir meno dei prelievi dal fondo accantonamento della rivalutazione immobili Inpdai per 1,1 mld di euro e un calo del 37% delle sopravvenienze attive per eliminazione dei residui passivi.

Il predetto accantonamento al fondo svalutazione - a differenza dell'esercizio precedente – espone infatti un aumento del 162%, passando da 2,1 mld di euro a 5,6 mld di euro, con corrispondente aggravio del conto economico di 3,5 mld di euro; il prelievo dal fondo stesso di 1,5 mld di euro, porta ad incrementarlo di oltre 4 mld di euro.

Restano pertanto confermate le osservazioni formulate nel precedente referto sull'andamento delle quote di imputazione al fondo svalutazione, che sembrano ripercorrere nel 2011 le dinamiche del 2010, con accantonamenti in preventivo per un valore comparativamente modesto (vicino agli 800 mln di euro; -726 mln di euro nel 2010) e in forte risalita nell'assestato a 3,7 mld di euro (4 mld di euro nel 2010), producendo una conseguente incidenza differenziata sui risultati economici finali.

Emerge comunque con evidenza che al netto peggioramento del saldo finale concorre il venir meno di poste straordinarie che hanno caratterizzato l'esercizio 2009, cui si aggiunge - nonostante i ripetuti provvedimenti di riforma – il maggior onere delle prestazioni istituzionali; solo la tenuta delle contribuzioni ha evitato un più pesante disavanzo.

Rimane quindi fragile la capacità dell'Istituto di remunerare tutti i fattori produttivi, anche alla luce delle debolezze che i trasferimenti dello Stato sembrano registrare (stabili nel 2010, in calo del 5% nell'assestato 2011) con un reddito operativo, nettizzato delle poste straordinarie, che dal valore positivo di 8 mld di euro nel 2008 si tramuta in uno negativo di –3,4 mld nel 2010.

11.9 La seguente tabella riporta l'andamento dello stato patrimoniale in raffronto con i dati del 2009.

(milioni di euro)

	Consistenza al 31/12/2009 *	**Consistenza al 31/12/2010**	**Variazioni**	
			Assolute	**%**
Immobilizzazioni				
Immobilizzazioni immateriali	125	140	15	12
Immobilizzazioni materiali	2.126	1.841	-285	-13,41
Immobilizzazioni finanziarie	2.706	2.747	41	1,52
Totale immobilizzazioni	**4.957**	**4.728**	**-229**	**4,62**
Attivo Circolante				
Rimanenze	206	218	12	5,83
Residui attivi meno Fondo svalutazione crediti	64.901	74.322	9.421	14,52
Disponibilità liquide	41.587	29.507	-12.080	-29,05
Totale attivo circolante	**106.694**	**104.047**	**-2.647**	**-2,48**
Ratei e risconti				
Ratei attivi	20.468	20.961	493	2,41
Totale ratei e risconti	**20.468**	**20.961**	**493**	**2,41**
Totale Attività	**132.119**	**129.736**	**-2.383**	**-1,8**
Patrimonio Netto				
Riserve obbligatorie e derivanti da legge	47.307	50.052	2.745	5,8
Avanzi (disavanzi) economici portati a nuovo	-2.730	-2.374	356	-13,04
Avanzo (disavanzo) economico d'esercizio	355	-4.120	-4.475	……..
Totale Patrimonio Netto	**44.932**	**43.558**	**-1.374**	**-3,06**
Fondi per rischi ed oneri				
Fondo per imposte	16	12	-4	-25
Fondi per rischi ed oneri	7.113	6.069	-1.044	-14,68
Totale fondi per rischi ed oneri	**7.129**	**6.081**	**-1.048**	**-14,70**
Fondo trattamento di fine rapporto	**1.589**	**1.656**	**67**	**4,22**
Residui passivi				
Debiti	73.233	72.452	-781	-1,07
Totale residui passivi	**73.233**	**72.452**	**-781**	**-1,07**
Ratei e Risconti				
Ratei passivi	4.908	5.654	746	15,2
Risconti passivi	9	16	7	77,78
Riserve tecniche	319	319	0	0
Totale ratei e risconti	**5.236**	**5.989**	**753**	**14,38**
Totale Passività	**132.119**	**129.736**	**-2.383**	**-1,8**

*integrata con i dati IPOST

L’attivo continua ad essere caratterizzato da un’ingente massa di residui attivi, che al netto del Fondo svalutazione supera i 74 mld di euro (103 mld di euro al lordo), con una crescita del 14,52% (+9,4 mld di euro), mentre appare significativa l’entità del calo della liquidità patrimoniale, corrispondente al saldo negativo delle riscossioni su pagamenti, nell’ammontare di 12.080 mln di euro.

Il passivo vede un notevole ridimensionamento dei fondi per rischi ed oneri. (-14,7%, -1 mld di euro) non attribuibile ad un fondo specifico se si esclude quello di accantonamento dei contributi dello Stato (per l’occupazione), da utilizzare negli esercizi successivi a copertura degli oneri per il mantenimento del salario, che registra una contrazione di quasi 300 mln di euro.

I debiti diminuiscono invece di quasi 800 mln di euro, a seguito della cancellazione per insussistenze, che è maggiore dell’aumento dei debiti verso lo Stato per anticipazioni.

Una rinnovata attenzione, richiamata anche dai sindaci, è richiesta per un assiduo monitoraggio dei crediti, che rappresentano il 57% dell’intero attivo, al fine di contenerne la crescita e le dimensioni, migliorando la fase di realizzo, mentre per i debiti assume rilievo la capacità di attingere alla liquidità, che segna una forte riduzione a seguito del negativo andamento della cassa.

Il sovradimensionamento dei crediti e debiti costituisce ancora la causa principale di una struttura del conto disallineata nel rapporto di solvibilità tra fonti ed impieghi.

La rigidità delle fonti è rappresentata da un patrimonio netto che continua a finanziare impieghi anche a breve, in quanto le immobilizzazioni rappresentano solo il 4% dell’attivo.

Il sostanziale equilibrio dei residui, al netto dei rispettivi ratei e risconti come potenziali crediti e debiti futuri, evidenzia l’importo ancora rassicurante della liquidità che tuttavia ha avviato – con una prima importante caduta – quella che potrebbe prospettarsi come una tendenza strutturale al ribasso, con rischi di indebolimento della garanzia all’estinzione di debiti, le cui dimensioni si mantengono di livello elevato.

L’automatismo dell’accantonamento di risorse contributive a riserva, che prescinde dai risultati economici positivi, porta l’ammontare complessivo a superare i 50 mld di euro, a fronte di un patrimonio netto di 43,6 mld di euro, confermando gli interrogativi sulla corrispondente reale consistenza, soprattutto alla luce dei risultati di esercizio, passati in territorio negativo.

11.9.1 La seguente tabella consente l'analisi dei crediti.

(milioni di euro)

		Consistenza al		Variazioni	
		1/1/10	**31/12/10**	**ass.**	**%**
1	**Crediti verso utenti, clienti, ecc.**	**178**	**194**	**16**	**9,0**
1	per entrate derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi	178	194	16	9,0
2	**Crediti verso iscritti, soci e terzi**	**63.196**	**68.374**	**5.178**	**36,0**
1	per aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o iscritti (1)	56.285	61.079	4.794	8,5
2	per quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni	0	0	0	0,0
3	per poste correttive e compensative di spese correnti (2)	3.604	3.731	127	3,5
4	per entrate non classificabili in altre voci	1.669	1.909	240	14,4
5	per alienazione di immobili e diritti reali	34	37	3	8,8
6	per alienazione di immobilizzazioni tecniche	0	0	0	0,0
7	per contributi riscossi per conto di altri enti	1.604	1.618	14	0,9
3	**Crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici**	**25.680**	**34.083**	**8.403**	**32,7**
1	per trasferimenti da parte dello Stato	20.156	28.714	8.558	42,5
2	per trasferimenti da parte delle Regioni	756	756	0	0,0
3	per trasferimenti da parte di altri Enti pubblici del settore pubblico	4.487	4.274	-213	- 4,7
4	verso lo Stato ceduti dalle imprese editrici per regolarizzazioni contributive	0	0	0	0
5	verso lo Stato ed altri Enti per entrate aventi natura di partite di giro	281	339	58	20,6
4	**Crediti verso altri**	**120**	**118**	**-2**	**- 1,7**
1	per redditi e proventi patrimoniali (3)	95	97	2	2,1
2	per altre entrate non classificabili in altre voci	2	2	0	0,0
3	per altre riscossioni	10	6	-4	- 40,0
4	per altre entrate aventi natura di partite di giro	13	13	0	0
	Totale Crediti	**89.174**	**102.769**	**13.595**	**15,2**
	Al lordo del				
	Fondo svalutazione crediti contributivi (1)	22.697	26.806	4.109	18%
	Fondo svalutazione per prestazioni da recuperare (2)	1.567	1.632	103	7,04%
	Fondo di svalutazione crediti verso locatari di immobili da reddito (3)	9	9	0	**0**

Se si esclude la flessione dei crediti verso altri (-2 milioni di euro), tutti gli aggregati aumentano, con l'evidente rilevanza per le aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e degli iscritti, che mantengono costante il trend di crescita (+8,5%;

+4.794 mln di euro) e per i crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici, che confermano una notevole percentuale di elevazione (+32,7%), passando da 26 mld di euro a 34 mld di euro.

Il primo aggregato rappresenta - come già ripetutamente segnalato - l'aspetto più critico per l'intero assetto patrimoniale, vista la sua strutturale espansione, costituendo un chiaro sintomo delle difficoltà sia nella capacità di realizzazione delle somme accertate che nella gestione ordinaria di una massa lorda superiore ormai ai 61 mld di euro.

Il tentativo di contenere l'ingente mole raggiunta, anche alla luce della "scarsa" qualità delle partite iscritte, ha portato a ricorrere ad accantonamenti al fondo svalutazione crediti, che nel 2010 hanno oltrepassato i 5,5 mld di euro, elevando il fondo stesso da 22,7 a 26,8 mld di euro (al netto degli utilizzi).

Appare ancora confermata la crescita dei crediti verso lo Stato che, pur risultando immuni da rischi nella capacità di realizzo, conservano una consistenza notevole, anche nell'ottica di auspicabili compensazioni con le corrispondenti partite debitorie che evitino eccessivi appesantimenti del bilancio.

Nell'intento di migliorare la qualità - in termini di solvibilità - dei crediti iscritti, viene utilizzato lo strumento del riaccertamento, che ha comportato una riduzione netta dei residui attivi di 1.631 mln di euro con un forte ridimensionamento rispetto al 2009 (2.528 mln di euro).

I minori 996 mln di euro cancellati rispetto al 2009 sono attribuibili ad una forte riduzione dei contributi verso aziende (da 1,2 mld a 853 mln di euro) e delle partite varie (da 593.769 a 28.658 euro), mentre solo i crediti per contributi dei lavoratori autonomi e per prestazioni da recuperare registrano un leggero incremento.

Tra le causali di eliminazione più significative si confermano la ritardata comunicazione di cessazione attività (389 mln di euro) e l'erronea o duplicata registrazione (226 mln di euro), a cui si aggiungono le somme non più dovute in forza di esplicita disposizione di legge (241 mln di euro).

La dinamica espansiva, la dimensione dei crediti e la loro incidenza sull'attivo e sulla tenuta complessiva dei conti, induce nuovamente la Corte a richiamare la massima attenzione sull'applicazione puntuale della normativa in materia per una ottimale gestione dell'intero ciclo delle entrate - dalla corretta quantificazione degli accertamenti in fase preventiva al riaccertamento in chiusura di esercizio – e sulla effettuazione dell'accantonamento al fondo svalutazione crediti rispondente a criteri idonei ad escludere rischi di possibili effetti distorsivi sugli equilibri economici, mantenendo un rapporto pressoché costante tra fondo e crediti.

11.9.2 La seguente tabella consente l'analisi dei debiti, che costituiscono la componente principale delle passività patrimoniali.

(milioni di euro)

		Consistenza al		Variazioni	
		1/1/10	**31/12/10**	**ass.**	**%**
1	**Debiti verso fornitori**	**1.257**	**1.452**	**195**	**15,5**
1	per spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi	772	975	203	26,3
2	per l'acquisizione beni di uso durevole ed opere immobiliari	0	0	0	0,0
3	per l'acquisizione beni di immobilizzazioni tecniche	485	477	-8	-1,6
2	**Debiti rappresentati da titoli di credito**	**3**	**3**	**0**	**0,0**
1	per sottoscrizioni di parte c. e acquisto di valori mobiliari	3	3	0	0,0
3	**Debiti tributari**	**11**	**12**	**1**	**9,1**
1	per oneri tributari	11	12	1	9,1
4	**Debiti verso istituti di previdenziali e sicurezza**	**2.163**	**2.259**	**96**	**4,4**
1	verso istituti di previdenza per trasferimenti passivi	3	1	**-2**	**-66,7**
2	per oneri finanziari	0	0	0	0,0
3	verso istituti di prev. per spese aventi natura di partite di giro	2.160	2.258	98	4,5
5	**Debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni dovute**	**3.661**	**1.721**	**-1.940**	**-53,0**
1	per prestazioni istituzionali	3.661	1.721	-1.940	-53,0
6	**Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici**	**60.461**	**61.472**	**1.011**	**1,7**
1	anticipazioni di tesoreria	32.155	32.155	0	0,0
2	anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali Art. 35, commi 3 e 4, legge 448/1998	19.248	20.553	1.305	6,8
3	per trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici	2.306	2.296	-10	-0,4
4	presunta insussistenza dei residui passivi	- 688	-841	-153	22,2
5	per rimborsi	2.919	2.458	-461	-15,8
6	verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro	4.509	4.839	330	7,3
7	verso regioni per assegni familiari	9	9	0	0,0
8	verso I.N.A.D.E.L. L. 303/1974	3	3	0	0,0
7	**Debiti diversi**	**5.677**	**5.533**	**-144**	**-2,5**
1	per spese per gli organi dell'Ente	2	2	0	0,0
2	per oneri per il personale in attività di servizio	259	229	-30	-11,6
3	per oneri per il personale di quiescenza	4	1	-3	-75,0
4	per trasferimenti passivi	159	194	35	22,0
5	per oneri finanziari	2.382	2.382	0	0,0
6	per poste correttive e compensative di entrate correnti	765	703	-62	-8,1
7	per spese non classificabili in altre voci	24	28	4	16,7
8	per concessione di crediti ed anticipazioni	51	40	-11	-21,6
9	per estinzioni di debiti diversi	0	0	0	0,0
10	per altre spese aventi natura di partite di giro	1.535	1.412	-123	-8,0
11	per depositi cauzionali	10	9	-1	-10,0
12	per debiti diversi	463	512	49	10,6
13	per v/aziende per depositi (art. 1, c.1223, n. 296/2006)	23	21	-2	….
	Totale debiti	**73.233**	**72.452**	**-781**	**-1,1**

Inclusa l'acquisizione delle partite ex IPOST, il 2010 chiude con una massa debitoria in diminuzione dell'1,1% (da 73,2 a 72,5 mld di euro) collegabile principalmente alle spese per prestazioni istituzionali, che in tre esercizi vedono il loro importo passare da 6.269 a 1.721 mln di euro, seguite dai debiti per rimborsi, in flessione da 2.919 a 2.458 mln di euro.

Se si escludono i debiti verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro, il cui importo cresce del 7,3% (+330 mln di euro, da 4.509 a 4.839 mln di euro), sono quelli per anticipazioni alle gestioni previdenziali che registrano l'incremento più marcato.

Questi ultimi ormai superano i 20,5 mld di euro e appaiono imputabili all'anomalo meccanismo di acquisizione di anticipazioni volto a garantire un adeguato grado di liquidità, indotto dai ritardi nel versamento dei trasferimenti pubblici, cui peraltro non corrisponde un coerente e tempestivo rimborso delle eccedenze.

La mancanza di meccanismi di aggiustamento caratterizza anche le anticipazioni di Tesoreria che, pur in mancanza di variazioni, conservano valori considerevoli, superiori ai 32 mld di euro.

Nelle precedenti relazioni è stata richiamata l'attenzione sulle misure idonee ad abbattere in modo consistente la massa dei debiti, attraverso l'utilizzo di liquidità disponibile, che fino allo scorso esercizio ammontava a circa 41 mld di euro, ma il fenomeno - come precedentemente rilevato - subisce nel 2010 un forte ridimensionamento, tale da tramutarsi, nell'ipotesi della sua prosecuzione nelle stesse dimensioni, in un rischio inverso di incidenza sulla capacità di garantire un sufficiente margine di operatività dell'intero sistema.

Si segnalano inoltre importi rilevanti, anche in assenza di variazioni consistenti, per i debiti verso istituti di previdenza per spese aventi natura di partite di giro (2.258 mln di euro), per trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici (2.296 mln di euro) e per oneri finanziari (2.382 mln di euro).

11.9.3 Le immobilizzazioni complessive appaiono sostanzialmente invariate, passando da 4,96 mld di euro a 4,7 mld di euro (-229 mln di euro), per effetto soprattutto del minor valore iscritto per mobili, macchine, arredi ed apparecchiature degli uffici in corso di acquisizione.

Le partecipazioni in altri Enti (154 mln di euro) – riportate nella seguente tabella – conservano incidenza marginale, ma rilevano ai fini della valutazione delle politiche di investimento dell'Istituto, uniformate al mantenimento dell'esistente.

Investimenti mobiliari

(euro)

	Consistenza al 1/1/2010	Aumento	Diminuz.	Consistenza al 31 dicembre 2010		
				Prezzo di acquisto	Valore di inventario	Valore nominale
Società finanziaria siderurgica (ex Finsider) Gestione Gas	2.337	0	2.337	0	0	0
Società finanziaria Siderurgica (ex Finsider)	2.042.158	0	2.042.158	0	0	0
Unicredit - Ex Rolo Banca 1473	46	0	0	0	46	355
Equitalia (ex Riscossione) S.p.a.	73.500.000	0	0	73.500.000	73.500.000	73.500.000
Intesa S.Paolo	32.371.621	0	11.509.910	56.803.459	20.861.711	5.343.887
I.G.E.I S.p.a.in liquidazione	1.185.216	0	0	1.185.268	1.185.268	3.950.842
GE.TI. S.p.a. in liquidazione	6.434.189	0	0	6.434.795	6.434.189	6.434.795
Beni Stabili S.p.a.	258.159	0	0	258.159	258.159	329.910
S.I.S.P.I. S.p.a.	325.000	0	0	335.697	325.000	325.000
S.I.S.P.I. S.p.a.	175.000	0	0	180.760	175.000	175.000
Totale titoli azionari	**116.293.726**	**0**	**13.554.405**	**138.698.138**	**102.739.321**	**90.059.183**
Partecipazioni	28.405	0	0	28.405	28.405	28.405
Strumenti finanziari	0	1.543.500	0	1.543.500	1.543.500	1.543.500
Investimenti ex Ipost	47.354.834	0	0	47.354.834	47.354.834	47.354.834
Impieghi mobiliari da perfezionare (*)	2.765.627	0	0	0	2.765.627	0
Totale Inps	**166.442.592**	**1.543.500**	**13.554.405**	**187.624.877**	**154.431.687**	**138.985.975**
Titoli ex Scau	2.401.059	0	0	2.401.059	2.401.059	3.898.775
Totale Generale	**168.843.651**	**1.543.500**	**13.554.405**	**190.025.936**	**156.832.746**	**142.884.750**

(*) Euro 2.765.627 costituiscono i decimi della Società I.GE.I. impegnati e non richiamati

Nel 2010 si registra un decremento rispetto alla consistenza rilevata al 31 dicembre 2009 - da ascrivere quasi esclusivamente alla dismissione del pacchetto azionario di Intesa S. Paolo.

In esito alla successione dell'Istituto in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo all'ex IPOST, compresi quelli riguardanti il patrimonio mobiliare, risulta l'iscrizione in bilancio di 47.354.834 euro.

Quest'ultima cifra è stata assunta al valore indicato nel bilancio di chiusura dell'Ente incorporato e viene esposta nell'attivo patrimoniale delle pertinenti gestioni titolari dei corrispondenti investimenti, con l'aggiunta delle quote di compartecipazione del 35% nelle azioni della SISPI S.p.a.

A seguito della soppressione dell'Ente Teatrale Italiano - di cui l'Istituto deteneva una quota di valore di 20.658 euro, pari al 33% del capitale sociale – risultano in via di definizione le procedure amministrative di chiusura del bilancio.

La partecipazione ad Equitalia rimane la più consistente (73.500.000 euro pari al 49% del capitale sociale), ma continua a non produrre utili per l'INPS, che vengono invece patrimonializzati, destinandoli a riserva.

Al 31 dicembre 2010 il patrimonio netto di Equitalia aumenta di 1.382.415 euro in corrispondenza all'utile d'esercizio, mentre si azzera la voce degli utili degli esercizi precedenti in quanto l'Assemblea dei soci, in sede di approvazione del bilancio 2009, ha deliberato la riclassifica dell'importo accantonato.

Con determinazione n.112 del 7 ottobre 2010, il Presidente dell'Istituto ha autorizzato – in attuazione delle specifiche clausole statutarie - la compravendita di 63 strumenti finanziari emessi da Equitalia per il prezzo di 1.543.500 euro, pari al 49% del valore degli stessi, ai fini del riconoscimento dei diritti spettanti alle ex società private concessionarie della riscossione.

Costituisce comunque più recente e significativa misura di razionalizzazione la concentrazione del pregresso ampio assetto societario in sole tre unità, operanti rispettivamente al nord, al centro e al sud del Paese.

Non si segnalano novità nella situazione delle due società in liquidazione I.G.E.I. e GE.TI.: la prima prosegue la sua attività di liquidazione e di gestione di una parte del patrimonio immobiliare da reddito dell'INPS (cui è stata aggiunta quella transitoria di gestione degli immobili ex IPOST), mentre la seconda vede ancora il suo residuo attivo accantonato e vincolato in attesa della definizione del pluriennale contenzioso ancora in corso.

La partecipazione in S.I.S.P.I. - di cui l'Istituto a seguito della soppressione di IPOST ha acquisito la proprietà integrale - non registra progressi significativi, nonostante la recente estensione delle finalità statutarie alle attività di "service" anche di natura fiscale, continuando a produrre modesti margini di ricavi: il fatturato 2010, pari a 1.362.983 euro, conferma sostanzialmente i valori 2009 (1.201.882 euro) sufficienti ancora a coprire i costi di produzione , pari a 997.785 euro, per un risultato finale di 220.669 euro.

L'ultima iniziativa promossa dall'Istituto e volta ad aumentare i volumi operativi e la redditività del capitale si è concretizzata nell'accordo - per la gestione dei flussi informativi e finanziari derivanti dalle convenzioni stipulate dall'INPS per la riscossione dei contributi da destinare al finanziamento di enti bilaterali - sottoscritto ad agosto 2011 e sottoposto al parere dell'Autorità garante della concorrenza, su richiesta istruttoria del magistrato delegato al controllo.

11.9.4 Il processo di cartolarizzazione dei crediti contributivi, per cui si rimanda alle precedenti relazioni, si è chiuso in data 2 dicembre 2005, con la sesta operazione, avente ad oggetto le partite maturate successivamente al 31 dicembre 2004 ed entro il 31 dicembre 2005; il 2007 ha visto inoltre la ristrutturazione dei crediti agricoli, per un valore nominale complessivo di 6.000 mln di euro, riguardante 50.000 soggetti.

La seguente tabella espone i più significativi dati di sintesi.

(euro)

Operazioni	Importo ceduto	Corrispettivo	% corrispettivi/ importi
1	48.492.657.811	4.138.255.000	8,53 %
2	5.035.214.886	1.190.043.000	23,63%
3	5.455.744.183	2.799.070.705	51,31%
4	11.424.513.728	2.998.842.433	26,25%
5	8.502.177.108	3.548.909.915	41,74%
6	7.299.170.572	4.999.211.001	68,49%
Totale	**86.209.478.287**	**19.674.332.054**	**22,82%**

Deve tuttavia rilevarsi la mancata realizzazione del previsto rientro al 31 luglio 2011 dei crediti ceduti, al netto peraltro di quelli agricoli ristrutturati, per i quali la società di cartolarizzazione è tenuta ad onorare gli impegni assunti con le due controparti contrattuali (Bayerische Hipo e Deutsche Bank), sino al 2023.

Alla data del 31 dicembre 2010, il portafoglio dei crediti cartolarizzati rimanenti ammontava complessivamente a 29.735 mln di euro, a fronte di una specifica quota del fondo svalutazione crediti di 19.561 mln di euro e un corrispondente valore netto di 10.174 mln di euro.

Con riferimento al settore immobiliare, l'esercizio precedente è stato caratterizzato dall'operazione di chiusura delle cartolarizzazioni, con il riacquisto dei restanti immobili da parte dei soggetti originariamente proprietari, tra cui l'Inps.; un apposito decreto del settembre 2009, contenente l'elenco delle unità immobiliari di proprietà dell'INPS e dell'ex Inpdai (in passato trasferiti allo stesso INPS), ha individuato i cespiti rientrati con conseguente incremento dei valori di bilancio iscritti tra le immobilizzazioni materiali.

Registra notevoli ritardi – per il concorso di ripetuti interventi normativi - il processo di costituzione di uno o più Fondi immobiliari ad apporto privato, finalizzato alla "valorizzazione del patrimonio immobiliare da reddito", condotto con l'ausilio di

uno studio legale specializzato e la consulenza tecnica delle Agenzie del territorio e del demanio.

In materia, risultano adottate due specifiche determinazioni, la n.62 dell'11 marzo 2010, con la quale l'Istituto ha approvato il programma di lavoro relativo alle attività propedeutiche e la n.27 del successivo 21 giugno, con la quale è stata deliberata la strategia di gara.

Nel corso dello stesso anno non è stato però possibile effettuare la gara, dovendo attendersi, prima, la pubblicazione del decreto interministeriale previsto dall'art.8, comma 15, del D.L. n.78/2010 e, poi, l'espressione dei pareri dell'AVCP e dell'AGCM.

Si è comunque in attesa della prescritta rideterminazione delle scelte adottate, in applicazione delle specifiche direttive ministeriali, che impongono – tra l'altro – una compiuta analisi dei costi e dei benefici, soprattutto con riguardo ai parametri di redditività comparati al rendimento dei titoli di Stato.

Segna inoltre notevoli ritardi la gara per il rinnovo dei contratti di gestione, che hanno visto il ricorso a periodi di proroga non consentiti.

Anche nel 2010, in applicazione della specifica normativa, si sono registrate vendite di immobili: 16 unità ad uso residenziale e 6 ad uso commerciale del patrimonio retrocesso all'INPS, per un controvalore di 12.292.979 euro e 331 unità ad uso residenziale e 42 ad uso commerciale del patrimonio retrocesso dell'ex INPDAI, per un importo di 49.331.418 euro.

La gestione ordinaria del patrimonio da reddito conferma una prevalenza dei costi sui ricavi per 55 mln di euro, peggiorando di 44,6 mln il risultato di esercizio - già negativo di 10,5 mln di euro del 2009 – in esito al raddoppio delle spese di conduzione, ammortamento e diverse (da 20.231.000 euro a 43.801.000 euro) ed una decuplicazione dei compensi alla società di gestione immobili (da 2.530.000 euro a 23.117.000 euro).

Con riguardo all'incidenza delle cartolarizzazioni sul patrimonio degli enti, si fa rinvio alle relazioni della Corte sulla specifica materia e, in particolare, alla delibera n.4/2006/G della Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

12 – Considerazioni conclusive

12.1 Nonostante la oggettiva validità degli ultimi interventi sui coefficienti di trasformazione, sull'aggancio alla speranza di vita e sull'elevazione dell'età pensionabile, restano problemi irrisolti soprattutto l'adeguatezza delle prestazioni, la flessibilità del lavoro, il calo demografico e la caduta del Pil, che hanno già inciso sui conti dell'Istituto e sul principale Fondo per il lavoro dipendente (FPLD).

Il "cantiere" delle pensioni richiede pertanto – in attesa della ancora troppo lenta transizione al metodo contributivo – quantomeno ulteriori misure di "manutenzione", volte a correggere i dissesti prodotti dalle generosità del metodo retributivo e le notevoli disuguaglianze (di genere, categorie, aliquote, imponibili) e ad attenuare la crescente incidenza della spesa sul Pil nel breve e medio periodo, nel cui solco si iscrivono la recente anticipazione dell'aumento dell'età pensionabile delle lavoratrici private e l'imposizione di transitorie contribuzioni di solidarietà.

Si prospettano tuttavia diverse ipotesi – nell'aggravarsi della crisi globale – per decisioni chiare e definitive, volte all'applicazione immediata, universale e pro rata (per le anzianità future) del metodo contributivo, a rendere strutturali le contribuzioni di solidarietà avvicinandole ai versamenti, ad adeguare automaticamente alla speranza di vita le fasce di età per una uscita flessibile, a sottoporre ad una equa variazione attuariale la pensione, al fine di incentivare la durata del lavoro e dare certezza ai programmi di vita.

Nella previdenza complementare, la frammentazione dei Fondi, la scarsità delle adesioni, gli alti costi di gestione e i bassi e incerti rendimenti, mettono in discussione la capacità del sistema di assicurare una effettiva e solida funzione integrativa della prestazione pensionistica pubblica.

In vista dell'entrata a regime del metodo contributivo, le riflessioni puntano sull'accrescimento volontario dei versamenti, quale meccanismo più semplice e meno costoso per perseguire la medesima finalità integrativa e restituire il TFR al finanziamento delle imprese e al sostegno dell'economia, vanificati dai modesti investimenti diretti nella produzione operati dai Fondi.

Nel quadro descritto, appare indilazionabile la riforma di Fondinps, connotato dalla completa esternalizzazione dei servizi amministrativi e contabili, da precarietà logistica e funzionale, da elevati e crescenti costi di gestione e dal probabile assorbimento degli iscritti, per effetto dell'attivazione di un apposito Fondo di categoria (Fontemp).

L'azione di riordino degli enti prosegue il percorso di misure ispirate al taglio dei costi, principalmente attraverso ulteriori interventi di soppressione e di accorpamento,

privi delle indispensabili disposizioni transitorie e di adattamento ai singoli ordinamenti, nell'ambito di un processo di razionalizzazione condotto per successive approssimazioni e recentemente riaperto.

12.2 É ancora lontana l'opera di compiuta revisione dell'assetto di governo dell'Istituto - con riguardo al numero, alla composizione e alle procedure di nomina degli organi - alla cui mancanza resta collegato il ripetuto ricorso ad anomali provvedimenti di commissariamento, al di fuori delle previste ipotesi di patologie gestionali e tramutati in regime ordinario per effetto del D.L. n.78/2010, che ha eliminato il CdA e operato la "devoluzione" delle relative attribuzioni al Presidente dell'Istituto.

Tale scelta, che non trova riscontro nell'assetto degli enti pubblici non economici e neanche nel modello societario, ha rafforzato la "catena di comando" tra i vertici ministeriali e quello monocratico di indirizzo gestionale, indebolendo l'autonomia dell'Istituto, mentre l'eccessiva concentrazione di poteri nel Presidente rischia di incidere sulle attribuzioni riservate al Direttore generale e alla dirigenza, oltre che su quelle di controllo, regolate da norme primarie.

Gli emergenti contrasti su alcuni importanti provvedimenti - adottati in assenza o in divergenza, non motivata, rispetto alla proposta del Direttore generale e alle stesse specifiche direttive ministeriali - richiedono una riflessione sul nuovo modello di governo, ai fini di una migliore ripartizione dei poteri, più rispondente al sistema duale e nella linea di rafforzamento dei compiti di vigilanza del CIV, quale organismo esponenziale delle principali categorie dei finanziatori.

In tema di organi, resta ferma l'esigenza della revisione delle norme primarie sul Collegio dei sindaci, per gli aspetti riguardanti, sia la coerenza con il complessivo modello di governance prescelto, sia la latitudine delle attribuzioni, sia la sua stessa ampia composizione.

Con riferimento alla serie numerosa di organismi centrali e soprattutto territoriali – oggetto di ripetute misure legislative di taglio degli emolumenti e della più recente generalizzata riduzione della composizione numerica dei collegi, stabilita anche per il CIV – va nuovamente sottolineata la preferenza di modifiche mirate, che vedono una valida soluzione nell'impostazione accolta nei disegni di legge, richiamati dal precedente referto (Atto Camera n.2783 e Atto Senato n.1822) ed elaborati su iniziativa degli stessi organi dell'Istituto.

12.3 La riorganizzazione dell'Istituto – che prosegue con l'ausilio di una società specializzata, in assenza del prefigurato piano complessivo unitario e di una adeguata condivisione interna – richiede un riesame nella Direzione generale, sia per le irrisolte incertezze sulla compiuta e uniforme applicazione degli orientamenti legislativi riguardanti la concentrazione nell'esercizio delle funzioni istituzionali, sia per eliminare la perdurante coesistenza di strutture dedicate a funzioni strumentali parzialmente sovrapponibili, sia per assicurare le necessarie coerenze con il nuovo bilancio per missioni e programmi.

La centralizzazione degli acquisti nella Direzione centrale per le risorse strumentali - mirata a superare la polverizzazione dei centri di approvvigionamento e a conseguire consistenti risparmi – non ha interrotto la dinamica della spesa, in dilatazione soprattutto nella componente discrezionale, né appare migliorata la capacità di programmazione e di corretta gestione dell'attività contrattuale, oggetto di numerosi rilievi dei sindaci e interventi istruttori del magistrato delegato al controllo, che richiedono la definizione delle misure di rimedio attivate.

Gli interventi di riordino dei professionisti hanno riguardato principalmente l'area medico-legale e quella dell'avvocatura, con un accentuato ricorso ad apporti esterni, nell'obiettivo di ridurre le criticità dell'invalidità civile - accresciute dalle ulteriori attribuzioni legislative affidate all'Istituto – e le massicce e crescenti dimensioni del contenzioso.

Per ambedue i settori le iniziative avviate - principalmente mirate a superare le emergenze e quindi connotate da eccezionalità e transitorietà - implicano un'attenta riflessione sull'assetto a regime, da stabilizzare previa rigorosa analisi tra costi e benefici, per l'ottimale svolgimento di funzioni coerenti con l'uniformità dei giudizi e delle prestazioni e con la previsione legislativa di una Avvocatura interna.

Il nuovo modello territoriale passa da un'organizzazione verticale per processi ad una orizzontale per soggetti e punta sulle sinergie tra le singole Agenzie locali, dedicate alle attività di consulenza e di sportello, e sulla Direzione provinciale, per il coordinamento e l'attività di supporto e resta aperto alle differenziate variabili relative all'utenza e alle specificità territoriali.

La forte innovazione nei profili organizzativi, logistici e delle funzionalità degli applicativi informatici – richiedenti la riconversione delle professionalità interne - ha indotto una fase di sperimentazione avviata nel 2010 e tuttora in corso, mentre restano aspetti critici la riallocazione nei processi produttivi degli addetti ai processi abilitanti e di supporto e la formazione delle nuove figure, sia dei coordinatori di

agenzie nelle Direzioni provinciali di più alta complessità, sia dei preposti alle unità organizzative.

Una specifica prima definizione – disgiunta, peraltro, dalla nuova articolata organizzazione – risulta in via di attuazione con riguardo al modello organizzativo delle aree metropolitane (Torino – Milano – Roma – Napoli), che abbisogna comunque di un raccordo conclusivo.

Nell'ambito dei profili organizzativi rientrano le relazioni stabili con le altre amministrazioni pubbliche e con i principali soggetti intermediari operanti nel settore della sicurezza sociale - mirate al miglioramento della qualità dei servizi e a contenere costi organizzativi e gestionali – attraverso lo sviluppo di una diffusa rete sul territorio, che vede storicamente privilegiati gli Enti di Patronato e i CAF e l'introduzione di più adeguati meccanismi di verifica e sanzionatori sull'adeguatezza delle prestazioni, sollecitati dalla Corte.

12.4 Anche alla luce delle recenti modifiche legislative, appare indilazionabile la rivisitazione dell'assetto complessivo del sistema dei controlli interni, attraverso la definizione di una compiuta disciplina nei regolamenti di organizzazione e di contabilità – ambedue peraltro da aggiornare al d.lgs. n.150/2009 e alle norme di riforma della contabilità pubblica - e il completamento delle disposizioni per la piena applicazione della contabilità analitica.

Rimane esigenza ancora insoddisfatta soprattutto una netta distinzione tra le funzioni ispettive e le attività di audit, sia per riesaminare la riunione di compiti propri di diverse aree, sia per evitare possibili interferenze con i controlli di gestione, quelli strategici e le attività dall'Organismo Indipendente di Valutazione.

Un più preciso quadro di competenze e responsabilità, va stabilito principalmente per la funzione di Audit, quale forma di controllo generale di secondo livello, escludendo l'esercizio delle verifiche di regolarità amministrativa, ripartite al momento tra Audit e la Direzione centrale per le Risorse umane, ma da affidare ad una struttura autonoma e specialistica per le ispezioni su tutti i dipendenti – compresi quelli della Direzione generale - al momento svolte prevalentemente da funzionari delle sedi territoriali e solo sugli addetti alle aree di produzione.

I regolamenti dell'Istituto vanno altresì adeguati all'intervenuta sostituzione dell'Ufficio di valutazione e controllo strategico con l'Organismo Indipendente di Valutazione della performance, che ne assorbe le competenze ed escludendo i rischi di possibili sovrapposizioni con la funzione di Audit, soprattutto per le confermate attività di monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni.

Un riesame si rende indispensabile inoltre per le attività di valutazione della dirigenza, la cui disciplina trova analoga collocazione parziale e ripartita nei due regolamenti dell'Istituto, sia per i necessari adeguamenti al d.lgs. n. 150/2009 - che rimette all'OIV taluni specifici compiti di proposta - sia per i differenti criteri di applicazione introdotti per il trattamento della retribuzione di risultato.

In ordine alla composizione dell'OIV – oggetto di pareri contrastanti della CIVIT – resta ancora un'anomalia la qualifica sottordinata rivestita dai due dirigenti presenti nel collegio, anche in ragione del nuovo requisito legislativo sulla indipendenza e delle nuove competenze sulla valutazione del Direttore generale; permane inoltre la mancata integrazione delle professionalità economico aziendali, riscontrate carenti dalla predetta CIVIT, nell'ambito della specifica struttura di supporto.

12.5 La crescente scopertura nell'organico del personale - nonostante i ripetuti e ravvicinati ridimensionamenti della dotazione complessiva – pone a rischio i livelli minimi di funzionalità dell'Istituto, aggravati da maggiori compiti assegnati dal Legislatore.

Non appare tuttavia misura adeguata la scelta di sopperire alle più ampie esigenze istituzionali con il ricorso a strumenti eccezionali, quali i contratti di somministrazione e l'utilizzo di risorse umane attraverso appalti di consulenza, mentre la temporanea assunzione di dirigenti esterni esige una disciplina puntuale sui criteri di conferimento degli incarichi, sull'iter dell'adozione di ciascun provvedimento e sulle fasi preventive di interpello e di verifica dell'inesistenza di adeguate professionalità interne, evitando anomale reiterazioni di proroga della durata iniziale.

La spesa per il personale in servizio registra una diminuzione dello 0,4% e costituisce il 44% degli oneri di funzionamento; scende anche il costo del lavoro (-0,88%), ma la retribuzione media complessiva evidenzia un allargamento della forbice fra le aree professionali e quelle dei dirigenti e dei professionisti.

Il trattamento globale rispecchia gli obiettivi legislativi di contenimento della spesa, che peraltro impediscono – unitamente al più recente blocco delle retribuzioni - l'attuazione di una corretta e oculata politica premiale, correlata all'oggettiva misurazione della produttività collettiva ed individuale.

Le ripetute misure di taglio lineare contrastano altresì con la precipua funzione di azienda di servizi propria dell'Ente, il cui livello di produttività mostra una crescita del 13% – con impatto pari al 9,8% nell'ambito dei soli processi primari - strettamente e oggettivamente collegata all'incremento della produzione e alla riduzione delle unità in servizio.

La formazione del personale – essenziale anche per la professionalizzazione dei dipendenti acquisiti tramite la mobilità e la riconversione delle unità ai nuovi assetti organizzativi e alle implementate procedure telematiche – registra una forte flessione degli impegni di spesa, che si pone in controtendenza rispetto alla ripresa verificatasi nel 2009, costituendo solo un terzo dell'importo assegnato.

12.6 Il 2010 segna una promettente ripresa del flusso contributivo di oltre 2,6 mld di euro rispetto al 2009 – anno in cui l'inversione di tendenza, con una caduta vicina ai 3 mld di euro, ha trovato chiara derivazione dalla crisi economica – che tuttavia risulta notevolmente inferiore alla più ampia dilatazione delle prestazioni, quale sintomo di minore garanzia per l'equilibrio del sistema.

L'aumento del gettito contributivo ha riguardato soprattutto il comparto del lavoro dipendente, trainato dalla crescita del principale Fondo del settore (+1,5 mld di euro) e da quello della Gestione per le prestazioni temporanee (+0,8 mld di euro), la cui sommatoria compensa parzialmente lo squilibrio strutturale dei Fondi speciali.

Il sensibile calo delle iscrizioni (-191.846), a fronte delle accresciute contribuzioni, fa propendere per l'allargamento della base imponibile, in ragione dell'invarianza delle aliquote.

Il comparto del lavoro autonomo conferma invece la contrazione delle entrate contributive (-0,6 mld di euro), essenzialmente collegata alla diminuzione degli iscritti, che prosegue nella Gestione degli artigiani e si estende nel 2010 alla Gestione dei commercianti, nella quale si aggrava il saldo negativo con le prestazioni.

Nel contesto delineato assume maggiore rilievo il ruolo della Gestione separata dei c.d. "parasubordinati" – peraltro contrassegnata da un calo del numero degli iscritti - che continua a compensare gli squilibri degli altri settori dello stesso comparto e, in particolare, di quello agricolo.

Un significativo consolidamento mostra l'emersione del lavoro occasionale di tipo accessorio, attraverso la crescente diffusione dello strumento dei buoni lavoro (voucher), che consente di retribuire le prestazioni "minime", con la copertura previdenziale e assicurativa e che ha visto in un triennio la vendita di circa 19 milioni di unità (di valore equivalente a 10 euro).

L'utilizzo prevalente nelle regioni del nord e quello modesto nel Mezzogiorno - a maggiore vocazione agricola e a diffuso impiego di manodopera stagionale - impongono peraltro un adeguato sistema di controlli, volto ad evitare fenomeni elusivi delle regole poste alla base degli ordinari rapporti di lavoro, collegati alla non corretta applicazione della disciplina del lavoro occasionale.

12.7 Le prestazioni aumentano di 6,4 mld di euro (+3%), sino all'ammontare di 215,5 mld di euro, di cui 191 mld per rate di pensione e connessi trattamenti di famiglia e 24 mld di euro per prestazioni temporanee.

Il maggiore incremento riguarda la componente pensionistica, per oltre 5 mld di euro, in virtù della perequazione automatica, della lievitazione media delle rate e dei trattamenti agli invalidi civili, la cui crescita tuttavia risulta dimezzata, in termini numerici e di spesa.

L'aumento delle prestazioni temporanee, superiore a 1,3 mld di euro, testimonia una congiuntura economica ancora difficile, sebbene in miglioramento rispetto ai due anni precedenti, che hanno visto la punta massima di 4,6 mld di euro nel 2009.

Il rallentato ritmo di incremento delle ore autorizzate e utilizzate per gli interventi straordinari e in deroga, collegato all'aumento dei trattamenti di mobilità e di disoccupazione, appare tuttavia sintomatico del maggiore ricorso ai licenziamenti più che alla sospensione dei rapporti di lavoro.

Per la corretta erogazione dei trattamenti – che continuano tuttavia ad escludere una quota consistente delle nuove categorie riconosciute, a causa dei requisiti eccessivamente restrittivi – richiede un adeguato potenziamento la Banca dei percettori, che permette il monitoraggio e la rendicontazione della spesa e costituisce valido strumento per la realizzazione delle politiche attive del lavoro.

L'area dell'invalidità civile rimane nodo centrale dell'azione istituzionale dell'Ente, che ha proseguito le verifiche straordinarie previste per legge, nella misura di 100.000 unità, dalle quali risultano denegate conferme superiori al 12%, che prescindono tuttavia dal contenzioso ed evidenziano la permanenza di elevati squilibri territoriali.

Il contemporaneo avvio del nuovo procedimento, che affida all'Istituto il giudizio definitivo sull'invalidità e prevede l'integrazione delle Commissioni ASL con un medico dell'INPS, unitamente al trasferimento della potestà concessoria da parte di tutte le Regioni, hanno attribuito all'Ente un ruolo chiave, determinando esiti di forte pressione soprattutto sulle strutture dedicate e il necessitato apporto di medici esterni convenzionati - in entità ormai eccedente la dotazione organica interna - e rendendo meno solide le garanzie sull'uniformità dei giudizi.

La forte spinta alla telematizzazione dell'intero procedimento, la carenza di comuni procedure informatiche standardizzate, la copertura inferiore al 50% delle Commissioni ASL integrate, l'ulteriore sottoposizione a un duplice riesame dei Collegi medico-legali e della Commissione superiore dell'Istituto, hanno concorso alla notevole dilatazione nei tempi di definizione delle istanze, a significativi disservizi per l'utenza, a maggiori costi e

alla validazione superiore al 35% - attraverso il "silenzio assenso" - dei verbali scaduti per decorso del termine, dalla data di trasmissione da parte delle ASL.

Dopo il primo anno di "rodaggio", si attende l'entrata a regime del nuovo iter e soprattutto il suo snellimento, agevolato dalla più recente normativa, che consente alle Regioni il trasferimento all'INPS delle competenze sulla prima visita spettante alle ASL e quindi la gestione dell'intero procedimento da parte di un unico soggetto.

12.8 Nel 2010 l'attività di vigilanza, svolta in linea con gli indirizzi del Ministero del lavoro, è stata orientata a perseguire le irregolarità sostanziali e quindi i comportamenti aziendali in violazione delle norme sulla libera concorrenza e sulle tutele previdenziali – come nel caso dell'utilizzo del lavoro nero - tralasciando quelle dovute essenzialmente a errori di carattere formale.

Gli accessi ispettivi mostrano una diminuzione – peraltro già prevista in ragione dei tempi di formazione delle nuove unità assunte – ma in misura non esattamente quantificabile, in esito all'introduzione dell'attività di accertamento e verifica amministrativa, che ha assunto talune competenze settoriali, come quelle dei "parasubordinati", consentendo l'individuazione di 49.000 liberi professionisti e 27.500 componenti di società, in possesso dei requisiti di iscrizione alle gestioni dell'Istituto.

La nuova funzione – attivata dall'incrocio delle informazioni e dall'analisi delle risultanze delle banche dati, in sinergia con gli altri organismi interessati – consente, anche attraverso una maggiore interazione tra l'area contributi e quella della vigilanza, di elaborare liste di incongruenza contributiva e di individuare i settori a più alto rischio di evasione, ai fini di più mirati interventi ispettivi.

Le principali risultanze della vigilanza evidenziano l'aumento dei lavoratori irregolari (+1%) e soprattutto di quelli in nero (+7%) e l'annullamento dei rapporti fittizi - in diminuzione nel settore agricolo (-17%) e in incremento per le aziende con dipendenti (+238%) - con accertamento di importi evasi per circa 1,1 mld di euro.

Anche se l'annullamento dei rapporti di lavoro ha evitato l'erogazione di prestazioni indebite per circa 240 mln di euro, la rilevata contrazione nell'area agricola suscita perplessità sulla specifica azione svolta, che richiede pertanto un rafforzamento.

Più in generale, si impone un rinnovato impegno per aggredire la vasta area di evasione – confermata dalla modesta incidenza delle ispezioni (6%) in rapporto all'entità numerica delle sole imprese iscritte (superiori a 1,4 mln) – che viene stimata nell'ordine di decine di miliardi di euro e si concentra soprattutto in alcune Regioni meridionali, superando il persistente scostamento tra forza e presenza degli ispettori e

il peggiorato indice di assenza ed elevando il volume dell'accertato, ormai stabile da alcuni anni.

In particolare vanno implementate le nuove metodologie di analisi che favoriscano più efficienti ed efficaci parametri di controllo, mentre richiede un attento monitoraggio il nuovo indicatore sperimentale dell'accertato "riconosciuto" - basato sul riconoscimento del debito emergente dal verbale ispettivo – che non appare tuttavia incontestabile, fermo restando obiettivo irrinunciabile l'introduzione di procedure che colleghino gli importi accertati con quelli definitivamente riscossi, anche per i connessi riflessi sul trattamento degli ispettori.

12.9 Invertendo la tendenza dell'anno precedente, scendono del 3,2% i giudizi complessivamente iniziati (da 350.334 a 338.952) e in particolare di quasi sette punti percentuali nell'invalidità civile (da 168.314 a157.454), che segna una minore incidenza del 46,5% (48,3% nel 2009).

Nell'aumento dei procedimenti avviati, si confermano aree critiche le contribuzioni da previdenza agricola e le prestazioni a sostegno del reddito e rimane immutato il trend incrementale delle giacenze nelle materie previdenziali, per le quali la flessione in campo pensionistico (-11,5%) viene vanificata dagli aumenti nelle predette prestazioni temporanee (+10,6%) e nella previdenza agricola (+39,3%).

Le iniziative straordinarie, adottate con sottolineati successi nella Regione Puglia e a Foggia - nelle quali si concentra l'84,5% e il 69,2% del dato nazionale - richiedono una graduale estensione alle ulteriori zone caratterizzate da fenomeni analoghi.

Misura preventiva essenziale per la deflazione del contenzioso è costituita dalla compiuta applicazione del regolamento sull'autotutela – ripetutamente sollecitata nei precedenti referti – che vede la recente adozione di specifiche norme attuative di dettaglio, decorrenti dal 1° gennaio 2012.

La definizione dei giudizi mostra una ripresa complessiva del 7,4% e un migliorato andamento delle vertenze concluse con sentenza, in aumento nelle favorevoli e in calo nelle sfavorevoli, segnando un riduzione dell'elevata soccombenza pregressa (dal 44,5% al 42%) – anche nell'invalidità civile (dal 61,5% al 57,7%), nella quale si rileva un consistente e proficuo maggiore impegno di funzionari amministrativi nei giudizi di 1° grado - e una conferma delle decisioni positive nelle materie previdenziali.

Dati allarmanti invece riguardano ancora la soccombenza nel segnalato settore delle contribuzioni previdenziali agricole, nel quale si registra l'incremento positivo delle sentenze favorevoli e quello negativo sia dei giudizi in generale, avviati quasi

interamente da parte avversa, sia di quelli in materia di salario reale nell'ambito delle prestazioni temporanee a Foggia, dove la soccombenza riguarda il 66,4% dei casi, contro la media nazionale del 34,6%.

La sperimentazione del ricorso a prestazioni di professionisti privati basata sui carichi di lavoro – soprattutto per l'attività procuratoria e di sostituzione in udienza - ha di fatto subito uno slittamento al 2011, mentre è proseguita la scelta fiduciaria di incaricati esterni, principalmente per il contenzioso promosso da dipendenti con qualifiche di vertice o appartenenti all'avvocatura interna.

Per ambedue le misure, vanno ribadite le caratteristiche di transitorietà ed eccezionalità – nel secondo caso regolate da apposita disciplina sui criteri e le procedure, adottata a seguito di ripetute istruttorie – che impongono la ricerca di un assetto definitivo, coerente con la previsione legislativa di un'Avvocatura interna, propria dell'Istituto.

12.10 Le risultanze finali dell'insieme delle gestioni mostrano la prima pesante inversione del risultato economico di esercizio, che registra un peggioramento di quasi 4,6 mld di euro e una perdita prossima a 1,4 mld di euro, dovuta al pressoché raddoppiato saldo negativo del lavoro autonomo e alla flessione superiore a tre volte di quello positivo del lavoro dipendente.

L'analisi dei due principali comparti evidenzia che, nel lavoro dipendente, l'avanzo patrimoniale della Gestione per le prestazioni temporanee (di 177,4 mld di euro) continua a coprire il gravoso disavanzo del Fondo lavoratori dipendenti (in minore riassorbimento da -118,9 a -118,4 mld di euro), imputabile al crescente squilibrio strutturale delle contabilità separate, rifluite - con le nuove iscrizioni - nella contabilità ordinaria dello stesso Fondo.

Nell'area del lavoro autonomo, migliora il risultato di esercizio della Gestione separata dei "parasubordinati" (da 7,8 a 8,2 mld di euro), ma permangono i dissesti della Gestione dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri (in parziale contenimento della perdita da 4,1 a 3,5 mld di euro) ed emergono le maggiori criticità, sia dei commercianti (con un sostanziale raddoppio della perdita da -0.9 a -1,6 mld di euro), sia e, soprattutto, degli artigiani (con un deficit appesantito da -4,2 a -5,1 mld di euro).

Nell'ambito delle risultanze complessive patrimoniali, l'incrementato avanzo del comparto del lavoro dipendente (da 57,5 a 59 mld di euro) continua a poggiare sull'indicato massiccio attivo della Gestione prestazioni temporanee (177,4 mld di euro), mentre il disavanzo del settore agricolo autonomo (in dilatazione da -57,7 a –61,3 mld di euro) e quello degli artigiani (salito da -21,5 a 26,6 mld di euro), cumulativamente asceso

a -87,9 mld di euro, si rapporta all'ancora crescente avanzo della Gestione dei parasubordinati di 64,6 mld di euro e a quello in progressivo calo dei commercianti di 3,9 mld di euro, la cui sommatoria si attesta peraltro al minore importo di 68,5 mld di euro.

Per ciascuna delle macro aree, la perdurante incidenza della crisi economica sulle prestazioni temporanee, nella prima, e la progressiva entrata a regime del sistema dei parasubordinati, nella seconda, concorrono a indebolire il ruolo di riequilibrio svolto da ambedue le gestioni attive, ancora mantenuto principalmente dal rilevante avanzo economico dei parasubordinati e dal meccanismo di prestiti interni fra gestioni, frutto peraltro di mere operazioni contabili, che si traducono in corrispondenti iscrizioni di crediti finanziari correnti.

Misure indifferibili di risanamento s'impongono, pertanto, per le indicate gestioni in dissesto, oltre che per gli ulteriori settori in forte squilibrio, tra i quali meritano segnalazione i trattamenti integrativi pensionistici degli enti disciolti (privi di copertura contributiva e in attesa della riscossione di crediti superiori a 3,7 mld di euro per riserve matematiche) e quelli pensionistici dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato (con prestazioni di 4,9 mld di euro e contributi di 0,7 mld di euro e un ripiano statale salito ad oltre 4 mld di euro).

Pari indifferibilità esigono gli interventi per superare le annose e irrisolte problematiche che caratterizzano i c.d. "Fondi minori", in chiave di razionalizzazione ed eliminazione delle gestioni superate o prive dei requisiti minimi di sussistenza.

Deve anzi ribadirsi che una seria attenzione va posta da parte del Ministero del lavoro – istituzionalmente responsabile in materia previdenziale – alle evoluzioni nell'ordinamento dei Fondi di solidarietà, che vedono il Fondo speciale per il trasporto aereo, a pressoché totale finanziamento pubblico, privo di rappresentanti ministeriali nel Comitato amministratore e la costituzione del Fondo per il Gruppo delle Ferrovie dello Stato, istituito e gestito nell'ambito delle competenze di un diverso Ministero, quello delle Infrastrutture, estraneo alle competenze del settore.

12.11 In parallelo ai saldi totali delle gestioni amministrate, il peggioramento iniziato nel precedente esercizio viene confermato dai conti generali dell'Istituto, con un avanzo finanziario in calo a 1,7 mld di euro (5,3 mld nel 2009) e un risultato economico che torna negativo dopo undici anni, segnando una perdita di -1,4 mld di euro.

La tenuta delle entrate contributive, pur in presenza di maggiori prestazioni in dilatazione strutturale, riesce a mantenere i margini operativi su livelli di disavanzo pari a -3,4 mld di euro, in parte compensati da proventi straordinari.

Conserva tuttavia un ruolo fondamentale l'apporto dei trasferimenti statali, che peraltro interrompono la pregressa costante crescita, quale preoccupante sintomo di avvicinamento al limite della sostenibilità da parte della fiscalità generale, come dimostrerebbe il severo ridimensionamento dei dati assestati 2011 (-5,5 mld di euro; in calo da 90,8 a 87,5 mld di euro), che prevedono un conseguente raddoppio del deficit economico (-2,9 mld di euro) e un primo disavanzo finanziario (-0,3 mld di euro).

La situazione patrimoniale continua a presentare una mole di residui in progressiva crescita, elevati all'ingente mole di 103 mld di euro e in gran parte riconducibili a crediti contributivi, che inducono a notevoli accantonamenti allo specifico fondo di svalutazione ed all'eliminazione di insussistenze, con correlate ricadute economiche, che richiedono una puntuale verifica delle corrispondenti partite creditorie, a partire dalla fase previsionale di impostazione e sino a quella di realizzo.

Rimane irrisolto il problema dei crediti verso lo Stato, che registrano l'incremento più sensibile (+8,6 mld di euro) e non trovano compensazione nei corrispondenti debiti per anticipazione, parimenti in costante crescita (da 51,4 a 52,7 mld di euro).

La gestione di cassa vede una forte divaricazione del differenziale tra i più elevati pagamenti e i minori introiti – non adeguatamente compensato dai minori trasferimenti statali – che ha comportato l'utilizzo di consistenti disponibilità liquide, per un importo superiore a 12 mld di euro e una conseguente contrazione del saldo finale vicina ad un terzo (da 41,6 a 29,5 mld di euro).

Il costante e crescente differenziale sfavorevole tra contributi e prestazioni – nel perdurare della crisi economica e della contrazione degli apporti statali – potrà richiedere ulteriori utilizzi di liquidità, che vanno attentamente monitorati per evitare incidenze sulla stessa correntezza delle prestazioni e quindi sulla funzionalità complessiva dell'intero sistema.