



# *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 2011

*Relatore: Presidente Antonio Ferrara*



*La*

# *Corte dei Conti*

*in*

## *Sezione del controllo sugli enti*

nell'adunanza del 26 ottobre 2012;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 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 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'INPS, relativo all'esercizio finanziario 2011, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei sindaci, trasmessi alla Corte in adempimento dell'art. 4, comma 2, 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 e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'INPS per l'esercizio finanziario 2011;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio 2011 è risultato che:

- 1) va assiduamente monitorata l'incidenza delle riforme del lavoro e della previdenza obbligatoria sulla spesa pensionistica, nel breve e medio periodo e sino all'entrata a regime del sistema contributivo, e va sottoposto a riesame il modello della previdenza integrativa e complementare, che nella confermata forma privata impone iniziative di rilancio e razionalizzazione della esigua quota di iscritti e della frammentata coesistenza di numerosi Fondi;
- 2) sembra maturata – a livello governativo e parlamentare – l'auspicata decisione di riassetto e riequilibrio della governance dell'Istituto, oltre che nei profili della vigilanza ministeriale e dei controlli interni, nel ridisegno di ruoli e compiti degli organi di indirizzo e di gestione, al fine di correggere le eccessive concentrazioni di

potere nel Vertice monocratico (Presidente) e di rafforzare il Collegio rappresentativo delle parti sociali (CIV), sia nelle attribuzioni che nella corrispondente esigibilità;

3) richiede attenta e responsabile riflessione il crescente ricorso a risorse umane esterne – nelle forme della somministrazione del lavoro a copertura dell'organico, della acquisizione di consulenze in appalto, dell'utilizzo generalizzato di procuratori e sostituti di udienza, del massiccio impiego di medici convenzionati - per le possibili incidenze sullo svolgimento di funzioni istituzionali spesso delicate e di elevato rilievo sociale ed i rischi di perdita delle stesse capacità di governo dell'Ente;

4) le perduranti disfunzioni nell'invalidità civile fanno propendere per la riunificazione in un solo soggetto dell'intero procedimento – dalla prima visita alla erogazione delle prestazioni – attraverso una rinnovata disciplina delle competenze e delle singole sequenze, a garanzia delle categorie da tutelare e per assicurare indipendenza e uniformità di giudizio su tutto il territorio;

5) il dimensionamento dei risultati della vigilanza ispettiva reclama una più tempestiva programmazione e una intensificazione degli interventi di contrasto all'ampia area di evasione contributiva, comprovata dalla modesta incidenza degli accessi in rapporto alla entità delle aziende censite, pervenendo definitivamente a verificare le coerenze tra le somme accertate e le corrispondenti riscossioni;

6) pur nella riscontrata inversione, il livello ancora ingente del contenzioso esige un rinnovato impegno per aggredire le principali criticità regionali, soprattutto nella previdenza agricola, applicando pienamente il più volte sollecitato esercizio preventivo dell'autotutela e rendendo rapidamente operativo l'apporto straordinario e transitorio dei legali esterni, nella prospettiva di un più adeguato assetto a regime, che risulti coerente con l'Avvocatura interna prevista da norme primarie;

7) appaiono indilazionabili le misure di risanamento dei principali Fondi amministrati e di razionalizzazione di quelli "minori", che evidenziano una consecutiva e più marcata perdita complessiva, solo parzialmente contenuta dai mantenuti attivi della Gestione per le prestazioni temporanee e dei "Parasubordinati", il cui netto patrimoniale congiunto prevale sui profondi passivi del lavoro autonomo (agricoli e

commercianti) e dello stesso più grande Fondo per il lavoro dipendente (gravato dai dissesti strutturali dei dirigenti di azienda e di quelli della elettricità, trasporti e telefonia), i cui saldi negativi tra contributi e prestazioni non trovano sufficiente copertura nei finanziamenti statali, non ancora adeguatamente individuati nella componente assistenziale a carico della fiscalità;

8) i conti generali dell'Istituto registrano una ulteriore contrazione dell'avanzo finanziario e un accentuato deficit economico, connessi al primo declino dei finanziamenti statali, dalle cui dimensioni – quantitative e qualitative (nella forma dei trasferimenti o delle anticipazioni a debito) – rimangono condizionati i pesanti saldi negativi stimati nelle previsioni assestate 2012, che incorporano lo squilibrio strutturale della seconda più grande gestione acquisita (ex INPDAP), non corretto dagli ultimi provvedimenti normativi;

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

P.Q.M.

comunica, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2011 - corredato dalle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente, per il detto esercizio.

ESTENSORE  
*Antonio Ferrara*

PRESIDENTE  
*Luigi Giampaolino*

**RELAZIONE** sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'**ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS)** per l'esercizio 2011

**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 2011, non trascurando i fatti di maggiore rilevanza intervenuti sino a data corrente.

Il referto precedente, relativo all'esercizio 2010, è stato deliberato l'8 novembre 2011 e pubblicato negli Atti Parlamentari della XVI Legislatura (Doc. XV, n. 354).

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.

L'anno 2011 chiude, con la Legge n.214, il ciclo di riforme degli enti previdenziali pubblici e segna l'avvio del polo unico previdenziale per i lavoratori dell'area pubblica e di quella privata - lasciando fuori il solo comparto dei professionisti iscritti alle cosiddette Casse private - al fine precipuo di armonizzare i trattamenti e applicare in via generalizzata il metodo del calcolo contributivo, stabilizzando a regime la sostenibilità finanziaria del sistema.

Il referto, come di consueto, analizzerà le risultanze e le criticità della gestione condotta dall'INPS nel 2011, ma darà altresì conto delle principali problematiche aperte dalla più grande incorporazione storicamente assegnata all'Istituto - concernente l'INPDAP (e, ulteriormente, l'ENPALS) - soprattutto nei profili organizzativi e nell'impatto sull'equilibrio del rendiconto generale dell'Ente, basato su di un composito e delicato bilanciamento tra i fondi attivi e passivi che lo compongono, oltre che su consistenti apporti statali.

Uno specifico approfondimento verrà ancora dedicato al quadro ordinativo di contesto nel quale l'Ente opera e soprattutto sul modulo di governo, che ha visto l'inusuale accentuazione dei poteri del Presidente, già accentrati per le attribuzioni sia di rappresentanza legale che di indirizzo amministrativo, con ulteriori rischi di alterazione del già precario meccanismo di contrappesi proprio del vigente assetto duale.

La principale sfida da affrontare riguarda comunque l'integrazione di organismi in gran parte differenziati e interessati da altri processi di incorporazione ancora in corso, generalizzando - ove possibile - le "migliori pratiche" reciproche, riconducendo ad unità e comprimendo strutture e servizi strumentali, assicurando la continuità delle prestazioni, nel rispetto delle peculiarità proprie di ciascuna delle gestioni acquisite.

## **1 – Notazioni introduttive**

**1.1** Come indicato in premessa, l'anno 2011 registra una profonda innovazione nel previgente assetto del sistema di welfare, con la riforma complessiva operata dalla Legge n.214 in materia di previdenza pubblica obbligatoria.

A ridosso delle due precedenti (nn.111 e 148) – che hanno innalzato i requisiti anagrafici e anticipato sia il primo generale adeguamento dei trattamenti alla speranza di vita che l'elevazione dell'età pensionabile delle lavoratrici private – la predetta Legge n.214 chiude il ciclo delle modifiche con un intervento strutturale, attraverso il passaggio generalizzato al sistema contributivo, con decorrenza dal 1° gennaio 2012.

La riforma riguarda tutti i lavoratori e l'intero regime pensionistico, e mira a produrre nel tempo notevoli risparmi, sostenibilità finanziaria e attenuazione del conflitto intergenerazionale.

Il nuovo sistema introduce infatti maggiore equità, garantendo un uguale interesse correlato ai versamenti contributivi nel percorso lavorativo, ma abbandona il principio dell'adeguatezza previdenziale - fondato sul legame tra reddito di lavoro e di pensione - privilegiando quello matematico tra pensione, contributi e aspettativa di vita.

Le positive valutazioni – a livello comunitario e internazionale – sulla migliorata sostenibilità finanziaria non trascurano tuttavia gli elementi di debolezza, innanzitutto connessi alla situazione demografica: la longevità italiana è seconda nel mondo e si colloca al primo posto la spesa pensionistica nazionale rispetto al PIL (di poco superiore al 14%, pari al doppio della media OCSE).

Un secondo fattore critico viene individuato nelle crescenti forme di precarietà del mercato del lavoro – nei posti e nelle retribuzioni – che incidono sui futuri trattamenti pensionistici, soprattutto per le fasce più deboli (dei giovani, delle donne e dei più anziani), con riflessi sull'adeguatezza delle prestazioni e sulla sostenibilità sociale dell'intero sistema.

In proposito andranno verificati gli effetti della recente riforma (Legge n. 92/2012) che innova la flessibilità in entrata e in uscita, gli ammortizzatori sociali e la formazione ed è volta a realizzare un mercato del lavoro più dinamico e inclusivo – in particolare per le anzidette categorie maggiormente a rischio – a recuperare produttività e reddito, a rilanciare lo sviluppo economico.

Una terza criticità si lega alle fasi di recessione economica – soprattutto se protratte lungo un arco di tempo non breve - per gli effetti del PIL negativo sulla prestazione pensionistica.

Nelle proiezioni di lungo periodo e secondo l'OCSE, "la spesa pubblica per le pensioni dovrebbe rimanere sostanzialmente stabile fino al 2050", ma appare indispensabile

proseguire un attento monitoraggio - nel breve e medio periodo - tenendo altresì conto degli oneri aggiuntivi per talune categorie di soggetti con prossime aspettative di pensionamento (i cosiddetti "esodati" o "salvaguardati") e, principalmente, di quelli connessi alle numerose e importanti gestioni in perdurante squilibrio strutturale.

**1.2** Il sistema della previdenza obbligatoria è stato normativamente disegnato con il corollario del secondo pilastro, attraverso gli istituti della previdenza integrativa e complementare, volti a incrementare su base volontaria il primo trattamento.

Nel contesto della nuova riforma del pilastro pubblico - che incide sulla dimensione delle corrispondenti prestazioni - rimane opera da completare il rilancio e/o la revisione di quello privato.

Va sottolineato in proposito che la modesta quota di adesioni - circoscritta al 27% dei lavoratori dipendenti - alimenta le prospettazioni alternative della trasformazione degli attuali assetti privatistici in previdenza integrativa pubblica, trasferendo all'INPS i contributi ed escludendo i rischi del mercato finanziario, cui rimangono esposti istituti di credito e gestori specializzati e che hanno comportato rendimenti negativi nei più recenti anni di crisi.

In ogni caso, nell'invarianza del quadro vigente, esigono un superamento i fenomeni connessi alla dimensione dei fondi, caratterizzati da una estrema polverizzazione e da una ridotta platea di iscritti, che producono notevoli diseconomie e indeboliscono il potere contrattuale nei confronti dei gestori.

Sintomi sfavorevoli emergono inoltre dalla ulteriore - seppure lieve - contrazione nelle adesioni ai fondi negoziali, che tuttavia registrano ancora il maggior numero di iscritti e dallo stentato sviluppo di quelli per i dipendenti pubblici, che appare più carente proprio per le categorie dei lavoratori - come i giovani - più bisognose di integrazione delle prestazioni del primo pilastro.

Altri problemi nodali permangono con riguardo ai criteri e ai limiti di investimento delle risorse - per i quali il "fine previdenziale", secondo la Corte dei conti, deve far premio su quello speculativo, caratteristico delle attività finanziarie - oltre che alla prevalente esternalizzazione delle funzioni di gestione, amministrative e contabili.

Rimane comunque ferma la stretta relazione tra i due pilastri, nel contesto di un sistema complessivo che dilata la vita lavorativa, prevede ravvicinate revisioni dei coefficienti di trasformazione, opera in una fase di crisi occupazionale soprattutto giovanile e comprime gli spazi della continuità contributiva.

In proposito, la Relazione annuale del Presidente COVIP (23 maggio 2012) - proprio sulla base dell'indicato collegamento - ha invocato un intervento legislativo

per il riconoscimento della contitolarità del diritto di credito contributivo, che consenta una azione di recupero nei confronti delle aziende inadempienti e riconosca adeguati poteri all'Autorità di vigilanza.

Nel quadro delineato si situano il "Fondo di tesoreria TFR", per le imprese con 50 e più dipendenti che hanno scelto di mantenere il TFR in azienda e "Fondinps", costituito per i dipendenti cosiddetti "inoptanti", ambedue facenti capo all'INPS, pur se con differenziate peculiarità.

Rinviando alla successiva specifica trattazione, vanno ribaditi i profili critici, sia per il primo, essenzialmente collegati al rispetto del vincolo di destinazione dei versamenti effettuati dai datori di lavoro e dai lavoratori, sia per il secondo, caratterizzato dalla instabilità e dalla bassa consistenza degli apporti – in alcuni casi insufficienti a coprire i costi di gestione – le cui risultanze non sembrano giustificare l'esistenza stessa del Fondo.

**1.3** Nell'ambito degli interventi di razionalizzazione degli apparati e di riordino degli enti e in particolare di quelli pubblici previdenziali, l'indicata scelta finale della costituzione di un polo unico previdenziale ha lasciato quasi integralmente inalterato il contesto ordinamentale complessivo in cui opera l'INPS.

Restano quindi fermi gli aspetti critici evidenziati nei precedenti referti e in particolare nell'ultimo, che ha ribadito l'esigenza di una generale rivisitazione dell'intero assetto normativo, iniziando dai poteri ministeriali di vigilanza, proseguendo con i principali organi di governo dell'Istituto e il sistema dei controlli interni e concludendo con il numeroso e composito insieme di organismi - centrali e territoriali - che ne caratterizzano l'articolazione.

Appaiono infatti inadeguati gli interventi di mera riduzione lineare delle composizioni collegiali in un assetto che vede la coesistenza di organismi di diversa natura e spesso rispondenti alla logica della rappresentanza di categoria e al modulo di governo duale.

Non sembra quindi allo scopo risolutivo neanche il percorso dei regolamenti governativi sull'organizzazione ed il funzionamento degli enti vigilati dal Ministero del lavoro, peraltro non giunto a definizione.

Rinviando alla specifica trattazione i necessari approfondimenti, va comunque rimarcata l'esigenza di una più sollecita azione ministeriale nell'iter procedimentale preordinato al trasferimento delle risorse degli enti soppressi a quelli incorporanti.

Deve in proposito osservarsi che la relativa conclusione è avvenuta solo per l'Ente di assistenza e previdenza Pittori Scultori Musicisti Autori Drammatici confluito nell'ENPALS, mentre è ancora in corso per l'ENAM confluito nell'INPDAP e risulta in

fase di avvio per la fusione di quest'ultimo nell'INPS, che attende la chiusura delle analoghe e più datate operazioni relative all'IPOST (2010) e alla SPORTASS (2007).

**1.4** La più importante operazione di incorporazione attualmente in fase di avvio – relativa all'ENPALS e soprattutto all'INPDAP – è destinata a determinare significative incidenze sul rendiconto generale dell'Istituto, che a fronte dell'ampia punta positiva registrata nel 2008, con un avanzo finanziario di 13,5 mld di euro, ha visto un brusco calo già nel 2009 (5,4 mld) e nel 2010 (1,7 mld), in correlazione con la difficile congiuntura economica e finanziaria.

Nel 2011 e ancora al netto della predetta incorporazione, i conti si chiudono con un ulteriore taglio e un avanzo disceso a 1,3 mld di euro, ma il saldo attivo vira - con la prima variazione successiva alla fusione - nella pesante previsione negativa di quasi 6 mld di euro nel 2012 e il dato passa all'importo di 7,9 mld nel bilancio assestato.

Il risultato economico, già in territorio negativo nel 2010 e per un ammontare pari a 1,4 mld di euro, peggiora nel 2011, evidenziando un disavanzo di 2,3 mld, che subisce un forte appesantimento sino a 4,9 con la prima variazione e a 8,9 mld nell'assestato 2012; il netto patrimoniale, in calo da 43,6 a 41,3 mld nel 2011, si contrae ulteriormente a 35,8 e a 25,2 mld nel 2012.

Emergono quindi con evidenza ed immediatezza gli effetti della fusione di un organismo come l'INPDAP caratterizzato da gestioni in grave dissesto strutturale e di ampie dimensioni – seconde complessivamente solo al principale Fondo dell'INPS per i lavoratori dipendenti - che pur conservando la loro autonomia nei conti generali dell'Ente, richiedono grande attenzione, nei delicati meccanismi che assicurano l'equilibrio dell'intero sistema dell'Istituto e, soprattutto, le garanzie sulla correttezza delle prestazioni.

Viene pertanto rafforzata l'esigenza – ripetutamente segnalata dalla Corte e ribadita dall'Organo di indirizzo e vigilanza e dal Collegio dei sindaci – di ogni possibile misura di rimedio, che non trascuri i numerosi Fondi in dissesto già presenti in INPS e che lo stesso Istituto predisponga definitivamente una compiuta e trasparente rappresentazione delle poste contabili riferite alla previdenza, separandole nettamente da quelle assistenziali a carico della fiscalità, attraverso gli strumenti e le metodologie della contabilità analitica già in uso.

Tale adempimento – imposto dalla recente Legge n.35/2012 (art.16) nel bilancio sociale - unitamente alla redazione di documenti attuariali puntuali e aggiornati, contribuirebbe a fornire più adeguati elementi di valutazione alle parti sociali e ai decisori politici sulla effettiva solidità e sostenibilità nel tempo dei conti generali dell'Istituto.

## 2 – Gli organi

**2.1** L'assetto complessivo del sistema di governo dell'Ente ha formato oggetto di ripetuti e più recenti interventi normativi, che sono apparsi per taluni aspetti suscettibili di innescare ulteriori elementi di criticità, sia per quelli di portata più generale diretti a tutte le pubbliche amministrazioni, sia per quelli più specifici riferiti all'Istituto.

I primi – sul contenimento dei costi e la riduzione degli organismi e delle composizioni collegiali – danno luogo a incertezze e difficoltà applicative nel peculiare modello duale e precipuamente rappresentativo proprio dell'INPS, i secondi hanno introdotto modifiche parziali, alterando non solo l'architettura tipica degli enti pubblici, ma lo stesso delicato e non del tutto efficiente modello dell'Istituto, costruito attraverso successive stratificazioni e nella ricerca del più adeguato temperamento di ruoli, competenze e funzioni.

Nei precedenti referti e in particolare nell'ultimo, è stata evidenziata l'esigenza di una complessiva e profonda rivisitazione della vigente normativa, di data ormai risalente, che non esclude tuttavia l'adozione anticipata di alcuni singoli correttivi, per un primo riequilibrio dell'intero sistema.

L'ultima innovazione, in particolare, operata da un provvedimento di urgenza del Governo ratificato dal Parlamento, ha prolungato oltre la scadenza della carica e della legislatura la durata del Presidente – al quale erano già stati devoluti i poteri del soppresso Consiglio di amministrazione (di qui in poi CdA) da un precedente decreto-legge – e gli ha conferito compiti di promuovere iniziative di riorganizzazione e di verificarne l'attuazione, aprendo spazi di possibile interferenza con le attribuzioni riservate rispettivamente al Direttore generale e alla dirigenza e con quelle proprie del Consiglio di indirizzo e vigilanza (da ora in avanti CIV).

Sul punto sono intervenuti, nel 2012, una apposita mozione della Camera dei deputati (9 maggio), un "avviso comune" delle parti sociali (26 giugno) e la relazione di un gruppo di esperti nominati dal Ministro del lavoro (28 giugno), sostanzialmente concordanti sulla esigenza di riformare il vigente sistema di governo dell'Istituto, soprattutto attraverso il rafforzamento del CIV e il ridisegno dei compiti di rappresentanza legale, di indirizzo amministrativo e di gestione.

Lo studio elaborato dagli esperti, oltre a richiamare talune osservazioni della Corte dei conti in materia di *governance* complessiva, prospetta una serie articolata di modifiche, che saranno in gran parte considerate nella successiva trattazione analitica.

Tra i principali aspetti più generali vengono comunque in evidenza, oltre alla confermata validità del modello duale, la necessità di una chiara distinzione di ruoli e

di responsabilità, di appropriati livelli di professionalità nei componenti degli organi e di una precisa definizione dei processi decisionali, che eviti conflitti ed eccessivi accentramenti di potere.

Elementi di maggiore approfondimento richiede peraltro l'accostamento agli assetti societari sia sulla durata triennale degli organi che sulla ipotizzata possibilità di un secondo mandato, quale mezzo per superare le complessità delle procedure di nomina, che peraltro vedono - nei tempi e nei rinnovi - una articolata differenziazione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, rispondente a logiche diverse.

Sul punto va menzionata la recente proposta di legge (A.C. n.5463 del 19 settembre) che, nel recepire la sintesi tra il rapporto degli esperti e l'avviso comune delle parti sociali, reintroduce il soppresso CdA e accoglie i fondamentali aspetti sopra messi in evidenza.

Deve in ogni caso rimarcarsi che nel quadro dei provvedimenti legislativi varati negli ultimi due decenni rimangono sostanzialmente inalterati i numerosi organismi centrali e periferici operanti presso l'INPS, che rendono indifferibile una apposita riforma.

Per tale ultimo profilo, una positiva valenza assumono le più recenti norme che innovano la disciplina sui Fondi di solidarietà - sempre tuttavia al di fuori di un quadro coordinato e complessivo di interventi - risolvendo alcune importanti criticità segnalate nei precedenti referti, sulle quali si rinvia alla successiva specifica disamina.

**2.2** In ordine al Presidente, nominato il 30 luglio 2008 e incaricato - quale organo straordinario commissariale - di esercitare, oltre ai compiti del CdA, anche quelli del CIV, i precedenti referti avevano già evidenziato l'anomala riunione, in una stessa figura, delle contrapposte posizioni di controllante e controllato.

L'ultima relazione ha osservato 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 ed è proseguito ininterrottamente - quale organo monocratico di rappresentanza legale e quale organo deputato a svolgere i compiti anteriormente spettanti al soppresso CdA - per effetto della devoluzione stabilita dal medesimo decreto di urgenza.

Con riguardo alla rassegna dell'azione svolta nell'esercizio dei poteri di rappresentanza unitaria dell'Istituto, vale osservare che il Presidente ha in taluni casi - anche rilevanti - continuato ad operare in carenza del previsto ordinario apporto propositivo dell'Organo preposto alla tecnostuttura e degli indirizzi del CIV, in particolare e più di recente, procedendo alla autonoma e diretta definizione delle linee

guida, sia per l'ordinario andamento gestionale 2012 (determinazione n.5799 del 31 agosto 2011) che per l'accorpamento di INPDAP ed ENPALS (determinazioni n.5802 del 23 gennaio e n.5803 del 15 marzo 2012) e in assenza della previa disamina nell'apposita riunione di lavoro.

In tal senso e per gli atti emessi nel 2012, può aver fatto premio la più recente e richiamata disposizione di urgenza (art.21, comma 9, del D.L. n.201 del 2011, convertito in Legge n.214 dello stesso anno) sugli ulteriori poteri di iniziativa e di verifica della loro attuazione.

Al riguardo non può tuttavia ignorarsi che erano già intervenute specifiche "prime indicazioni" ministeriali (28 dicembre 2011) confermate della invarianza del previgente ordinamento e quindi delle immutate prerogative degli altri organi e dei controlli.

Né sul punto può trascurarsi la valenza del fondamentale principio di separazione tra i compiti di indirizzo politico amministrativo e quelli della corrispondente esecuzione, che impedisce incursioni in attività operative spettanti alle apposite strutture dell'Ente, nonché e di converso il rispetto dei criteri di economicità gestionale, che impongono il ricorso al supporto delle strutture stesse.

In precedenza - conviene rammentare - l'ultimo referto della Corte aveva segnalato il forte impulso impresso dal Presidente alla promozione della comunicazione istituzionale, evidenziando che le azioni poste in essere trovavano supporto in onerose consulenze fornite da una società specializzata, in carenza peraltro di una apposita regolamentazione e di una previa adeguata programmazione, con una spesa complessiva più che triplicata rispetto al 2009 ed estesa a ricomprendere anche eventi di tipo culturale.

In esito alle sollecitazioni della Corte dei conti e del Collegio dei sindaci, oltre che in base ai nuovi specifici indirizzi del CIV, sono in corso misure di più adeguata regolazione e pianificazione delle iniziative di comunicazione, volte ad assicurare stretta coerenza con le precipue missioni dell'Ente e il compiuto rispetto delle norme vigenti, anche nei profili del contenimento degli oneri e della corretta e trasparente rappresentazione contabile.

Nonostante le osservazioni del magistrato delegato e dei sindaci, anomalie analoghe a quelle più sopra segnalate per le medesime categorie di atti hanno caratterizzato le ulteriori linee gestionali sull'accorpamento degli enti soppressi (determinazione n.5804 del 31 maggio 2012) e sull'ordinario andamento gestionale 2013 (determinazione n.5805 del 29 agosto 2012), mentre non risulta adottato il piano industriale per l'accorpamento, richiesto dal CIV (delibere nn. 4 del 14 febbraio e 13 del 5

giugno 2012) e dalle "ulteriori indicazioni" ministeriali (13 luglio 2012), nonché nuovamente sollecitato dallo stesso CIV (delibera n.21 del 25 settembre 2012).

Due specifiche proposte dell'Organo preposto alla tecnostruttura sull'accorpamento (in data 27 marzo e 11 luglio 2012) – uniformate ad un percorso graduale di integrazione rispetto ai termini di legge, peraltro ordinatori, indicati nelle linee gestionali – sono state ritirate dal Presidente nelle corrispondenti riunioni di lavoro, senza alcuna motivazione nel primo caso e, per il secondo, con richiamo alle disposizioni di urgenza sulla revisione della spesa pubblica e in attesa dei prefigurati decreti sulla riduzione degli organici delle pubbliche amministrazioni.

Sempre nel novero degli atti di diretta e autonoma determinazione presidenziale, adottati con le medesime segnalate incongrue modalità procedimentali, vanno evidenziati gli adempimenti sui rapporti quadrimestrali ai ministeri vigilanti, relativi allo stato di avanzamento del processo di riordino (art.21, comma 9, Legge n.214/2011).

Sotto altro profilo va altresì rilevato che, nei rapporti interni con gli altri organi dell'Istituto, permane del tutto carente – ormai per un arco di tempo superiore ad un quadriennio - la presenza del Presidente dell'Istituto quantomeno alle più importanti riunioni del CIV, che assume maggiore rilievo dopo la soppressione del CdA.

Una diretta interlocuzione – considerata importante, ai fini della rendicontazione e della trasparenza, anche nel documento degli esperti nominato dal Ministro del lavoro - appare strumento essenziale, sia per favorire l'accrescimento qualitativo della periodica e, non sempre tempestiva, attività di informazione sull'andamento e sulle principali scelte di politica gestionale, sia per garantire l'effettività di un costruttivo rapporto collaborativo tra i due organi, sia per agevolare il pieno esercizio dei compiti di vigilanza.

Sempre sul piano dei rapporti, con il predetto Organo di indirizzo gestionale, 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 Presidente all'azione informativa, sul ruolo e soprattutto sui servizi resi dall'INPS, deve rilevarsi come non risulti effettuato il richiesto riesame, segnalato 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 dal D.L. n.78/2010 - costituiva il principale organo di indirizzo gestionale dell'INPS ed era formato dal Presidente dell'Istituto 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.

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, quale organo monocratico straordinario, in assenza peraltro delle prescritte patologie gestionali, espressamente individuate dall'ordinamento dell'Istituto e regolate dal D.P.R. n.639/1970.

In tale contesto la Corte ha auspicato misure di riforma volte alla riduzione 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.

Il ripetuto D.L. n.78/2010, procedendo, come già detto, alla soppressione completa del principale organo collegiale di indirizzo gestionale dell'Istituto e attribuendo i relativi compiti al Presidente, ha di fatto tramutato il modulo della gestione commissariale, straordinario e provvisorio, in un assetto permanente.

L'innovazione è stata operata, tra l'altro, senza preordinare, sia meccanismi di garanzia a tutela del corretto esercizio delle differenziate 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.

In proposito lo studio degli esperti nominati dal Ministro del lavoro, pur lasciando aperta l'alternativa dell'Organo monocratico, propende per una conformazione collegiale ristretta sulla base del modello societario - con eventuale previsione di un Amministratore delegato - e ipotizzando una maggiore responsabilizzazione nelle scelte di politica gestionale e sui risultati, soprattutto nei confronti del CIV, sottolinea l'esigenza sia di evitare ogni eccesso nella concentrazione delle funzioni che di promuovere la massima trasparenza delle decisioni assunte.

In ordine alle modalità del procedimento decisionale seguito emerge invece concretamente un quadro peggiorativo rispetto allo stesso periodo di gestione commissariale, in probabile derivazione dalla definizione normativa dell'assetto

monocratico e dagli ulteriori e già menzionati compiti aggiuntivi di iniziativa e di verifica, riconosciuti dagli ultimi due provvedimenti governativi di urgenza.

Le apposite riunioni preliminari – convocate con l'intervento dei sindaci e l'assistenza del magistrato delegato al controllo – rispetto all'iniziale intervallo bisettimanale sono passate ad una cadenza superiore al mese, per di più escludendo schemi di provvedimento anche rilevanti, sui quali di fatto il controllo è stato rinviato in un momento successivo alla definizione.

Quali casi emblematici vanno annoverati, anche nel 2011, alcune nomine a dirigente generale, eccessivamente anticipate rispetto alla scadenza e taluni atti carenti della prescritta proposta del Direttore generale e/o della prescritta intesa e degli indirizzi del CIV.

In proposito il Ministero del lavoro – con nota 25 luglio 2012 – ha richiamato, tra l'altro, all'attenzione dell'Istituto il rispetto sia dell'iter procedimentale che dei principi di pubblicità e trasparenza, nonché la necessità di acquisizione "con più puntuale frequenza le determinazioni assunte", per l'ordinato svolgimento dell'attività di vigilanza.

Rimane comunque insoddisfatta la più volte segnalata esigenza di un riesame del regolamento sulle riunioni – in coerenza con la devoluzione dei poteri e degli obblighi previsti per il soppresso CdA e con le immutate prerogative degli altri organi e dei controlli – che è stato adottato solo nel mese di ottobre 2011, in attuazione delle direttive ministeriali del novembre 2010 e aprile 2011.

Il testo vigente – emanato in via di autoregolamentazione – richiede infatti una più precisa definizione sia delle sequenze procedimentali, che hanno visto nel primo semestre 2012 una singolare concentrazione delle riserve presidenziali sulle proposte portate al preventivo esame collegiale, sia dei contenuti, che richiedono una integrazione all'elenco delle materie più rilevanti, spesso interpretato e applicato restrittivamente, includendo in via esemplificativa gli incarichi dirigenziali esterni e le designazioni negli organi delle società partecipate.

Tra l'altro, per queste ultime – aumentate a seguito delle recenti incorporazioni – permangono e si accrescono anomali fenomeni di diretta indicazione della propria persona da parte del Presidente dell'Istituto, connessi anche all'assenza di un organo collegiale di amministrazione e inoltre di scelte non sempre rispondenti al criterio preferenziale della selezione interna, a presidio degli interessi dell'Ente.

**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 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, ma ha nel contempo rilevato la necessità di una più precisa definizione del ruolo attribuito e di una maggiore esigibilità dei poteri di indirizzo e di controllo.

In concreto, il D.L. n.78/2010 si è invece limitato a disporre una mera riduzione lineare – nella misura del 30% e al rinnovo - 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.

Il successivo provvedimento di urgenza di segno opposto n.201 del 2011 – con la prevista integrazione di 6 membri, connessa alle incorporazioni dell’INPDAP e dell’ENPALS - ha ulteriormente complicato le modalità applicative, attuate sinora solo nella fissazione dei criteri di scelta (D.M. 2 aprile 2012), con la conseguente esclusione della rappresentanza delle categorie interessate, proprio nella più delicata fase di avvio dell’operazione di accorpamento.

Risultano pertanto 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 proposito gli esperti nominati dal Ministro del lavoro hanno prospettato il rafforzamento del ruolo strategico del CIV, con sostanziale aggiunta della specifica funzione nella sua stessa denominazione (Consiglio di Indirizzo strategico e di vigilanza – CISV) e con il compito effettivo di definire realmente la strategia dell’Ente e di controllarne concretamente l’attuazione.

Oltre alla integrazione della composizione con una rappresentanza tecnica del Ministero vigilante – da estendere peraltro anche al Ministero dell’economia, in ragione dei notevoli apporti dal bilancio statale – appare significativa la previsione dei nuovi poteri di richiedere, all’organo di amministrazione, la modifica della proposta di bilancio per una più flessibile e calibrata esigibilità delle funzioni di riscontro sull’attuazione delle strategie prefissate e, al Ministero vigilante, la promozione dell’azione di responsabilità e la revoca dei membri dell’organo di amministrazione.

In ogni caso – in attesa di una specifica riforma – va sollecitato e rapidamente risolto il nodo dell'ultima integrazione e della progressa riduzione normativamente stabilite per il collegio, nell'arco di tempi compatibili con il prossima scadenza dei componenti attualmente in carica.

Quanto all'azione svolta dall'Organo in esame, gli atti emessi nel 2011 si compendiano in 21 delibere (oltre a 5 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, da concentrare su una serie circoscritta di obiettivi prioritari, ritenuti concretamente raggiungibili.

Assume rilievo – tra gli altri - l'approvazione della relazione previsionale e programmatica 2013/2015 (delibera n.15 del 10 luglio 2012), che analizza le principali criticità dell'Istituto, dettando apposite indicazioni migliorative per l'implementazione qualitativa delle attività e dei servizi da erogare.

Il CIV, in particolare, ha fornito indirizzi in tema di:

- politiche del personale, richiamando l'opportunità di una rideterminazione della pianta organica che mantenga la pienezza delle funzioni degli enti incorporati, limitando consulenze ed esternalizzazioni e avviando un percorso di sviluppo delle risorse umane mediante un articolato piano di formazione;
- riassetto organizzativo e territoriale, con la redazione di un piano strategico complessivo, che preveda la revisione dei principali regolamenti e il monitoraggio del territorio attraverso analisi di "customer satisfaction";
- gestione del patrimonio finalizzata alla massima redditività e valorizzazione degli immobili non strumentali e alla piena coerenza della razionalizzazione in corso per la componente strumentale con il nuovo assetto organizzativo, assicurando una attenta analisi dei rischi e dei rendimenti per gli investimenti mobiliari;
- integrazione informatica degli enti soppressi, pervenendo ad un sistema unico che migliori efficienza e qualità dei servizi;
- ribadita necessità di un piano annuale sulla comunicazione che evidenzi gli obiettivi strategici e la corretta imputazione della spesa, per consentire un compiuto controllo.

Tra i principali obiettivi vengono declinati: una politica delle entrate che accresca la capacità di riscossione diretta dei contributi e favorisca la correttezza dei relativi adempimenti da parte delle aziende; l'aggiornamento della banca dati delle posizioni assicurative degli enti soppressi e della fruibilità e intellegibilità degli estratti conto certificativi; una costante e uniforme erogazione delle prestazioni "in tempo reale" su tutto il territorio; la riduzione dei tempi di liquidazione delle prestazioni economiche nell'invalidità civile.

Una specifica sollecitazione viene inoltre formulata – in linea con i ripetuti indirizzi degli enti incorporati – affinché la funzione di accertamento e verifica amministrativa nell'attività di vigilanza garantisca uniformità di azione sul territorio e siano adottate adeguate misure correttive per evitare la soccombenza in giudizio.

Per tale ultimo profilo e con riguardo al contenzioso amministrativo e giudiziario, si sottolinea quale obiettivo essenziale la ricerca di soluzioni volte, sia alla sua riduzione strutturale, sia alla eliminazione delle criticità sul territorio mediante specifiche misure mirate.

Con riguardo invece alle proposte di revisione dei molteplici organismi operanti al centro e sul territorio – avanzate dal Presidente dell'Istituto per accrescere la funzionalità complessiva e a contenere i relativi costi, in attuazione dell'art.41 della Legge n.449/1997 – 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.

Una chiara soluzione è comunque ancora attesa nella definizione dei poteri spettanti congiuntamente al CIV e al Presidente - quali "organi di indirizzo politico e amministrativo" nel sistema duale - nell'attuazione degli ulteriori adempimenti introdotti dal d.lgs. n.150/2009, in materia predisposizione e approvazione del sistema di misurazione e valutazione, del piano della *performance*, 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.

In proposito il CIV ha rivendicato il pieno esercizio dei propri poteri - desumibile anche dalla specifica direttiva ministeriale del 28 aprile 2010 - richiedendo una specifica previa intesa, riaffermata anche in occasione degli indirizzi preordinati alle operazioni relative alle più recenti incorporazioni e principalmente a quella più complessa e delicata riguardante l'INPDAP.

**2.5** Nell'ambito dell'assetto di governo dell'Ente, la Corte ha più volte sottolineato l'esigenza di una approfondita riflessione sulle norme che regolano, sia i compiti spettanti al Collegio dei sindaci, sia la vigilanza ministeriale.

Le numerose disposizioni emanate – intervenute in periodi diversi e rispondenti a logiche differenti – implicano infatti una non agevole operazione ermeneutica e una complessa applicazione integrata, soprattutto di quelle dettate dalla Legge n.88 del 1989, che si uniforma al sistema del controllo 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 vigilanza (il CIV), rinvia al codice civile per le funzioni del Collegio dei sindaci.

L'innesto del sistema duale e il collegamento al novellato ordinamento delle società, avrebbero dovuto comportare una rivisitazione complessiva della preesistente *governance*, più coerente 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.

Quanto alle attribuzioni ministeriali, mantiene piena rilevanza 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, tra l'altro, i soli casi di generiche patologie gestionali e privo di gradualità nelle sanzioni - 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 previdenza.

Sul punto deve ribadirsi che la rilevata esigenza acquista maggiore rilevanza soprattutto dopo la concentrazione 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, ora anche con relazioni trimestrali, in base alla più recente normativa di urgenza - secondo uno schema che rischia di trasformare in azione meramente esecutiva l'autonoma funzione di ente strumentale riconosciuta all'Istituto e appare ancor più in contraddizione con il prescelto modello di governo duale.

In proposito la relazione degli esperti nominati dal Ministro del lavoro prefigura un esercizio evoluto della funzione di vigilanza ministeriale, in una maggiore chiarezza di ruoli e responsabilità, migliorando qualità e tempestività dei documenti di programmazione e consuntivazione, trasparenza sull'uso delle risorse e sui risultati conseguiti, efficacia e coordinamento del sistema dei controlli interni e comunque tale da non compromettere la necessaria autonomia nel governo e nella gestione dell'Ente.

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

In particolare, con riguardo alle competenze, 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 vengono applicate ambedue le tipologie di disposizioni - che rispondono peraltro a differenti logiche - sia di esame sui principali atti degli organi di governo dell'Istituto e sulla totalità dei provvedimenti adottati dalla funzione centralizzata acquisti della Direzione generale, sia di verifica sull'osservanza della normativa e dei regolamenti propri dell'INPS, oltre al prescritto intervento nelle sedute dei predetti organi e dei Comitati centrali preposti alle numerose gestioni e fondi amministrati.

Con riguardo all'ampia composizione, originariamente formata da sette dirigenti di prima fascia (quattro appartenenti al Ministero del lavoro e tre al Ministero dell'economia) collocati in posizione di fuori ruolo, va rilevato che l'aumento di due unità (una per ciascuno dei predetti Ministeri) - collegato alle più recenti incorporazioni, e che ha visto, con l'istituzione del polo unico della previdenza pubblica, il mutamento della prassi limitativa di due mandati presso ciascuno degli enti soppressi - accentua il contrasto con i riaffermati orientamenti legislativi di razionalizzazione e contenimento dei costi generali di funzionamento, anche per l'incidenza dei relativi oneri che coprono oltre la metà di quelli per tutti gli altri organi dell'Istituto.

Deve tuttavia rammentarsi sul punto che il D.L. n.78/2010, nel disporre una generalizzata riduzione dei collegi di amministrazione e di controllo (art.6) - attraverso gli strumenti dello statuto o del regolamento governativo - non ha modificato le specifiche disposizioni sui sindaci dettate dal d.lgs. n.479/1994, che risulta invece espressamente novellato per gli altri organi (art.7).

Se permane pertanto, ed anzi risulta accentuato, un assetto contrastante con la tendenza generale alla riduzione dei collegi, va ancora una volta considerato che la composizione allargata, l'impiego a tempo pieno e l'elevata qualificazione, sono stati alla base della attribuzione aggiuntiva della funzione di revisione contabile.

Rimane, in ogni caso, confermata la valutazione positiva sull'intenso e proficuo impegno profuso dai sindaci nell'esercizio delle proprie funzioni, che si è tradotto, tra l'altro, in 43 sedute collegiali nel 2011 - spesso proseguite in riunioni successive - nella redazione di approfondite e significative relazioni sui documenti di bilancio e nella formulazione, sia di rilievi sulle maggiori criticità gestionali, che di raccomandazioni per il migliore andamento generale dell'Istituto.

Particolarmente incisivi appaiono - tra l'altro - 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 dall'Istituto, che costituiranno oggetto di successiva trattazione nei capitoli di pertinenza e in ordine ai quali va nuovamente sottolineata l'esigenza di una tempestiva risposta da parte delle strutture dell'Ente.

Né va trascurata l'importanza delle verifiche mirate svolte presso le sedi centrali e periferiche, allo scopo di acquisire anche una diretta valutazione degli effetti prodotti dalle misure di riorganizzazione attivate sul territorio.

Ancora sulla composizione e con riguardo alle prospettazioni degli esperti di nomina ministeriale, mentre appare utile una ulteriore riflessione sulla consistenza numerica del collegio – da calibrare comunque "agli effettivi carichi di lavoro" – e sul requisito della specifica competenza in materia contabile e di controllo, sembrano suscettibili di meditata considerazione le caratteristiche peculiari dell'ente pubblico rispetto ai modelli delle società, sia nel più elevato livello della qualifica richiesta, sia nel collegamento funzionale con il Ministero vigilante di appartenenza.

**2.6** Quanto al Direttore generale, va ancora sottolineato che la sua peculiare configurazione quale organo – pur se disallineata rispetto all'ordinario archetipo di *governance* degli enti pubblici non economici – origina proprio dalla istituzione del modello duale e risponde alla logica del corrispondente delicato sistema di contrappesi, che lo caratterizza.

Nel rispetto del principio di distinzione tra responsabilità di indirizzo e di gestione – e a prescindere dalla predetta qualificazione, che non è tuttavia solo nominalistica - assume comunque importanza fondamentale salvaguardare la "piena responsabilità sulla traduzione degli indirizzi in obiettivi di gestione" e il "ruolo garante dell'imparzialità e della continuità della tecnostruttura", sottolineati anche nella relazione degli esperti nominati dal Ministro del lavoro.

In ogni caso, appare indispensabile una funzione di preposizione e coordinamento operativo della complessiva attività svolta dalle numerose strutture centrali e locali, che garantisca l'unitarietà di azione attraverso il riconoscimento di tutti i poteri necessari per il conseguimento degli obiettivi e dei risultati e per la coerente assunzione delle corrispondenti responsabilità, sostanzialmente condizionati dalle attuali attribuzioni del Presidente sulla dirigenza generale.

Spetta infatti al Direttore generale svolgere 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 ottimizzando l'impiego delle risorse.

Come ha sottolineato il precedente referto, un primo provvedimento governativo di urgenza (D.L. n.78/2010), con la devoluzione al Presidente dell'Istituto dei compiti del soppresso CdA, ha eliminato il voto consultivo in precedenza spettante al Direttore generale e trasferito la proposta di nomina di quest'ultimo allo stesso Presidente, con l'effetto di un consolidamento della "catena di comando", dai vertici ministeriali a quello di indirizzo gestionale dell'organismo vigilato, che appare più vicino alla logica delle agenzie ministeriali e contrasta con l'autonomia riconosciuta agli enti.

L'invarianza delle norme primarie sui poteri generali di iniziativa e proposta riconosciuti al Direttore generale (art.12, comma 1, della Legge n.88/1989) e, in particolare, su quelli specifici di proposta sulla ristrutturazione operativa, la consistenza degli organici e le promozioni dei dirigenti (art.12, comma 2) – coerenti peraltro con l'assunzione delle responsabilità dell'intera gestione – è stata comunque rimarcata nelle direttive ministeriali del novembre 2010 e aprile 2011, che hanno evocato per le materie espressamente individuate dal Legislatore l'istituto della "proposta conforme".

Una analoga conferma dell'immutato quadro ordinamentale risulta altresì nel contesto delle "prime indicazioni ministeriali" sulle ricordate e più recenti incorporazioni dell'INPDAP e dell'ENPALS, con riferimento ai nuovi poteri di iniziativa e di verifica attribuiti al Presidente dal D.L. n.201 del 2011.

La problematica innescata dal primo provvedimento di urgenza e acuita dal secondo, sembra possa trovare soluzione chiara e lineare solo attraverso un ulteriore provvedimento legislativo, auspicato dalle parti sociali e dalla stessa Camera dei deputati, non apparendo superabile attraverso la raccomandazione ministeriale del ricorso ai principi di leale collaborazione, ribadita nell'ambito delle "ulteriori indicazioni" ministeriali sulla predetta operazione di accorpamento.

La questione attiene, infatti, alla più generale tematica della inusuale concentrazione dei poteri di indirizzo in capo al Presidente, che ha confermato i paventati rischi di interferenze dirette nella operatività gestionale e quindi di incidenza sulle attribuzioni riservate non solo al Direttore generale, ma alla stessa dirigenza, che assumono particolare rilievo nell'ordinamento proprio degli enti pubblici.

Sul punto la Corte ribadisce che, in via ordinaria, spetta 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 quindi 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 dallo stesso Organo di vertice monocratico dell'Istituto.

**2.7** Anche in ragione della sua rilevanza, conserva attualità il tema delle modifiche al composito ordinamento dei 20 Comitati centrali dei fondi e delle gestioni e casse amministrate dall'Istituto e degli oltre 900 organismi complessivamente operanti sul territorio, pur nella immutata valenza del principio della rappresentatività delle parti sociali negli organi.

Nella confermata inadeguatezza delle misure lineari di riduzione delle composizioni e dei compensi, appare pertanto indifferibile 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 soppresso CdA.

Appare infatti di stampo meramente pragmatico la scelta operata di contrarre la sola componente in rappresentanza delle parti sociali, nel rinnovo delle composizioni collegiali operato - con notevoli ritardi e conseguenti disfunzioni - nei primi mesi del 2012.

In proposito giova quindi richiamare all'attenzione del Parlamento l'organico progetto di riforma, rielaborato dall'Istituto e basato sulla sensibile riduzione del numero dei collegi e dei componenti, oltre che 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 anche da parte del CIV, confluendo nei due già indicati disegni di legge di iniziativa parlamentare (paragrafo 2.4), che appaiono idonei alla soluzione delle principali problematiche aperte, con gli indispensabili aggiornamenti, collegati anche ai nuovi organismi degli enti incorporati.

Al riguardo la Corte conferma quale percorso elettivo l'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.

**2.8** I compensi annui degli organi centrali, nel corso del periodo considerato, sono rimasti ancora regolati in via generale dal DM 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 2011 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);

267.580 per il Direttore generale.

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 degli organi collegiali - in precedenza riconosciuto ai sindaci e al magistrato della Corte dei conti delegato al controllo.

Permane invece immutato il trattamento del Presidente - fatta eccezione per l'eliminazione del gettone - risultando tuttora carente il provvedimento di determinazione previsto dal predetto D.L. n. 78/2010 e resta pertanto confermata la pregressa misura fissata anche per l'esercizio compiti commissariali straordinari, sostitutivi delle competenze del soppresso CdA.

La sostanziale tramutazione, in ordinari, dei compiti aggiuntivi straordinari appare presumibilmente alla base della scelta adottata, che richiede tuttavia una indifferibile definizione anche ad evitare complesse operazioni di conguaglio.

Al Direttore generale continua a essere attribuito il trattamento 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.

Esso è articolato in una parte fondamentale e in una ulteriore, di natura accessoria e ammonta complessivamente a 358.606 euro nel 2011 (comprensivi di stipendio tabellare, tredicesima e R.I.A.), secondo quanto risulta dal corrispondente conto annuale del personale.

La seguente tabella confronta la spesa sostenuta per gli organi e gli organismi collegiali nel 2010 e 2011, con esclusione del Direttore generale, il cui onere viene rilevato tra quelli del personale e l'inserimento del magistrato, ai soli fini della rilevazione dei compensi.

(euro)

ORGANI	compensi fissi	gettoni	missioni	Anno 2010	incidenza su totale	compensi fissi	gettoni	missioni	Anno 2011	incidenza su totale	differenza 2011 su 2010	% variazione
Presidente	186.225	0	7.855	194.080	4,6%	217.162	0	17.135	234.297	7,1%	40.217	21%
Commissario	30.036	0	0	30.036	0,7%	0	0	0	0	0,0%	-30.036	-100%
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	454.719	114.999	280.000	849.718	20,2%	385.266	0	165.030	550.296	16,7%	-299.422	-35%
Collegio sindacale	2.182.439	38.629	6.547	2.227.615	52,8%	1.787.843	0	2.115	1.789.958	54,2%	-437.657	-20%
Magistrato Corte dei Conti	0	2.259	0	2.259	0,1%	0	0	0	0	0,0%	-2.259	-100%
<b>Sub. Tot. A</b>	<b>2.853.419</b>	<b>155.887</b>	<b>294.402</b>	<b>3.303.708</b>	<b>78,4%</b>	<b>2.390.271</b>	<b>0</b>	<b>184.280</b>	<b>2.574.551</b>	<b>78,0%</b>	<b>-729.157</b>	<b>-22%</b>
<b>Comitati e Comm.ni Centrali</b>												
FPLD	0	12.076	6.680	18.756	0,4%	0	5.379	7.316	12.694	0,4%	-6.062	-32%
Prestazioni Temporanee	0	10.530	21.888	32.418	0,8%	0	3.924	5.000	8.924	0,3%	-23.494	-72%
GIAS	0	2.407	0	2.407	0,1%	0	600	0	600	0,0%	-1.807	-75%
CD-CM	0	13.200	28.500	41.700	1,0%	0	2.281	12.867	15.149	0,5%	-26.551	-64%
Artigiani	0	4.000	7.000	11.000	0,3%	0	1.500	5.324	6.824	0,2%	-4.176	-38%
Commercianti	0	12.387	7.393	19.780	0,5%	0	4.184	7.419	11.603	0,4%	-8.177	-41%
Parasubordinati	0	856	3.700	4.556	0,1%	0	0	0	0	0,0%	-4.556	-100%
FF.SS.	0	2.000	2.600	4.600	0,1%	0	1.680	2.000	3.680	0,1%	-920	-20%
Volo	0	3.876	5.000	8.876	0,2%	0	1.000	1.500	2.500	0,1%	-6.376	-72%
Clero	0	2.900	2.500	5.400	0,1%	0	1.304	3.775	5.080	0,2%	-320	-6%
Familiari	0	1.346	6.000	7.346	0,2%	0	1.500	2.515	4.015	0,1%	-3.331	-45%
Commissione CAU	0	15.383	6.100	21.483	0,5%	0	7.777	2.000	9.777	0,3%	-11.706	-54%
Gas	0	858	4.000	4.858	0,1%	0	1.500	5.000	6.500	0,2%	1.642	34%
Commissioni Centrali	0	1.016	619	1.635	0,0%	0	0	0	0	0,0%	-1.635	-100%
<b>Totale Comitati e Comm.ni Centrali Sub. Tot. B</b>	<b>0</b>	<b>82.835</b>	<b>101.980</b>	<b>184.815</b>	<b>4,4%</b>	<b>0</b>	<b>32.629</b>	<b>54.716</b>	<b>87.346</b>	<b>2,6%</b>	<b>-97.469</b>	<b>-53%</b>
<b>Comitati Fondi di Solidarietà</b>												
Credito	0	4.881	764	5.645	0,1%	0	2.988	1.700	4.688	0,1%	-957	-17%
Credito Cooperativo	0	2.232	1.032	3.264	0,1%	0	1.634	2.000	3.634	0,1%	370	11%
Assicurativi	0	1.973	1.575	3.548	0,1%	0	1.795	1.950	3.745	0,1%	197	6%
Monopoli	0	3.150	1.962	5.112	0,1%	0	2.640	3.883	6.523	0,2%	1.411	28%
Tributi	0	2.660	2.636	5.296	0,1%	0	1.717	4.611	6.328	0,2%	1.032	19%
Poste	0	5.000	9.000	14.000	0,3%	0	1.500	4.000	5.500	0,2%	-8.500	-61%
Trasporto Aereo	0	6.000	5.000	11.000	0,3%	0	5.063	2.000	7.063	0,2%	-3.937	-36%
<b>Totale Comitati Fondi di solidarietà Sub. Tot. C</b>	<b>0</b>	<b>25.896</b>	<b>21.969</b>	<b>47.865</b>	<b>1,1%</b>	<b>0</b>	<b>17.336</b>	<b>20.144</b>	<b>37.480</b>	<b>1,1%</b>	<b>-10.385</b>	<b>-22%</b>
<b>Totale Comitati e Comm. Centrali (Sub. Tot. B + Sub.C) Tot. D</b>	<b>0</b>	<b>108.731</b>	<b>123.949</b>	<b>232.680</b>	<b>5,5%</b>	<b>0</b>	<b>49.965</b>	<b>74.860</b>	<b>124.825</b>	<b>3,8%</b>	<b>-107.855</b>	<b>-46%</b>
<b>Comitati e Comm.ni a livello periferico</b>												
Comitati regionali:	0	156.602	165.759	322.361	7,6%	0	142.591	155.242	297.834	9,0%	-24.527	-8%
1) Commissioni CIG	0	232.436	47.320	279.756	6,6%	0	208.028	26.638	234.666	7,1%	-45.090	-16%
2) Commissioni di congruità	0	3.200	0	3.200	0,1%	0	3.240	0	3.240	0,1%	40	1%
3) Altri	0	1.016	619	1.635	0,0%	0	0	0	0	0,0%	-1.635	-100%
Comitati provinciali	0	0	0	0	0,0%	0	0	0	0	0,0%	0	0,0%
<b>Comitati e Comm. a livello periferico Sub. Tot. E</b>	<b>0</b>	<b>393.254</b>	<b>213.698</b>	<b>606.952</b>	<b>14,4%</b>	<b>0</b>	<b>353.859</b>	<b>181.881</b>	<b>535.740</b>	<b>16,2%</b>	<b>-71.212</b>	<b>-12%</b>
<b>OIV Sub. Tot. F</b>	<b>72.979</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>72.979</b>	<b>1,7%</b>	<b>65.742</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>65.742</b>	<b>2,0%</b>	<b>-7.237</b>	<b>-10%</b>
<b>TOTALE GENERALE Tot. A + Tot. D + Tot. E + Tot. F</b>	<b>2.926.398</b>	<b>657.872</b>	<b>632.049</b>	<b>4.216.319</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.456.013</b>	<b>403.825</b>	<b>441.021</b>	<b>3.300.858</b>	<b>100%</b>	<b>-915.461</b>	<b>-22%</b>

I dati esposti mostrano, oltre alla ulteriore contrazione dell'importo totale generale, la riduzione del 53% nel 2011 per i principali organi centrali, del 46% per i Comitati e le Commissioni centrali e del 12% per gli organismi sul territorio.

In base agli indirizzi della Ragioneria Generale dello Stato, che escludono per gli organi di direzione, amministrazione e controllo, la decurtazione della spesa complessiva è stata operata attraverso la contrazione delle riunioni collegiali e la trattazione di un maggiore numero di argomenti per ciascuna seduta.

Va comunque rilevato che la spesa complessiva è discesa dai 4,2 mln di euro nel 2010 a 3,3 mln nel 2011, con un taglio del 22% e di oltre 0,9 mln in valori assoluti.

### 3 – L'assetto strutturale

**3.1** I precedenti referti hanno sottolineato la drastica riduzione da 28 a 12 degli uffici dirigenziali di prima fascia nella Direzione generale - attuata nel 2008 attraverso l'abolizione di progetti temporanei, accorpamenti su funzioni omogenee, riconduzione alla seconda fascia delle segreterie di supporto agli organi - e dato conto della prosecuzione dell'azione di ristrutturazione organizzativa e di razionalizzazione logistica delle sedi, 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 si conferma tuttavia la permanenza di disarmonie nella puntuale e uniforme applicazione degli indirizzi legislativi sulla concentrazione nell'esercizio delle funzioni istituzionali e nella unificazione e riduzione delle strutture adibite a compiti logistici e strumentali.

Conserva in proposito attualità la riflessione sul mantenimento 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 peraltro 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).

In una corretta logica di sistema, richiedono altresì attenzione, sia le coerenze con l'impostazione del bilancio su nove missioni e progetti a fronte delle attuali dodici direzioni centrali, sia quelle correlate alla individuazione delle strutture strumentali, nelle quali l'Istituto non comprende le aree dell'informatica, del controllo di gestione e dell'organizzazione.

I primi effetti del riordino hanno comportato 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.

Altra peculiarità del nuovo modello nella Direzione generale è individuabile nella 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”.

Il riordino ha interessato 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.

In particolare per l’area legale rimane aperto il contenzioso - attivato da oltre i due terzi dell’avvocatura interna, sia a tutela della 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 appellata.

Con riguardo all’area medico legale, appaiono invariati e anzi si aggravano i problemi connessi alle sempre più ampie attribuzioni sull’invalidità civile e al necessitato apporto esterno – anche per l’attuazione dei piani annuali straordinari di verifica - che assume aspetti di rilevanza e delicatezza crescenti, nei profili della selezione delle professionalità e dell’esercizio di importanti funzioni pubbliche, anche nell’ottica di assicurare l’indispensabile uniformità di orientamenti e di giudizi sul territorio.

Nella generale azione di riordino, risultano confermati elementi sintomatici di una linea tendenziale uniformata alla esternalizzazione delle attività dell’Istituto, in parte connessa dal blocco delle assunzioni.

Conviene in proposito ribadire che, nell’ambito della Direzione generale, risultano preposti dirigenti di prima fascia, scelti all’esterno, a due delle dodici Direzioni centrali (per la comunicazione e l’*audit*), nella dichiarata - ma non comprovata - carenza di adeguate professionalità interne e in assenza comunque di procedure di previo interpello e comparazione.

Nell’ambito della revisione delle funzioni di supporto, grande rilievo è stato attribuito alla centralizzazione 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 150 mln di euro nel 2010 e 2011, liberando inoltre risorse umane da dedicare alle attività produttive.

Di tale misura – in sé valida - rimangono tuttavia da verificare i concreti risparmi, tenuto conto della dinamica della spesa per l’acquisto 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 e 2011.

Analoga verifica andrà operata per i notevoli effetti attesi dagli interventi sulla revisione logistica delle sedi, in connessione anche alla cessazione degli oneri per canoni locativi e alla liberazione di immobili strumentali.

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 per nuove locazioni passive.

Sempre nei profili organizzativi, conviene sottolineare nuovamente (paragrafo 1.3) che non risulta ancora portata a compimento l'incorporazione della SPORTASS e dell'IPOST in mancanza - dopo oltre cinque e due anni dalla scadenza - dei previsti decreti ministeriali sul definitivo trasferimento delle risorse e sul bilancio di chiusura dell'Ente soppresso.

Ancora aperta rimane altresì 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 nell'INAIL.

Nel contesto della delineata azione di riordino - non ancora completata - si inserisce la più recente incorporazione dei soppressi ENPALS e INPDAP, che richiede una approfondita e complessiva revisione dell'attuale assetto.

L'integrazione degli enti soppressi comunque appare particolarmente delicata per l'INPDAP, che vedeva - anteriormente alla soppressione - un numero di uffici e di unità di prima fascia nella Direzione generale sostanzialmente pari a quello dell'INPS, a fronte della dimensione di bilancio e di personale tre volte inferiore.

**3.2** Una particolare attenzione va ancora riservata al settore medico-legale e a quello dell'avvocatura interna, che presidiano aree tuttora critiche.

Nell'ambito del primo, il medico INPS - in virtù delle innovazioni normative in materia di invalidità civile - ha assunto un ruolo centrale 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.

L'attuale 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 principali obiettivi da perseguire sono indicati la riduzione del 25% nelle posizioni apicali di primario e la definizione dei tempi di lavorazione delle pratiche

mediche, accrescendo la frequenza delle visite e tendendo a massimizzare la presenza di un medico INPS per tutte le attività istituzionali: in materia pensionistica, sulla invalidità civile, nel contenzioso e negli accertamenti sulle assenze dei lavoratori per malattia.

A fronte delle diverse funzioni da svolgere - implicanti tecniche direzionali di coordinamento, gestione e controllo - la dotazione delle unità impegnate vede, nella misura di 94, i Dirigenti medico-legali di secondo livello e, in 488, quelli di primo livello.

Un notevole fattore di pressione deriva dai sempre maggiori impegni richiesti all'Istituto per interventi aggiuntivi straordinari, 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".

L'effettivo impiego, tanto nelle commissioni delle ASL quanto per le ulteriori funzioni istituzionali, dei medici dell'Ente, viene conseguentemente integrato da un crescente numero di professionisti esterni, con contratto di lavoro autonomo, in un numero complessivo ormai superiore all'intera dotazione di ruolo.

Appare pertanto irrinunciabile una attenta analisi sui costi e benefici dell'attuale assetto, comparando i maggiori oneri eventualmente 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.

Tale adempimento assumerebbe maggiore urgenza ove divenisse operativa la recente normativa che consente 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, per la quale si rinvia al capitolo 7.

Quanto all'area legale, la revisione delle misure organizzative, procedurali e tecnologiche ha mirato al ridimensionamento del crescente contenzioso, pari a un quinto di quello nazionale in materia civile, mirando ad accrescere l'efficienza del servizio e a contrarre i costi.

Le iniziative poste in essere, hanno rivisitato gli assetti territoriali e funzionali e introdotto un presidio organizzativo in ciascuna sede, un sistema di monitoraggio dei singoli giudizi, un cruscotto di controllo sull'andamento del contenzioso, la telematizzazione dei flussi procedurali e le sinergie tra uffici legali e amministrativi.

Ulteriori effetti positivi sono attesi 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.

Oltre alla pregiudiziale dell'accertamento medico nei giudizi di invalidità civile, va verificata altresì l'incidenza dell'automatica definizione del contenzioso di importo modesto, nel profilo dei complessivi oneri ricadenti sull'Istituto, anche a copertura delle prestazioni connesse alle vertenze.

Uno dei principali obiettivi perseguiti attraverso gli atti di riorganizzazione – per i quali si rinvia al successivo capitolo 9 – riguarda la focalizzazione dell'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 supporto 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 e quindi al livello di condivisione delle scelte del vertice di indirizzo gestionale dell'Istituto.

Una concreta definizione – più volte sollecitata dal magistrato delegato al controllo e dai sindaci – ha visto peraltro la regolamentazione del ricorso a legali esterni, limitato a casi eccezionali e motivati, nell'ambito di 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 – anche per questo settore – 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 va comunque ancora svolto sulle ulteriori misure transitorie di rimedio riguardanti il ricorso agli avvocati domiciliatari – che hanno visto un avvio stentato e disomogeneo e non risultano entrate a regime – procedendo ad una rigorosa verifica dei risultati conseguiti.

I riscontri più aggiornati evidenziano una prima positiva inversione nella crescita del contenzioso alla chiusura dell'anno 2011 e un miglioramento del tasso di

soccombenza – ancora indipendente peraltro da concreti apporti esterni – il cui livello ha tuttavia indotto anche il CIV a sollecitare ogni ulteriore potenziamento delle misure adottate.

**3.3** Nell'assetto territoriale permangono 20 Direzioni regionali (di cui 15 a livello dirigenziale generale) - trasformate in poli di riferimento per le funzioni produttive delle strutture ricomprese nel bacino di rispettiva competenza – ciascuna delle quali preposta al governo delle risorse assegnate, con la complessiva responsabilità della gestione e dei risultati, oltre che dei processi istituzionali e della diretta gestione dei processi di supporto.

Non mutano neanche 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 la soppressione delle sedi sub-provinciali, sostituite dalle "Agenzie complesse", affidate 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 sono responsabili degli obiettivi di produzione e svolgono compiti di gestione dei flussi assicurativi e contributivi e conti individuali e aziendali, oltre che di erogazione dei servizi delle Agenzie di rispettiva competenza.

Come ha già evidenziato il precedente referto, le Direzioni provinciali – in precedenza automaticamente collegate alla istituzione del corrispondente ente territoriale – risultano ancora formalmente subordinate 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 risulta 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.

L'assetto delineato sarà comunque sottoposto a importanti modifiche in esito alle più recenti misure legislative che hanno stabilito una sensibile riduzione numerica delle province.

Sulla base dei parametri sopra indicati sono previste, quali ulteriori articolazioni, 50 Agenzie complesse, per la gestione dei flussi assicurativi e contributivi e l'erogazione degli altri servizi e 344 Agenzie semplici, quali strutture dedicate alla produzione dei servizi e all'attività di sportello.

Oltre ai Punti INPS presidiati da funzionari, completano l'articolazione capillare sul territorio 1.646 "Punti Cliente" (sportelli telematici presso Enti locali e PA) ai fini di una maggiore economicità del servizio e prossimità all'utenza e 245 Presidi presso i

Consolati, con funzioni di assistenza agli italiani residenti all'estero in materia di sicurezza sociale.

Il nuovo modello organizzativo costituisce una evoluzione del precedente - "verticale per processi" ("Assicurato-Pensionato", "Soggetto Contribuente", "Prestazioni a sostegno del reddito"), suddivisi parallelamente - che diventa "orizzontale per soggetti" (utenti), alimentato da un sistema integrato della gestione di supporto.

L'attività di sportello in tutte le strutture di produzione è supportata simultaneamente dall'apposito *back-office* - indipendentemente dai rapporti con l'utenza - che fornisce l'accesso ai flussi informativi aggiornati e gestisce i collegamenti con Enti e Istituzioni esterne.

I flussi standardizzati sono costantemente monitorati e sottoposti a controllo di gestione e il monitoraggio delle anomalie costituisce un 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 la Direzione provinciale, quale centro di coordinamento e di erogazione delle attività di supporto e rimane aperto alle differenziate variabili relative all'utenza e alle specificità territoriali, ferma restando la presenza delle predette Agenzie anche nelle Direzioni provinciali (c.d. Agenzie interne).

La elevata innovazione organizzativa e logistica e le funzionalità degli applicativi informatici - richiedenti interventi formativi per la riconversione delle professionalità interne - hanno imposto una fase di sperimentazione, nel 2010 e 2011, attentamente monitorata ai fini dell'adozione di miglioramenti e poi estesa a tutte le strutture.

L'analisi complessiva dell'intero processo di riorganizzazione - in gran parte affidato alla progettazione di una società specializzata - conferma che l'assenza di un apposito piano globale ha dato luogo a provvedimenti privi di una visione unitaria, che andranno completamente recepiti negli strumenti normativi fondamentali dell'Istituto e soprattutto nel regolamento di organizzazione.

Una componente essenziale per il successo dell'operazione rimane, in ogni caso, il grado di condivisione del progetto - elaborato dal vertice monocratico dell'Istituto, con l'ausilio di apporti esterni - da parte delle strutture centrali e soprattutto di quelle territoriali maggiormente coinvolte, che possa evitare incidenze negative sull'ordinato andamento organizzativo e sulla funzionalità complessiva, gravata da sempre maggiori adempimenti assegnati all'Istituto e dal perdurante massiccio esodo di personale.

Conserva inoltre valenza fondamentale la riappropriazione, da parte dell'Istituto, del ruolo di governo e di attuazione dell'integrale processo di riorganizzazione, con la

pienezza della gestione diretta del funzionamento ordinario della tecnostruttura, spettante al Direttore generale e alla dirigenza.

Il modello delineato sarà comunque sottoposto ad una nuova e profonda revisione collegata all'integrazione degli enti soppressi e in particolare dell'INPDAP, caratterizzato a sua volta da una articolata presenza sul territorio.

**3.4** Nell'assetto organizzativo dell'Istituto assume importanza sempre crescente la tradizionale collaborazione con i principali soggetti attivi nel campo della sicurezza sociale, che dovrebbero concorrere a migliorare i tempi e la qualità dei servizi, a razionalizzare gli interventi e a 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 dell'Istituto, attraverso il cui apporto capillare anche all'estero, risulta canalizzato nel 2011 l'invio telematico di quasi il 100% delle istanze per l'invalidità civile.

Analoga importante collaborazione – in crescente sviluppo telematico - è quella proseguita con i Centri di Assistenza Fiscale (CAF), nel ruolo riconosciuto di intermediari del Fisco e di soggetti certificatori di diverse attività gestite dall'Istituto, quali le dichiarazioni reddituali dei pensionati e i modelli indicatori della situazione economica.

Per tali rapporti e soprattutto per quelli con oneri a carico dell'INPS, la Corte ha sottolineato l'esigenza di rafforzare forme di controllo, che hanno portato alla rilevazione di importanti anomalie, soprattutto in alcune aree geografiche, da cui è scaturita una azione mirata di verifica della legittimità dei compensi, richiesti all'Istituto, per l'invio delle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) collegate alla certificazione ISEE.

L'attività, svolta nell'ambito del sistema antifrode sviluppato dall'INPS – per cui si rinvia al capitolo 8 – ha permesso di individuare richieste illegittime collegate a DSU più volte ripetute, per la stessa annualità, senza motivo o riferite a soggetti deceduti.

Si è pertanto proceduto alle dovute denunce alle competenti autorità e al rafforzamento dell'impianto sanzionatorio delle convenzioni.

Viene comunque sollecitata sul punto, una compiuta regolazione dei rapporti con i CAF in uno schema di accordo quadro generale relativo a tutti i servizi interessati, fermo restando l'obbligo di recupero dei pagamenti indebiti nei confronti dei singoli soggetti inadempienti.

Un nuovo sviluppo della attività in collaborazione è destinato a svolgersi in attuazione delle leggi di delega sulla riforma del fisco e dell'assistenza, mentre le nuove misure di contenimento della spesa pubblica hanno stabilito una revisione qualitativa e quantitativa delle attività in convenzione, con la previsione di risparmi non inferiori al 20% dei costi sostenuti nel 2011 (art.8, comma 2, lett. b) del D.L. n.95/2012 convertito in Legge n.135/2012).

Numerose altre convenzioni con organismi pubblici e privati continuano ad allargare 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 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, più volte sottolineati 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, 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 dei fondi che concorrono, con quelli nazionali, a garantire le risorse finanziarie.

Nel secondo caso – per l'illustrazione delle azioni intraprese – si rinvia al capitolo 7.

#### 4 – Il sistema dei controlli interni

**4.1** I più recenti referti della Corte hanno ribadito l'esigenza di una revisione del sistema dei controlli interni dell'Istituto, costruito sul modello disegnato dal d.lgs. n.286/1999 per le amministrazioni statali e integrato con una funzione di *audit*, nella quale è poi confluita una parte delle attività di ispettorato per formare una Direzione centrale unica, denominata "Ispettorato centrale e sistemi di *auditing*".

In proposito sono state sottolineate le criticità collegate alla carenza di una chiara e precisa demarcazione di ruoli e funzioni ed evidenziate le possibili interferenze e sovrapposizioni, da riconsiderare anche nella contestuale attuazione degli aggiornamenti introdotti dal d.lgs. n.150/2009, che impongono comunque una conseguente modifica della disciplina contenuta sia nel regolamento di organizzazione che in quello di contabilità.

L'esigenza di adeguamento – correlata altresì 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 ambedue i testi dovrà essere assicurata 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 la unificazione di compiti oggettivamente diversi, allo scopo di pervenire ad una precisa definizione e certa distinzione, sia tra di essi, che rispetto ai controlli di gestione e a quelli strategici, ambedue invariati, ma con trasferimento dei secondi all' "Organismo indipendente di valutazione", istituito dal precitato d.lgs. n.150/2009.

Un riesame si rende parimenti indifferibile per le attività di valutazione della dirigenza – soprattutto di prima fascia - 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 di attuare 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 realizzare il concorso consapevole e armonico di ciascuna di esse all'obiettivo comune del continuo miglioramento della funzionalità complessiva dell'Istituto.

**4.2** Importanza fondamentale – accresciuta dalle recenti riforme - riveste innanzitutto garantire una precisa distinzione 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 a supporto dei poteri direzionali.

Il secondo riguarda invece la correttezza dei singoli comportamenti di tutti i dipendenti - e non solo di quelli addetti ai processi produttivi - e si svolge attraverso inchieste amministrative, anche su impulso esterno.

La funzione di "*internal auditing*" – non espressamente disciplinata dalle norme per le pubbliche amministrazioni – costituisce attività indipendente e obiettiva, di garanzia e di consulenza, volta a ottimizzare 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*").

Nel vigente assetto l'apposita Direzione centrale Pianificazione e Controllo di Gestione – mantenuta di livello generale e con competenze inalterate – costituisce in concreto il fulcro dell'intero sistema, sul quale si basano gli altri controlli e vanta una collaudata ed elevata esperienza pluriennale nella programmazione, nel monitoraggio e nella rendicontazione periodica delle attività e dei servizi svolti dall'Ente, applicando una serie di molteplici indicatori di efficienza ed economicità, di efficacia e di qualità.

La ricordata unificazione nella nuova Direzione Ispettorato centrale e sistema di *auditing* di una parte delle pregresse attività di ispettorato ha invece mutato le funzioni, l'assetto e le posizioni dirigenziali della originaria struttura autonoma, 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.

Sono stati pertanto assegnati alla nuova Direzione 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 rimanenti controlli sulla regolarità e sui comportamenti individuali nei soli uffici periferici e gli interventi di normalizzazione, sanzionatori e per il ristoro di eventi dannosi, sono stati invece 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.

Rimane pertanto insoddisfatta la segnalata necessità di una 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 impongono invece una indispensabile azione di controllo, soprattutto a seguito dell'accentramento della funzione di approvvigionamento nella Direzione centrale risorse strumentali della stessa Direzione generale.

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

In ogni caso, appare indispensabile una riconsiderazione sull'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 della indipendenza, quantomeno formale, quale connotazione essenziale dell'attività ispettiva.

Sul punto conviene altresì ribadire che l'inserimento della funzione ispettiva in una più ampia struttura di livello più elevato - tra l'altro, 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.

Giova infine aggiungere 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 dal vigente assetto - che impongono indilazionabili misure correttive, anche in esito all'aumento di personale e di attività, collegato all'accorpamento degli enti soppressi - devono pertanto nuovamente rilevarsi il presidio insufficiente della funzione ispettiva interna sui singoli comportamenti, lo scarso numero delle verifiche, soprattutto nei confronti dei dipendenti della Direzione generale, nonostante le osservazioni formulate dagli organi di controllo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5 – Le risorse umane

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

Ne è derivata una persistente scopertura dei dipendenti in servizio che si attesta all'8,7% nel 2011, per effetto di una ulteriore contrazione nella consistenza complessiva - discesa a 26.707 unità - nonostante il notevole ridimensionamento della dotazione organica da 32.074 a 29.262 posti, operato in attuazione della Legge n.25/2010.

La seguente tabella mostra il trend in costante e notevole appesantimento dei valori percentuali negativi - con un decremento netto del 21,8% nel decennio, a fronte della minore diminuzione organica del 19,8% - che assume livelli allarmanti per la funzionalità dell'Istituto, a fronte dell'accrescimento degli impegni istituzionali.

Anno	Dotazione organica	Consistenza	% copertura
2002	36.478	34.174	-6,3%
2003	36.478	33.372	-8,5%
2004	36.478	32.971	-9,6%
2005	34.914	32.773	-6,1%
2006	34.914	31.562	-9,6%
2007	34.914	31.172	-10,7%
2008	32.074	29.498	-8,0%
2009	32.074	28.250	-11,9%
2010	29.262	27.640	-5,5%
2011	29.262	26.707	-8,7%

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

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

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

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

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

Come rilevato nei precedenti referti, uno solo dei 12 posti di Direttore centrale della direzione generale risulta coperto da una donna e la presenza femminile si riscontra in tre delle 15 Direzioni regionali di livello generale, oltre che in uno dei 4 posti di vertice nelle aree dei professionisti.

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

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

Il rapporto sull'andamento della produzione rivela che la costante diminuzione della consistenza di personale è parzialmente fronteggiata attraverso una distribuzione delle risorse umane volta a privilegiare le aree di produzione rispetto a quelle di supporto: la forza equivalente impiegata nei "processi primari" è infatti passata dal 75,4% del 2010 all'82,2% del 2011.

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

**5.2** Con atto presidenziale del 23 giugno 2010 e in diretta applicazione della menzionata legge n.25/2010 – oltre che del D.L. n.78/2010, che ha trasferito all'INPS i dipendenti del soppresso IPOST – è stata rideterminata la dotazione organica delle aree professionali in 27.649 unità, quella dei professionisti in 1.137, quella dei dirigenti in 476, di cui 27 di prima fascia (12 centrali e 15 periferici) e 449 di seconda.

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

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

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

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

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

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

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

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

In proposito va ribadito che la linea di privilegio per la provvista di personale dirigenziale non sembra trovare piena rispondenza nella parallela azione di recupero dei soppressi incarichi di preposizione alle Agenzie locali, allo stato affidati ai

funzionari delle aree professionali, né nell'ulteriore ricorso ad incarichi dirigenziali esterni a tempo determinato, che ha costituito oggetto di specifiche osservazioni nei precedenti referti.

In particolare per tali ultimi incarichi (6 del 2010 e 1 ulteriore nel 2011), la Corte riafferma innanzitutto l'indifferibile necessità di adeguate misure per la gestione trasparente delle procedure di acquisizione delle professionalità esterne, attraverso la predisposizione di una disciplina puntuale ed esaustiva dei criteri e del procedimento di conferimento e richiama l'esigenza di corredare ciascun provvedimento di analitica indicazione dell'*iter* preordinato alla sua adozione, nel rispetto dei consolidati orientamenti del controllo (delibera n.18/2010 della Sezione centrale del controllo preventivo di legittimità).

Né può trascurarsi di evidenziare, ancora una volta, che siffatta tipologia di incarichi rimane esposta ad ulteriori fattori di anomalia, collegati alla invalsa prassi di operare ripetute proroghe alla durata del primo contratto, contraddicendo le precipue finalità del rapporto a tempo determinato - volto a superare oggettive necessità transitorie non assolvibili con le professionalità interne - nonché lo stesso principio del concorso pubblico, nei casi di stabilizzazione dei rapporti con estranei alla P.A.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In proposito, la Corte ha sul punto più volte sottolineato come gli interventi lineari di riduzione degli specifici oneri – tra l'altro spesso ricadenti, come nella specie, sulle dotazioni delle meno elevate aree professionali e quindi principalmente sulle risorse umane addette alla produzione – non appaiono idonei a frenare le spese nel breve periodo e rischiano di compromettere la produttività e la funzionalità dell'Istituto nel lungo periodo.

Conviene, infatti, evidenziare che i suddetti oneri per il personale, ripartiti tra UPB4 (Risorse umane) e UPB5 (Risorse strumentali), mostrano una diminuzione di 28 mln di euro (73 mln nel 2009 e 7 mln nel 2010), a fronte di un risparmio di 184 mln di euro stimato nel 2009, quale effetto della riduzione dell'organico disposta a fine 2008.

La flessione di 28 mln, pari all'1,75%, risente sia dell'andamento decrescente delle unità di personale in servizio e del processo di riorganizzazione, sia della diminuzione del 10% stabilita dall'art. 67 della Legge n.133/2008.

In particolare, gli oneri per il personale imputati alla UPB4 registrano un importo di 1.519 mln di euro nel rendiconto dell'esercizio 2011, mentre nel 2012 espongono uno stanziamento di 1.566 mln di euro nel preventivo originario (al netto delle successive incorporazioni).

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

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

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

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

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

La stessa legge sancisce poi, dal 1° gennaio 2011, un abbattimento dei trattamenti economici complessivi del 5% per la parte eccedente i 90.000 euro lordi annui e fino a

150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente i 150.000 euro, nell'ambito del solo pubblico impiego, giudicato tuttavia illegittimo dalla Corte costituzionale (con sentenza n.223/2012).

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

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

Ancora in tema di trattamento del personale, meritano in ultimo un breve cenno l'andamento crescente degli interventi di natura assistenziale e sociale e il forte calo della concessione dei crediti (prestiti e mutui edilizi) a partire dal 2008, riportati nella seguente tabella, che evidenzia una parziale ripresa nel 2011.

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

Tra le spese in esame rientrano altresì quelle per la gestione dell'asilo-nido, per i figli dei dipendenti, da ricomprendere tra gli oneri di funzionamento per il personale in attività di servizio, ma imputate alla UPB 5, con impegni pari a 604.175 euro sul 2011.

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

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

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

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

Dopo la triplicazione della spesa per l'acquisizione di prestazioni di lavoro temporaneo nel 2010 – che ha assunto profili non lontani da uno stabile impiego presso l'Istituto, per effetto soprattutto della continuità del rapporto con la stessa società fornitrice – il fenomeno ha subito il notevole intervento limitativo introdotto dall'art.9, comma 28, del D.L. n.78/2010, con decorrenza dal 2011.

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

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

Inoltre ha preso concreta forma il rischio, evidenziato sempre nei pregressi referti, dell'alimentazione di infondate aspettative di stabilizzazione dell'impiego e, a livello più generale, di continuità occupazionale, sfociato in specifiche interrogazioni parlamentari e in apposite risoluzioni governative rivolte agli enti previdenziali.

Passando alle iniziative per la formazione e l'addestramento del personale – programmate a supporto della realizzazione della riorganizzazione sul territorio – gli obiettivi primari dell'apposito piano 2011 appaiono finalizzati a temperare le esigenze di sviluppo delle competenze e di aggiornamento con le ridotte risorse del budget imposte dalla Legge n.122/2010, anche per le missioni.

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

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

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

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

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

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

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

## 6 – Le contribuzioni

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

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

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

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

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

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

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

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

Al netto dei valori riferiti agli enti soppressi, il decremento delle entrate contributive di INPS, che è pari a 1.997 mln di euro, risulta principalmente collegato al mutamento del quadro macroeconomico di riferimento, che prefigura una contrazione della situazione occupazionale complessiva (-0,6%).

L'inversione di tendenza e i rischi sulla tenuta della più importante fonte di finanziamento vengono attenuati dalla considerazione che, rispetto al dato di consuntivo del 2011, i valori indicati per l'INPS segnano un incremento di 2.094 mln di euro.

**6.2** Nell'ambito delle entrate contributive collegate al comparto di maggiore consistenza, relativo al lavoro dipendente, si assiste ad un incremento (+3.584,6 mln) trainato essenzialmente dalla crescita verificatasi nel Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (FPLD), che ne costituisce il cardine.

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

**(milioni di euro)**

<b>Lavoro dipendente</b>	<b>Contributi</b>			
	<b>Anno</b>		<b>Variazioni</b>	
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>assolute</b>	<b>%</b>
	<b>95.130,5</b>	<b>98.715,1</b>	<b>3.584,6</b>	<b>3,8</b>
FPLD	87.798	90.968	3.170	3,6
FPLD Trasporti	1.160	1.128	-32	-2,8
FPLD Telefonici	738	690	-48	-6,5
FPLD Elettrici	607	648	41	6,8
FPLD INPDAI	2.067	1.997	-70	-3,4
<b>Gestione Prestazioni temporanee (GPT)</b>	<b>18.808,2</b>	<b>18.852,5</b>	<b>44,3</b>	<b>0,2</b>

**Fonte : bilancio consuntivo 2011 – relazione del Collegio sindacale**

Proseguendo la tendenza del 2010, il FPLD fa registrare un aumento del gettito contributivo di 3.170 mln di euro (+3,6% rispetto al 2010) mentre la GPT rimane pressoché stabile (+0,2% rispetto al 2010).

Di seguito sono riassunti i dati relativi alle iscrizioni che mostrano un apprezzabile miglioramento, soprattutto nella componente riferita al FPLD.

#### Numero iscritti

Lavoratori dipendenti	Anno		Variazioni	
	2010	2011	assolute	%
	<b>12.812.503</b>	<b>12.874.933</b>	<b>62.430</b>	<b>0,5</b>
FPLD	12.260.000	12.350.000	90.000	0,7
FPLD Trasporti	106.400	107.300	900	0,8
FPLD Telefonici	54.000	51.600	-2.400	-4,4
FPLD Elettrici	36.600	35.400	-1.200	-3,3
FPLD INPDAI	41.000	38.700	-2.300	-5,6

Fonte : bilancio consuntivo 2011 – relazione del Collegio sindacale

Nell'ambito del FPLD, la variazione positiva è dovuta principalmente all'aumento di occupazione nelle imprese (+125.000 posizioni in media) e in agricoltura (+3.000 posizioni lavorative).

I lavoratori domestici, al contrario, dopo l'incremento fatto registrare a partire dal 2009 - grazie alla regolarizzazione avvenuta nel mese di settembre di quell'anno - rivelano una flessione pari a -4,1% rispetto al 2010 (circa 29.000 unità in meno).

L'andamento delle iscrizioni ha in parte inciso sul rapporto iscritti/prestazioni e contributi/prestazioni, determinando un leggero miglioramento nell'ambito del FPLD mentre permangono, in tutta la loro evidenza, gli squilibri strutturali dei Fondi speciali confluiti nel FPLD, per i quali si rinvia al capitolo n.11.

	Rapporto prestazioni/iscritti *		Rapporto prestazioni/contributi**	
	Anno		Anno	
	2010	2011	2010	2011
<b>Lavoratori dipendenti</b>	<b>0,80</b>	<b>0,78</b>	<b>1,19</b>	<b>1,17</b>
FPLD	0,76	0,74	1,05	1,03
FPLD Trasporti	1,06	1,04	1,98	2,04
FPLD Telefonici	1,31	1,39	2,42	2,63
FPLD Elettrici	2,74	2,85	3,97	3,78
FPLD INPDAI	2,98	3,21	2,66	2,80
Gestione prestazioni temporanee (GPT)			0,75	0,74

Fonte: bilancio consuntivo per l'anno 2011 – relazione del Collegio sindacale

\*Indica il numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto

\*\* Indica la spesa per prestazioni in euro per ciascun euro di contributi incassati

**6.3** L'aumento del gettito contributivo dei lavoratori autonomi va essenzialmente ricondotto all'aumento degli iscritti nella gestione commercianti (+2,4%), che inverte il trend in diminuzione rilevato nel 2010.

L'aliquota contributiva per gli iscritti alla Gestione separata (dei c.d. "parasubordinati"), non assicurati presso altre forme obbligatorie, è rimasta invariata nel 2011, mentre nel 2012 è stato disposto l'aumento di 1 punto percentuale, passando dal 26,72% al 27,72%, 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	
	2010	2011	assolute	%
	<b>16.809,8</b>	<b>17.629,4</b>	<b>819,6</b>	<b>4,9</b>
CDCM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	947	954	7,2	0,8
Artigiani	7.373	7.572	199	2,7
Commercianti	8.490	9.103,4	613,4	7,2
<b>Gestione separata ("parasubordinati")</b>	<b>8.276</b>	<b>7.028</b>	<b>-1.248</b>	<b>-15,1</b>

Fonte : bilancio consuntivo 2011 – relazione del Collegio sindacale

Una particolare attenzione richiede il notevole calo fatto registrare dalla gestione separata – nonostante l'aumento del numero degli iscritti - che ha sinora assicurato un fondamentale ruolo di compensazione agli squilibri degli altri settori, soprattutto di quello agricolo e degli artigiani.

L'apparente contraddizione sull'andamento inverso delle due componenti nella gestione separata si spiega – in parte – avendo presente la variegata platea di soggetti che rientrano nell'obbligo di iscrizione: nel 2011 sono, infatti, diminuiti i professionisti iscritti che, di regola, godendo di retribuzioni più alte assicurano un gettito maggiore.

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

#### Numero iscritti

Lavoratori autonomi	Anno		Variazioni	
	2010	2011	assolute	%
	<b>4.407.507</b>	<b>4.420.878</b>	<b>13.371</b>	<b>0,3</b>
CDCM	469.940	463.903	-6.037	-1,3
Artigiani	1.856.451	1.826.935	-29.516	-1,6
Commercianti	2.081.116	2.130.040	48.924	2,4
<b>Gestione separata</b>	<b>1.709.000</b>	<b>1.741.000</b>	<b>32.000</b>	<b>1,9</b>

Fonte : bilancio consuntivo 2011 – relazione del Collegio sindacale

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

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

Fonte: bilancio consuntivo 2011 – relazione del Collegio sindacale

\*Indica il numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto

\*\* Indica la spesa per prestazioni in euro per ciascun euro di contributi incassati

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

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

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

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

#### Andamento annuo della vendita dei voucher

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

\* 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

	Anno 2009		Anno 2010		Anno 2011	
	Buoni venduti	Valore**	Buoni venduti	Valore**	Buoni venduti	Valore**
<b>Voucher cartacei</b>	1.399.188	30.491.970	2.294.913	83.572.050	3.513.460	136.430.920
<b>Voucher telematici</b>	563.080	5.630.800	824.820	8.248.200	1.312.100	13.121.000
<b>Totale</b>	<b>1.962.268</b>	<b>36.122.770</b>	<b>3.119.733</b>	<b>91.820.250</b>	<b>4.825.560</b>	<b>149.551.920</b>

**Fonte: Rapporto sull'andamento della produzione dell'anno 2011**

**\*\*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**

Nel corso del 2010 è stata ampliata la 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.

A partire da maggio 2010, attraverso il circuito delle tabaccherie, sono stati venduti ulteriori 2.268.232 buoni lavoro, per un totale - da agosto 2008 al 31 dicembre 2011 - di 27.749.494 voucher equivalenti.

L'ammontare della contribuzione complessivamente accantonata ai fini previdenziali, per i lavoratori che hanno riscosso i voucher - il rapporto riscossi/venduti è dell'85,2% - può essere stimata in 31,3 mln di euro.

Anche nel 2011 a detenere il primato nella vendita dei voucher sono le regioni del nord Italia (Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte); il ripetersi di tale circostanza rafforza la riflessione - espressa nel referto 2010 - sulla reale efficacia dello strumento a far emergere il lavoro sommerso, soprattutto nell'area agricola, per il quale venne appositamente ideato.

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; la Campania, la Puglia e la Calabria hanno un'incidenza dell'1% sul totale nazionale della vendita dei voucher.

Si ribadisce pertanto - come evidenziato anche dal CIV - che in assenza di un adeguato sistema di controlli, possono 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.

**6.5** In materia di contribuzioni – quale principale fonte di finanziamento – assume rilievo centrale la realizzazione della massa dei crediti corrispondenti, che viene effettuata sia direttamente che tramite gli agenti della riscossione.

L'andamento del recupero crediti nell'ultimo quinquennio viene esposto nella seguente tabella.

(miliardi di euro)					
<b>ANDAMENTO DEGLI INCASSI DA RECUPERO CREDITI – ANNI 2007 - 2011</b>					
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Recupero crediti	4,31	5,13	5,75	6,39	6,43

**Fonte: INPS – Rapporto annuale 2011**

Vale sottolineare l'aumento del 7,4% degli incassi diretti a fronte della riduzione del 7,3% di quelli dei concessionari e comunque un incremento dello 0,7% delle riscossioni totali.

L'ammontare del recupero complessivo incorpora anche una quota derivante dal contrasto all'evasione, quantificabile peraltro nel solo dato dell'accertato annuo di circa 1 mld di euro e mai individuato nella corrispondente effettiva riscossione in esito all'attività di vigilanza, per la quale si fa rinvio all'apposito capitolo 8.

La legge n.122/2010 (art. 30) ha introdotto procedure semplificate – attraverso l'avviso di addebito con valore di titolo esecutivo – la cui applicazione è divenuta operativa dalla seconda metà del 2011.

Con determinazione presidenziale 30 luglio 2010, n.72 sono state determinate le modalità e i termini di trasmissione dell'avviso di addebito agli agenti della riscossione.

Al fine di favorire l'efficacia dell'azione di recupero è stato pattuito - nel protocollo tecnico concordato con Equitalia S.p.A. - che la consegna venisse effettuata entro il giorno 25 per le scadenze di formazione dell'avviso tra il 1° ed il 15 del mese ed entro il giorno 10 del mese successivo per le scadenze tra il 16 ed il 31.

In virtù dei cambiamenti intervenuti nel corso del 2011, che hanno comportato la necessità di adeguare le procedure di gestione dei crediti, non è possibile esprimere una piena valutazione sugli effetti prodotti dall'attuazione della nuova norma, recante espressa deroga alle disposizioni contenute nel decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46.

Allo stato attuale la diminuzione degli incassi tramite agenti della riscossione potrebbe, in parte, trovare spiegazione nell'allungamento dei tempi di trasmissione dei crediti al concessionario, proprio in virtù degli adeguamenti resisi necessari.

Va tuttavia evidenziato che dall'aumento della riscossione diretta deriverebbero minori aggi e spese di procedure a favore dei concessionari e minori aggravii a carico dei contribuenti.

## **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 nel 2011 un ammontare pari a 219.629 mln di euro, di cui 194.466 mln per rate di pensione e connessi trattamenti di famiglia e 25.163 mln per prestazioni temporanee.

L'onere totale delle prestazioni prosegue l'andamento crescente, con un aumento di 4.096 mln di euro (+1,9%), che risulta tuttavia meno elevato rispetto al 2010 (+3%).

Nella composizione, l'incremento della spesa riguarda soprattutto i trattamenti pensionistici (+3.243 mln di euro); l'aumento delle prestazioni temporanee (+853 mln di euro) testimonia la criticità della congiuntura economica.

Gli interessi passivi sulle prestazioni pensionistiche arretrate sono risultati pari a 37,5 mln, con un lieve aumento rispetto ai 34 mln del 2010.

Va tuttavia sottolineata l'incidenza, sul totale dei predetti interessi, della quota relativa agli invalidi civili - pari al 63,3% e in aumento rispetto al 2010 (62,2%) - che sconta i ritardi e le inefficienze nell'entrata a regime delle misure normative e procedurali introdotte con l'intento di 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 del 2,5% rispetto al 2010, essenzialmente in collegamento alla perequazione automatica - fissata per il 2011 in via definitiva dal DM del 18 gennaio 2012 all'1,6% (0,7% nel 2010) - e all'incremento del valore medio delle pensioni liquidate nel corso del 2011.

**Pensioni vigenti al 31.12.2011 e relativa spesa nelle principali gestioni**

DESCRIZIONE	ANNO		VARIAZIONI 2010/2011	
	2010	2011	ASSOLUTE	%
<b>GESTIONI PREVIDENZIALI*</b> - vecchiaia e anzianità - invalidità e inabilità - indirette e superstiti	14.540.816	14.466.406	-74.410	-0,5
<b>GESTIONI INTERVENTI DELLO STATO</b> - pensioni sociali - assegni sociali - assegni vitalizi - pensioni CD/CM ante 1989 - pensioni ostetriche ex ENPAO	1.433.887	1.371.891	-61.996	-4,3
<b>GESTIONE INVALIDI CIVILI</b> Comprese indennità (accompagnamento, comunicazione, ecc.)	2.713.282	2.671.967	-41.315	-1,5
<b>TOTALE</b>	<b>18.687.985</b>	<b>18.510.264</b>	<b>-177.721</b>	<b>-1,0</b>

<b>SPESA (mln di euro)</b>				
Gestioni previdenziali	162.501,309	167.117,550	4.616,241	2,8
Gestioni interventi dello Stato	6.929,856	6.970,648	40,792	0,6
Invalidi civili	13.785,731	13.671,860	-113,871	-0,8
<b>TOTALE</b>	<b>183.216,897</b>	<b>187.760,059</b>	<b>4.543,162</b>	<b>2,5</b>
<b>Importo medio annuo (in euro)</b>				
Gestioni previdenziali	11.176	11.552	377	3,4
Gestioni interventi dello Stato	4.833	5.081	248	5,1
Invalidi civili	5.081	5.117	36	0,7
<b>TOTALE</b>	<b>9.804</b>	<b>10.144</b>	<b>340</b>	<b>3,5</b>

**\* 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 iscrizioni collettive
- del personale che svolge lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari
- dell'assicurazione facoltativa per invalidità e vecchiaia.

Aspetto da sottolineare, in raffronto al 2010, è la diminuzione – in termini numerici (-1,5%) e di spesa (-0,8%) – della gestione degli invalidi civili, probabilmente quale effetto dell’attuazione delle innovazioni normative nella specifica materia, per la cui trattazione si rinvia ai successivi paragrafi.

In generalizzato aumento risulta il valore medio delle prestazioni (+3,5%), che segna il maggiore incremento nella più vasta area dimensionale delle gestioni previdenziali (+3,4%).

**7.2.1** Nel corso del 2011 sono state liquidate 976.799 nuove prestazioni – comprensive dei trattamenti assistenziali - con un decremento del 14,6% rispetto al 2010; le eliminazioni hanno riguardato 729.945 pensioni, con una flessione del 2,2%.

La domanda globale di prestazioni, negli ultimi anni, è stata largamente influenzata dalle numerose riforme previdenziali che si sono susseguite e che, di volta in volta, hanno inciso tanto sui requisiti di accesso al pensionamento che sulle decorrenze dei trattamenti.

In particolare la Legge 30 luglio 2010, n.122, ha introdotto, a partire dal 1° gennaio 2011, un meccanismo di differimento unico della decorrenza della prestazione – 12 mesi per i lavoratori dipendenti, 18 mesi per gli autonomi - rispetto alla maturazione dei requisiti (c.d. “finestra mobile”), che ha sostituito le quattro decorrenze fisse legate al trimestre di perfezionamento dei requisiti.

L’effetto di tali modifiche è stato una consistente riduzione delle domande di trattamenti previdenziali (legati alla contribuzione IVS) - in particolare delle pensioni di vecchiaia e di anzianità che hanno toccato il minimo storico - e la conseguente contrazione delle corrispondenti liquidazioni.

Nella tabelle seguenti vengono rappresentati i dati legati a tali dinamiche tanto per i trattamenti di natura previdenziale che assistenziale.

#### **Volume complessivo dei trattamenti previdenziali (IVS)**

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Variazione 2010/2011</b>
<b>Pervenuto*</b>	953.836	842.584	-11,66%
<b>Accolte</b>	645.491	524.477	-18,75%
<b>Respinte</b>	226.210	226.300	0,04%
<b>Annullate</b>	114.631	119.571	4,31%
<b>Giacenza</b>	140.005	112.241	-19,83%

**Dati: Rapporto sull’andamento della produzione dell’anno 2011.**

**\*Comprensivo di riesami e ricorsi**

La riduzione del pervenuto e dei trattamenti erogati ha reso possibile un cospicuo abbattimento dei carichi di domande giacenti ed è stata inoltre incrementata l'attività di trasformazione in definitive delle pensioni erogate in via provvisoria.

Nel 2011 il c.d. "indice di deflusso" ha segnato un valore pari 1,03, attestando il superamento delle trasformazioni in definitive delle liquidazioni temporanee, grazie al nuovo modello organizzativo che prevede il presidio e l'aggiornamento dei conti assicurativi a prescindere da qualsiasi input esterno e l'entrata a regime del sistema Emens.

#### **Volume complessivo dei trattamenti assistenziali (no IVS)**

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Variazione 2010/2011</b>
<b>Pervenuto*</b>	593.910	582.327	-1,95%
<b>Accolte</b>	498.326	452.322	-9,23%
<b>Respinte</b>	74.812	85.835	14,73%
<b>Annulate</b>	27.931	43.183	54,61%
<b>Giacenza</b>	32.563	33.550	3,03%

**Dati: Rapporto sull'andamento della produzione dell'anno 2011.**

**\*Comprensivo di riesami e ricorsi**

Sul fronte dei trattamenti assistenziali (assegno sociale, vitalizi, pensioni sociali ed invalidità civile) il calo è legato non solo alla riduzione del numero di istanze ma anche all'aumento delle respinte, quale indice di maggiore attenzione nell'istruttoria e verifica dei requisiti soprattutto riguardo alle minorazioni civili.

**7.3** Il 2011 ha visto il consolidarsi del nuovo procedimento per il riconoscimento dell'invalidità civile e per l'erogazione delle prestazioni correlate - approntato a seguito dalle innovazioni normative introdotte dall'art.20 del D.L. n.78/2009, convertito nella legge n.102/2009 - pur con tutte le difficoltà e criticità emerse e di cui si dirà nel corso della trattazione.

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'iter (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, già nel corso del 2010, hanno trasferito all'Istituto tale potestà.

Da ultimo, per ovviare ad alcune delle difficoltà emerse, soprattutto nei rapporti con le ASL, il disposto dell'art.18, comma 22, della Legge n.111/2011, ha previsto la stipula di convenzioni tra Regioni ed INPS - anche in deroga alla normativa vigente, ma comunque sempre condizionate nell'avvio e nel rinnovo - per attribuire all'Istituto le funzioni relative al primo accertamento dei requisiti sanitari.

A distanza di oltre un anno, risultano in corso incontri tra l'INPS ed alcune Regioni (Lombardia, Veneto, Puglia, Campania e Sicilia) che, solo nel caso della Campania, hanno avuto quale recentissimo esito la conclusione di uno specifico accordo.

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 tutt'ora caratterizzano questa tipologia di prestazioni.

Allo scopo di omogenizzare ed oggettivare la valutazione dello stato invalidante è stata, inoltre, istituita con decreto del Ministero della salute del 26 marzo 2010, una apposita Commissione - composta da due membri del Ministero della Salute, quattro esperti del SSN, tre esperti designati dal Ministero dell'economia, tre dall'INPS, due dalla Società italiana di medicina legale e delle Associazioni - per l'aggiornamento delle tabelle indicative delle percentuali d'invalidità civile, approvate con decreto risalente al 5 febbraio 1992.

La conclusione dei lavori del predetto collegio è intervenuta in data 24 novembre 2011.

Nelle tabelle aggiornate sono stati ampliati i gruppi delle patologie con l'inserimento di nuove (es.: malattie rare, malattie reumatiche, patologie dermatologiche, ecc.), che consentirà di ridurre il ricorso al criterio analogico, altrimenti obbligato, e di limitare al minimo la soggettività valutativa.

Al momento risulta peraltro non ancora adottato il decreto ministeriale di approvazione.

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.

Di seguito vengono esposti i dati relativi alle provvidenze economiche liquidate dall'INPS nel corso del 2011 che mostrano, così come nell'anno precedente, un calo

delle erogazioni (-11,6%) ed un aumento delle reiezioni (+12,3%), a testimonianza dell'efficacia delle nuove modalità operative.

<b>Provvidenze economiche connesse agli stati di invalidità civile</b>								
<b>Pervenute</b>			<b>Erogate</b>			<b>Respinte</b>		
<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>VAR %</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>VAR %</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>VAR %</b>
536.076	511.366	-4,6%	464.079	410.092	-11,6%	55.751	62.600	12,3%

**Dati: Centro di responsabilità Direzione centrale pensioni (UPB 2) – verifica di budget al 31 dicembre 2011**

Dalla tabella emerge anche una riduzione del pervenuto, quale segno di consapevolezza, da parte dell'utenza, della maggiore attenzione rivolta dalle istituzioni ad una prestazione dall'elevata rilevanza sociale.

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.

Le prestazioni di invalidità in essere al 31 dicembre 2011 ascendono a 2.783.359, con un trend in continua crescita, mentre l'importo medio mensile di assegni e indennità ammonta a 406,25 euro.

**7.3.1** Nel corso del 2011, sono state presentate all'INPS, corredate di certificazione medica, 1.266.739 domande per il riconoscimento dell'invalidità civile; di queste, 1.230.373 risultano trasmesse in via telematica mentre sono pervenute alle sedi in formato cartaceo 36.366 domande, come riepilogato nella seguente tabella.

<b>Flusso delle domande</b>		
<b>Domande telematiche</b>	<b>Domande cartacee</b>	<b>Totale domande</b>
1.230.373	36.366	1.266.739

**Fonte: Rapporto sull'andamento della produzione dell'anno 2011**

Rispetto all'anno precedente si è praticamente dimezzata la percentuale di domande presentate in formato cartaceo (2,9% nel 2011; 6,7% nel 2010); ciò permette di ritenere che, tanto la fase di acquisizione delle domande che quella di trasmissione dei certificati medici appaiono ormai pressochè pienamente telematizzate.

L'inoltro telematico della certificazione medica - alla quale viene attribuito un codice con cui è possibile l'abbinamento alla relativa domanda - nel 96,6% dei casi risulta direttamente effettuato da parte dei medici di base.

Le richieste di prestazioni, correlate alle domande registrate, ammontano a 2.076.829; le più numerose si riferiscono all'invalidità civile e al riconoscimento dello stato di *handicap* di cui alla Legge 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)	Collocamento mirato (Legge n. 68/99)		
1.230.373	1.098.640	24.304	20.653	837.721	95.511	2.076.829	1,69

**Fonte: Rapporto sull'andamento della produzione dell'anno 2011**

**\* Il valore si riferisce all'invio telematico**

Alla fase dell'invio delle domande segue quella della convocazione a visita presso le ASL; al riguardo, va rilevato che la calendarizzazione telematica delle visite, che permette di gestire con efficienza e rapidità la convocazione, risulta attivata dal 78% 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 ciò accade solo nel 37,7% dei casi (46% nel 2010) e con l'impiego anche di professionisti esterni convenzionati.

La mancata integrazione della commissioni mediche delle ASL rappresenta uno dei punti critici del nuovo procedimento e rischia, per di più, di vanificare l'intento di correttezza e omogeneità promosso dal Legislatore.

In merito va rilevato che la scelta, da parte di numerose ASL, di seguire modalità di calendarizzazione delle visite mediche, diverse da quelle proposte dall'INPS - in orario extra lavorativo, secondo una consolidata prassi - unita all'elevato numero di Commissioni mediche (726) e di sedute per commissione, rende nei fatti difficile la partecipazione dei medici INPS ai lavori.

Nei casi dove si verifica, la presenza del medico INPS risulta peraltro spesso superflua poiché l'accertamento dello stato invalidante si limita ad una decisione agli atti - attraverso l'acquisizione della documentazione sanitaria prodotta dal cittadino - che non consente di procedere secondo le modalità operative dei Collegi Medico Legali (CML) dell'Istituto, fondate sull'esame obiettivo diretto e su eventuali accertamenti specialistici mirati.

In tale contesto sono scaturite scelte operative da parte dell'Istituto (vedasi il ricorso da parte dei CML alla visita diretta - anche in caso di giudizio unanime della

Commissione ASL, integrata dal medico INPS - e la scelta di sottoporre tutti i verbali alla validazione della Commissione Medica Superiore - CMS) che, per quanto giustificabili da fattori oggettivi, hanno appesantito l'iter procedurale con tutte le conseguenze di cui si dirà più avanti.

Di seguito si illustrano i risultati riguardanti la fase dell'accertamento sanitario.

<b>Visite totali</b>	<b>Visite CMI con medico INPS</b>	<b>Tasso presenza medico INPS</b>	<b>Verbali sospesi</b>	<b>Verbali chiusi</b>
664.275	250.776	37,7%	13.916	650.359

**Fonte: Rapporto sull'andamento della produzione dell'anno 2011**

Dei verbali definiti il 97,8% ha visto un giudizio espresso all'unanimità dai componenti della Commissione medica delle ASL, il restante 2,2% a maggioranza.

I verbali predisposti vengono trasmessi all'Istituto - cui compete la decisione definitiva in merito allo stato di invalidità - e sono presi in carico dai CML delle sedi, per la loro validazione, e successivamente dalla CMS, cui spetta l'accertamento conclusivo, prima di procedere alla comunicazione dell'esito al richiedente.

Nel 2011 sono pervenuti dalle ASL 1.158.516 verbali, dei quali il 56% con modalità telematiche (648.769); le risultanze dell'attività dell'Istituto vengono di seguito riportate.

<b>Verbali definiti dai CML</b>				<b>Verbali sospesi per visita INPS</b>	<b>Totale verbali esaminati</b>
<b>Validati</b>	<b>Definiti agli atti</b>	<b>Definiti su visita</b>	<b>TOTALE</b>		
336.816	229.230	103.346	669.392	95.714	765.106

**Fonte: Rapporto sull'andamento della produzione dell'anno 2011**

<b>Verbali esaminati dalla CMS</b>		
<b>Definiti</b>	<b>Segnalati al CML</b>	<b>TOTALE</b>
321.630	10.300	331.930

**Fonte: Rapporto sull'andamento della produzione dell'anno 2011**

I CML hanno preso in carico 765.106 verbali, pari al 66% di quelli inviati all'INPS.

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"; nel 2011 questa circostanza si è verificata in 591.300 casi, pari ad una percentuale del 51% di tutti i verbali trasmessi dalle ASL.

Il fenomeno evidenziato, in aumento rispetto al 2010, costituisce una delle più rilevanti criticità emerse nell'applicazione delle nuove modalità operative da parte dell'Istituto.

La scelta procedurale – adottata con determinazione commissariale n.189 del 2009 – di effettuare la telematizzazione dell'intero procedimento, ha incontrato le resistenze delle ASL tanto in fase di calendarizzazione delle visite, come illustrato precedentemente, che di redazione dei verbali.

La redazione di verbali cartacei ha, infatti, generato la necessità di una loro acquisizione in formato ottico, per l'abbinamento con la domanda ed ha indotto l'INPS – in un primo momento - 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.

Nel corso del 2011 le singole sedi sono state autorizzate all'acquisizione dei verbali in formato ottico, dopo la selezione di quelli da assoggettare a procedura 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, dalla data della domanda (in media di 278 gg. per l'invalidità civile, 325 gg. per la cecità civile e 344 gg. per la sordità), che vedono ancora lontano l'obbiettivo del termine massimo di 120 giorni, con il conseguente e già segnalato maggiore onere per interessi.

Deve nuovamente ribadirsi sul punto che l'alto numero dei verbali validati con "silenzio-assenso", 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.

Per la compiuta realizzazione di tale irrinunciabile finalità ed alla luce di quanto detto, andrebbe meglio valutata la scelta di integrazione delle commissioni mediche ASL con un medico INPS, che attualmente risulta garantita solo parzialmente e mediante il ricorso a professionisti convenzionati, privilegiando l'attribuzione diretta all'Istituto della competenza ad accertare l'iniziale stato di invalidità.

Al riguardo risulta positiva la conclusione della convenzione con la Regione Campania – una delle più critiche nello specifico settore – auspicando che possa produrre gli attesi effetti in termini di maggiore efficienza ed economicità.

La gestione dell'intero iter da parte di un medesimo soggetto, alla luce di risultati sopra illustrati, potrebbe infatti rivelarsi strategica per accrescere uniformità e speditezza, evitare duplicazioni di attività e sprechi di risorse, limitando altresì il numero di accessi a visita, cui spesso sono sottoposti i medesimi soggetti.

Ne deriverebbero minori disagi per le categorie tutelate e miglioramenti nella economicità del procedimento, che richiede comunque una rivisitazione - nelle competenze, nella composizione degli organi e nelle fasi di svolgimento – soprattutto in mancanza di specifiche norme primarie e della rilevanza sociale delle categorie tutelate.

Non va, inoltre, ignorato che, come già esposto nel precedente referto, per assolvere i nuovi e sempre più numerosi compiti in materia di invalidità civile si è reso indispensabile per l'INPS il ricorso ai servizi di medici esterni convenzionati, con un conseguente maggiore onere.

Le tabelle sottostanti riportano i dati riferiti all'impiego di risorse, sia interne che esterne, nel procedimento di invalidità civile e la spesa sostenuta per queste ultime.

#### Impiego risorse

Anno 2010					Anno 2011				
Attività	Medici INPS	Medici conv.	Medici rappr. di categoria	Oper. sociali	Attività	Medici INPS	Medici conv.	Medici rappr. di categoria	Oper. sociali
Commissioni di verifica ordinaria	609	677	563	104	Commissioni di verifica ordinaria	583	781	565	141
Commissioni di verifica straordinaria			----	----	Commissioni di verifica straordinaria			145	----
CTU			----	----	CTU			----	----
<b>Totale consistenza</b>	609	677	563	104	<b>Totale consistenza</b>	583	781	711	141

Fonte: Direzione centrale risorse umane.

**Spesa sostenuta per l'impiego di risorse esterne**

**(euro)**

<b>2010*</b>		<b>2011</b>	
<b>Medici conv.</b>	9.331.477,77	<b>Medici conv.</b>	25.448.646,97
<b>Medici rappr. di categoria</b>	590.077,43	<b>Medici rappr. di categoria</b>	1.336.645,31
<b>Op. sociali</b>	372.637,76	<b>Op. sociali</b>	497.505,43
<b>Totale</b>	<b>10.294.192,96</b>	<b>Totale</b>	<b>27.282.797,71</b>

Fonte: Direzione centrale risorse umane.

\* Il dato si riferisce al periodo dell'anno in cui si sono svolte le prestazioni dei medici autorizzati con determinazione n. 17 del 4 giugno 2010.

Al decremento dei medici INPS – peraltro impegnati anche nell'attività connessa alla concessione di prestazioni di tipo previdenziale – corrisponde l'aumento delle risorse esterne convenzionate, con conseguente dilatazione della spesa sostenuta.

Quest'ultima tuttavia comprende le verifiche ordinarie, straordinarie e le CTU, alle quali vanno aggiunte le partecipazioni alle Commissioni ASL (per un totale di 34,3 mln di euro nel 2011).

In proposito, vale altresì segnalare che, con determinazione presidenziale n.452 del 23 dicembre 2011, il numero di medici esterni da convenzionare sale a 1.000, arrivando, quindi, a sfiorare il raddoppio di quelli in organico.

La determinazione in questione, sul presupposto degli accresciuti compiti attribuiti all'Istituto in materia di invalidità civile e basandosi sulla stima dei carichi di lavoro, autorizza il rinnovo dell'incarico ai medici già convenzionati per il 2011 e il reclutamento delle ulteriori unità mancanti.

Nel contesto delineato assume maggiore rilievo la segnalata esigenza di una attenta riflessione e di una approfondita analisi di costi e benefici per valutare l'alternativa di un aumento dell'organico dell'area medico-legale (cap.3.2) – anche alla luce dell'autorizzazione a bandire apposito concorso per l'assunzione di 48 dirigenti medico legali (cap.5.2) - e di un compiuto riordino organizzativo, soprattutto a fronte delle nuove funzioni di natura permanente.

**7.3.2** Nel periodo esaminato l'Istituto ha proseguito l'attività di verifica straordinaria nei confronti dei titolari di benefici economici di invalidità civile, in attuazione delle norme nelle quali è stabilito che INPS effettui un totale di 800.000 verifiche nel quadriennio 2009-2012.

Il complesso delle 250.000 verifiche programmate per il 2011 ha riguardato, come per il 2010, 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 60 anni, la cui prestazione è stata riconosciuta nei cinque anni precedenti la medesima data.

Inoltre, l'Istituto ha fatto rientrare a pieno titolo tra le verifiche straordinarie le visite di revisione di tutti i soggetti titolari di prestazioni economiche soggette a scadenza a partire dal mese di luglio 2011; tale procedura - comunicata alla Conferenza Stato Regioni - ha garantito la continuità nella fruizione dei benefici spettanti ai soggetti titolari, senza soluzione di continuità, in attesa della convocazione a visita da parte della ASL.

Nella tabella seguente vengono esposti i risultati dell'attività svolta dai CML e dalla CMS.

<b>Verifiche straordinarie invalidi civili 2011</b>					
<b>Campione</b>	<b>Definite agli atti</b>	<b>Definite su visita</b>	<b>Totale definite</b>	<b>Conferme</b>	<b>Non conferme</b>
274.157	31.459	148.700	180.159	117.641	41.381

**Fonte: Centro di responsabilità Direzione centrale pensioni (UPB 2) – verifica di budget al 31 dicembre 2011**

La percentuale di non conferme si attesta al 22,9% ma comprende sia le prestazioni revocate che quelle ridotte.

Nel 2011 è stato possibile non sottoporre a verifica 44.130 soggetti, in attuazione del DM 2 agosto 2007 sulle patologie irreversibili; l'Istituto, per superare le difficoltà emerse già dalle operazioni del 2009 – solo il 9% dei fascicoli richiesti erano stati trasmessi dalle ASL - ha richiesto direttamente ai soggetti interessati la documentazione, che è stata fatta pervenire nel 60% dei casi, contro il 14% di fascicoli pervenuti dalle ASL.

Sul fronte dell'efficacia dei controlli spicca, come peraltro per anni precedenti, il risultato della Campania: nel 34% dei casi - molto al di sopra della media nazionale - gli esiti degli accertamenti hanno condotto alla denegata conferma dei requisiti sanitari nel solo 60% 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: Calabria (29%), Sicilia (29%), Molise (28%), Umbria (27%), Puglia (26%), Lazio (25%) e Basilicata (25%).

Sempre in tema di prestazioni assistenziali – tra le quali rientrano le indennità e gli assegni legati alla invalidità civile – va rilevato che ai sensi dell'art. 13 del D.L. n.78/2010 è stata prevista l'istituzione presso l'INPS del Casellario dell'assistenza, per la conservazione e la gestione dei dati sui redditi di tutti gli aventi titolo alle corrispondenti prestazioni.

Il Casellario costituisce una sorta di anagrafe delle prestazioni assistenziali, condivisa fra tutte le amministrazioni centrali dello Stato, gli enti locali, le organizzazioni "no profit" e gli enti di previdenza e assistenza obbligatoria, che devono far confluire le informazioni dei singoli archivi per consentire la gestione ottimale della rete assistenziale e dei servizi e, soprattutto, il monitoraggio dei servizi.

Per tale fondamentale strumento, non risultano tuttavia adottati i previsti decreti ministeriali di attuazione.

**7.4** Gli oneri per prestazioni temporanee (25.163 mln di euro) - che fanno capo al centro di responsabilità "D.C. prestazioni a sostegno del reddito" - sono aumentati nel 2011 del 3,5% rispetto al 2010 (24.310 mln di euro).

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

- +591 mln di euro per maggiori prestazioni anticipate dalle aziende tenute alla presentazione delle denunce rendiconto;

- +238 mln di euro per maggiori prestazioni economiche ai lavoratori disoccupati non agricoli (indennità di mobilità, disoccupazione e relativi trattamenti per carichi familiari);

- +91 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;

- +66 mln di euro per maggiori prestazioni a carico del "Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile", erogate direttamente ai lavoratori o rimborsate alle aziende;

- 71 mln di euro per minori 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, indennità di anzianità, retribuzione ai donatori di sangue);

- 45 mln di euro per minori indennità di disoccupazione e trattamenti per carichi familiari ai lavoratori dipendenti agricoli.

**7.4.1** Tra le varie prestazioni, il monitoraggio dell'andamento della Cassa integrazione guadagni – principale strumento di aiuto alle imprese ed ai lavoratori in difficoltà - si rivela utile per cogliere l'evoluzione della crisi economica, che ormai da un quadriennio investe 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 2011, posti a confronto con quelli del 2010, che mostrano una riduzione tanto delle ore autorizzate che di quelle utilizzate.

**CIG: ore autorizzate e ore utilizzate anni 2010-2011**

	2010		2011		Var. %
<b>Ore autorizzate</b>	<b>CIG ordinaria</b>	341.802.613	<b>CIG ordinaria</b>	229.477.339	-32,8
	<b>CIG straordinaria</b>	485.812.295	<b>CIG straordinaria</b>	423.715.817	-12,7
	<b>CIG in deroga</b>	370.201.259	<b>CIG in deroga</b>	319.971.271	-13,6
	<b>CIG TOTALE</b>	<b>1.197.816.167</b>	<b>CIG TOTALE</b>	<b>973.164.427</b>	<b>-18,7</b>
<b>Ore utilizzate*</b>	<b>CIG ordinaria</b>	196.187.655	<b>CIG ordinaria</b>	150.855.063	-23,1
	<b>CIG straordinaria**</b>	412.016.188	<b>CIG straordinaria**</b>	384.045.270	-6,8
	<b>CIG TOTALE</b>	<b>608.203.843</b>	<b>CIG TOTALE</b>	<b>534.900.332</b>	<b>-12</b>

\*Ore autorizzate nel 2010 e nel 2011 utilizzate fino a febbraio 2012

\*\* Comprende anche la CIG in deroga

**CIG: tiraggio anni 2010-2011**

	2010		2011	
<b>Tiraggio</b>	<b>CIG ordinaria</b>	57,40%	<b>CIG ordinaria</b>	65,74%
	<b>CIG straordinaria*</b>	48,13%	<b>CIG straordinaria*</b>	51,64%
	<b>CIG TOTALE</b>	<b>50,78%</b>	<b>CIG TOTALE</b>	<b>54,97%</b>

\* Comprende anche la CIG in deroga

La CIG ordinaria (CIGO) evidenzia un significativo andamento in diminuzione sia delle ore autorizzate (-32,8%) che di quelle utilizzate (-23,1%) e ad essa si aggiunge, a differenza di quanto avvenuto nel 2010, la contrazione sia della cassa integrazione straordinaria (CIGS) che di quella in deroga (CIGD).

In riferimento ai diversi rami di attività, nel 2011 si è avuto un generale rallentamento nei settori dell'industria e dell'artigianato, acuito invece in quelli dell'edilizia e del commercio a testimonianza di una crisi economica che, progressivamente, ha colpito il sistema economico nel suo complesso, con diversa incidenza.

Rispetto all'anno precedente si rileva, tuttavia, l'aumento del "tiraggio", quale indicatore reale più significativo della difficoltà delle imprese.

L'andamento, che sembra meno preoccupante nelle risultanze totali, va inoltre letto in relazione ai dati sui beneficiari dei trattamenti di mobilità e di disoccupazione, in aumento rispettivamente dell'8,4% e del 4,6%, con incremento dei relativi oneri.

La dinamica rilevata potrebbe, infatti, indicare che le aziende anziché "riattivare" i rapporti di lavoro sospesi, a seguito del riconoscimento del diritto alla CIG, cessano definitivamente la propria attività, come testimoniato dal crescente numero di aziende che chiudono (+23% le domande di cessazione pervenute rispetto al 2010) o per le quali viene dichiarato fallimento (+7,4%).

A quest'ultimo aspetto si ricollega l'aumento delle domande di intervento del Fondo di garanzia del TFR (+16,8%), che viene attivato, infatti, in caso di mancata erogazione della prestazione a seguito di insolvenza del datore di lavoro e dell'apertura della procedura concorsuale.

**7.4.2** Nel 2011 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 2010.

#### **Disoccupazione ordinaria lavoratori sospesi/licenziati**

<b>2010</b>		<b>2011</b>	
<b>Domande</b>	<b>Indennità + quota ANF* (euro)</b>	<b>Numero domande</b>	<b>Indennità + quota ANF* (euro)</b>
30.301	29.731.728,34	25.052	22.450.523,17

**Dati: Centro di responsabilità Direzione Centrale Prestazioni a sostegno del reddito – verifica di budget al 31 dicembre 2011**

**\*Assegno nucleo familiare**



La successiva tabella, infine, evidenzia i profili di criticità riguardanti le prestazioni in deroga erogate direttamente dall'Istituto: i dati riportati illustrano il pervenuto, i pagamenti e le giacenze in attesa di autorizzazione a partire da gennaio 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
279.829	2.349.999	203.870	439.267	12.402	1.231.292	63.557	679.440

**Dati: Centro di responsabilità Direzione Centrale Prestazioni a sostegno del reddito – verifica di budget al 31 dicembre 2011**

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.

In virtù dell'intesa del 20 aprile 2011, tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano sono state ridefinite, per i trattamenti con decorrenza 1° maggio 2011, le modalità di finanziamento, relativamente alle quote per le c.d. politiche passive, che vengono fissate nella misura del 60% a carico dello Stato, e a quelle per le politiche attive nella misura del 40% a carico delle Regioni.

Inoltre il Ministero del lavoro ha disposto che le Regioni e le Province autonome possano continuare ad utilizzare - per il 2012 - le risorse assegnate nel 2011 e rimaste inutilizzate.

Al fine di consentire la realizzazione delle politiche attive del lavoro, finalizzate alla erogazione delle indennità straordinarie introdotte, è operativa - 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, mira a garantire 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.

Il sistema dei c.d. "ammortizzatori sociali" è stato recentemente modificato dalla Legge n.92/2012 (Riforma Fornero) che, tra le diverse misure, ha previsto la graduale confluenza di tutte le attuali forme di tutela per la disoccupazione – dopo un periodo transitorio che si concluderà nel 2017 – nell'assicurazione sociale per l'impiego (ASPI).

I requisiti di accesso alla nuova prestazione – estesa anche ad apprendisti, artisti e dipendenti della PA con contratto a termine – sono gli stessi previsti per il diritto all'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola, ovvero anzianità assicurativa di almeno 2 anni e 52 settimane di contribuzione nell'ultimo biennio.

Rimane, inoltre, invariata la disciplina attuale in tema di cassa integrazione ordinaria, mentre per quanto riguarda la cassa integrazione straordinaria viene meno la fattispecie relativa alla cessazione di attività in caso di procedura concorsuale.

**7.4.3** La difficile congiuntura economica e le misure adottate dal Governo per farvi fronte, hanno determinato, negli ultimi anni, un notevole aumento dei carichi di lavoro dell'Istituto nell'area delle prestazioni a sostegno del reddito, fronteggiato principalmente attraverso la telematizzazione di molti adempimenti e l'applicazione del nuovo modello organizzativo che, in ottica di flussi, mira a conseguire una più adeguata allocazione delle risorse tra *front - office* e *back - office* e una redistribuzione tra processi produttivi e processi di supporto.

Nel 2011 il livello dei servizi offerti mostra un miglioramento rispetto all'anno precedente (+7,8% i livelli di produzione lorda) e risulta superiore del 6,8% rispetto al valore obiettivo fissato.

<b>Front office – produzione lorda</b>				
<b>consuntivo 2010</b>	<b>obiettivo 2011</b>	<b>consuntivo 2011</b>	<b>var % su consuntivo 2010</b>	<b>var % su obiettivo 2011</b>
2.075.904	2.094.815	2.237.716	+7,8%	+6,8%

**Dati: Centro di responsabilità Direzione Centrale Prestazioni a sostegno del reddito – verifica di budget al 31 dicembre 2011**

Prosegue il potenziamento della liquidazione delle prestazioni con flusso mensilizzato "Uniemens" che - oltre al pagamento della disoccupazione ordinaria, della mobilità, delle prestazioni di malattia e maternità dei dipendenti, nonché della disoccupazione non agricola con requisiti ridotti - verrà estesa alle altre prestazioni.

Anche nel 2011 l'indicatore di qualità dei servizi risulta in progresso e si assiste ad un sempre maggiore avvicinamento ai tempi di soglia di liquidazione previsti per le principali prestazioni, evidenziato dalla seguente tabella.

INDICATORE	CONSUNTIVO	
	2010	2011
Tempo soglia liquidazione DSO entro 30 giorni	<b>93,81%</b>	<b>96,64%</b>
Tempo soglia liquidazione DSO entro 120 giorni	<b>99,49%</b>	<b>99,73%</b>
Tempo soglia liquidazione DS RR entro 30 giorni	<b>91,61%</b>	<b>95,47%</b>
Tempo soglia liquidazione DS RR entro 120 giorni	<b>99,45%</b>	<b>99,69%</b>
Tempo soglia liquidazione Indennità malattia entro 30 giorni	<b>52,08%</b>	<b>84,51%</b>

**Dati: Centro di responsabilità Direzione Centrale Prestazioni a sostegno del reddito – verifica di budget al 31 dicembre 2011**

L'area delle indennità di malattia è quella in cui si riscontrano i miglioramenti più consistenti, soprattutto per quanto riguarda la liquidazione della prestazione entro 30 gg.

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.

Allo stato attuale è allo studio il disciplinare tecnico, che dovrà essere allegato al nuovo decreto interministeriale, per l'invio in modalità telematica della certificazione anche da parte delle strutture di pronto soccorso e delle strutture ospedaliere nei casi di inizio ricovero e dimissioni.

Inoltre, in prospettiva, si intende telematizzare l'intera gestione delle visite mediche di controllo domiciliare - tanto in fasi di attribuzione che di espletamento - in modo da poter disporre degli esiti in tempo reale.

## 8 – La vigilanza

**8.1** L'azione di vigilanza dell'Istituto si iscrive ancora nel solco tracciato dalle direttive del Ministero del lavoro, proseguendo nelle attività e negli interventi operativi diretti a prevenire gli abusi e a sanzionare i fenomeni di irregolarità sostanziale, allo scopo di contrastare i comportamenti che arrecano pregiudizio al sistema previdenziale, al principio di equità del sistema erariale e a quello di concorrenza leale.

Ai fini del raggiungimento degli indicati obiettivi si rivela strategica la lotta al lavoro "nero" o irregolare.

La pianificazione delle attività di vigilanza per il 2011 - ancora una volta ritardata (aprile) rispetto all'avvio dell'anno - viene basata sull'analisi del contesto economico a livello provinciale, rilevando il numero dei soggetti presenti sul territorio (dati del sistema InfoCamere) ma sconosciuti all'INPS, ovvero inattivi dal punto di vista contributivo da almeno 5 anni.

Per definire i criteri di proiezione dei dati è stato analizzato il trend dei risultati di produzione del biennio precedente - in termini di ispezioni, lavoratori in nero, volumi di accertato - e il dimensionamento del rapporto tra forza media/presenza media degli ispettori per singola Direzione provinciale.

Si è infine operato un procedimento volto a selezionare i settori merceologici e le tipologie di soggetti economici verso cui indirizzare l'attività ispettiva, in base alla concentrazione di "soggetti sconosciuti".

Il tipo di metodologia descritta, fondata sull'analisi del contesto economico, ha permesso di orientare l'azione verso i settori a più elevato indice di rischio evasione e ha pertanto condotto ad un aumento dell'attività programmata nel settore agricolo.

Tra i parametri utilizzati per programmare l'azione 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 ulteriore relativo al valore dell'accertato rispetto alla quota di quello "riconosciuto".

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

Al riguardo numerose perplessità sono state espresse da parte degli organi di controllo - in sede di approvazione del Piano 2011 - circa la praticabilità ed efficacia dello strumento, 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.

Tuttavia, nonostante le osservazioni formulate e in assenza dei dati di consuntivo, l'Istituto ha inteso estendere tale sperimentazione ad altre tipologie di soggetti nel corso del 2012, basandosi esclusivamente sulle potenzialità deflative del contenzioso.

Nelle valutazioni complessive sull'azione di vigilanza, assume rilevanza la considerazione che gli obiettivi programmati per il 2011, sono stati rideterminati in sede di aggiornamento della nota preliminare allegata al bilancio di previsione, comportando una rimodulazione tardiva - anche per l'intempestiva approvazione del Piano originario - e una revisione verso il basso, che non trova piena giustificazione nelle norme introdotte dalla legge n.183/2010 (c.d. "Collegato Lavoro").

Secondo l'Istituto, le nuove disposizioni - in materia di accesso, potere di diffida e verbalizzazione unica - avrebbero inciso sulle modalità operative (in termini di più elevato carico di lavoro per ispezione, nonché di maggiore complessità nella gestione e completamento dell'attività ispettiva) e generato problemi nel caricamento a sistema dei verbali ispettivi, influenzando il raggiungimento degli obiettivi previsti per il 2011.

Va rilevato tuttavia che gli effetti di tali novità - attesa la partecipazione dell'Istituto ai vari tavoli tecnici ministeriali - avrebbero potuto e dovuto essere considerati in sede di pianificazione originaria, intervenuta peraltro, come già detto, tardivamente.

## **8.2** I risultati dell'azione ispettiva 2011 sono riassunti nella tabella seguente.

<b>Accertamenti ispettivi</b>	73.722
<b>Accertamenti di irregolarità</b>	57.224
<b>Imprese in nero e lavoratori autonomi non iscritti</b>	14.077
<b>Lavoratori in posizione irregolare</b>	11.624
<b>Lavoratori completamente in nero</b>	45.036
<b>Rapporti di lavoro "fittizi" annullati in agricoltura</b>	66.347

**Fonte: INPS - Rapporto annuale 2011**

Nel confronto con i dati 2010 emerge il netto calo del numero di accertamenti ispettivi (-16,4%) che condiziona tutti gli altri risultati: -15,5% le imprese in nero e i lavoratori autonomi non iscritti, -30,8% i lavoratori completamente in nero e -7,4% quelli in posizione irregolare.

Risultano invece in aumento di 0,5 punti percentuali le irregolarità in rapporto agli accertamenti effettuati, che passano dal 77,1% al 77,6% e crescono le regioni con

tassi di irregolarità al disopra della media nazionale che nell'area aziende DM riguardano: Sardegna (95,4%), Basilicata (90,5%), Lazio (89,2%), Molise (88%), Piemonte (86,9%) e Abruzzo (86,4%).

L'annullamento dei rapporti di lavoro fittizi in agricoltura ha generato un risparmio per le casse dell'INPS in termini di mancata erogazione di prestazioni indebite (quantificato in 199 mln di euro, contro i 245 mln del 2010), ma la sua diminuzione (-18,6% rispetto al 2010) autorizza alcune perplessità sull'efficacia dell'azione svolta nello specifico settore, individuato dal Piano 2011 tra quelli a maggior rischio evasione, su cui pertanto, si sarebbe dovuta concentrare l'attenzione e rafforzare l'attività.

L'elevata incidenza delle inadempienze riscontrate sui controlli eseguiti, se può in parte collegarsi ad una più accurata selezione degli interventi, costituisce tuttavia anche sintomo di una vasta area di evasione – confermata dalla modesta percentuale delle ispezioni (3,7%) in rapporto alle aziende esistenti censite presso gli istituti previdenziali (circa 2 mln) – che viene stimata nell'ordine di decine di miliardi di euro.

Gli importi accertati vengono esposti nella seguente tabella.

<b>(milioni di euro)</b>	
<b>Importi evasi accertati anno 2011</b>	
Contributi evasi	<b>602</b>
Risparmi a seguito di annullamento di rapporti di lavoro "fittizi"	<b>199</b>
Somme accessorie	<b>180</b>
<b>Totale</b>	<b>981</b>

Fonte: INPS - Rapporto annuale 2011

La diminuzione degli importi evasi accertati, rispetto al 2010, si attesta intorno ai 141 mln di euro.

Di seguito vengono rappresentati i principali risultati dell'attività ispettiva 2011, disaggregati per area di lavoro.

	<b>Aziende DM</b>	<b>Lavoratori autonomi</b>	<b>Aziende agricole</b>	<b>Gestione separata</b>
<b>Accertamenti ispettivi</b>	41.682	25.746	3.595	2.699
<b>Aziende irregolari</b>	32.830	19.128	2.890	2.376
<b>% imprese irregolari/imprese visitate</b>	78,8%	74,3%	80,4%	88%
<b>Lavoratori completamente in nero</b>	38.908		1.566	4.562
<b>Contributi evasi accertati</b>	<b>474 mln</b>	<b>77 mln</b>	<b>33 mln</b>	<b>17 mln</b>

Fonte: INPS - Rapporto annuale 2011

Il peggioramento degli indicatori appare ancora meno comprensibile ove si consideri sia l'aumento del numero degli ispettori, che al 31 dicembre 2011 salgono a 1.486 – con l'apporto dei nuovi dipendenti, assunti nel corso del 2010 e divenuti operativi nell'anno successivo – sia il miglioramento del rapporto tra forza e presenza, che passa da 1.246,04 del 2010 a 1.279,67.

Con riguardo all'accertato, principale problema aperto rimane la quantificazione dei corrispondenti importi effettivamente riscossi, che si conferma obiettivo irrinunciabile - come peraltro sottolineato anche dal CIV nella Deliberazione n. 9 del 31 maggio 2011, relativa al Piano attività di vigilanza - 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 nel dettaglio nel precedente referto - costituisce uno dei cardini per potenziare la gestione della vigilanza.

L'introduzione di tale funzione risulta 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 versamenti contributivi per garantire la correttezza e correntezza delle posizioni aziendali.

L'attività consiste - attraverso l'utilizzo del "Data Mining", che analizza le performance aziendali incrociando banche dati interne ed esterne all'Istituto - nella costruzione di specifici indici, per 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 una ulteriore di analisi delle liste di non congruità, che permette di individuare singoli soggetti da sottoporre a verifica, convocandoli presso le sedi.

Da questa seconda modalità scaturisce 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.

Le iniziative programmate nell'ambito della verifica amministrativa nel corso del 2010 e fattivamente avviate nel 2011, hanno prodotto i risultati di seguito illustrati: il "tutoraggio" ha coinvolto oltre 3.000 grandi aziende, pari al 97% di quelle da sottoporre a verifica e individuate nel corso del 2010; delle aziende monitorate 1.563 sono risultate regolari, mentre sono state convocate 1.812 imprese per riscontrate irregolarità; per il settore agricolo, su 1.269 imprese destinatarie di tutoraggio la convocazione ha riguardato 480 di esse.

Nell'ambito dell'analisi delle liste di non congruità, tra le diverse azioni programmate si segnala l'operazione Pegaso (la procedura è stata rilasciata a novembre 2010), che 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.

Quali esiti della specifica azione svolta sulle domande CIG vengono evidenziati 221.665 casi di diffide e 112.664 definizioni, per un totale accertato di 37,3 mln di euro.

Un secondo intervento ha riguardato, data la rilevanza economica, la verifica dei conguagli effettuati dalle aziende - nelle dichiarazioni mensili - relativamente alle indennità di malattia e agli assegni al nucleo familiare (ANF).

I controlli sulle indennità di malattia hanno interessato circa 1.000 aziende e - a seguito della verifica della documentazione acquisita, delle dichiarazioni del titolare o dell'intermediario in fase di contraddittorio - è stata accertata la regolarità nel 57% dei casi e l'irregolarità nel 34%, mentre è stata attivata la vigilanza tradizionale per le situazioni di insufficienza delle informazioni fornite.

La verifica sugli ANF ha visto la convocazione di 1.056 aziende, con accettazione del contraddittorio nel 70% dei casi; a fronte del 22% delle regolarità, le irregolarità accertate risultano attribuite nell'11% a responsabilità del datore di lavoro e del 24% del lavoratore.

Tali irregolarità si sostanziano, principalmente, nell'errata attribuzione della classe di reddito, che determina un importo dell'assegno sovrastimato, nella mancanza del requisito reddituale o nella doppia erogazione dell'assegno nell'ambito dello stesso nucleo.

**8.3.1** Nel corso del 2011 è proseguita l'attività di verifica denominata Poseidone, originata dallo scambio e confronto dei dati presenti negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle Entrate.

Tale operazione ha coinvolto due categorie di soggetti: i soci di società semplici, per i quali dalla dichiarazione reddituale è emerso l'obbligo di iscrizione alla gestione

commercianti e i liberi professionisti che hanno dichiarato redditi derivanti dall'esercizio di arti e professioni.

Nei confronti di questi ultimi si è proceduto a verificare l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata nei casi in cui sussiste quello di contribuzione alle casse professionali, ma senza carattere di esclusività.

Recenti interventi legislativi (D.L. n.98/2011, art.18, comma 11 e ss.) hanno chiarito la portata dell'art.2, comma 26 della Legge n.335/1995 stabilendo, con particolare riferimento ai soggetti già pensionati, che, nel caso di svolgimento di attività professionale, resta fermo l'obbligo di versamento alla Cassa di appartenenza, con conseguente esonero del contributo alla Gestione separata.

Nelle tabelle seguenti si riepilogano i risultati delle operazioni Poseidone al 31 dicembre 2011.

<b>Commercianti</b>		
Anno di competenza	Soggetti iscritti	Importi richiesti <b>(in euro)</b>
Ditte individuali 2005-2009	4.560	107.332.893
Soci 2005	16.736	65.945.490
Soci 2006	15.178	111.538.083
Soci 2007	8.804	Non ancora tariffati

**Fonte: INPS - Rapporto annuale INPS 2011**

<b>Professionisti</b>		
Anno di competenza	Soggetti iscritti	Importi richiesti <b>(in euro)</b>
2004	10.871	53.479.228
2005	12.464	77.037.635
2005 casse	12.859	60.813.563
2006	5.096	29.178.041
2007	7.998	52.412.320
<b>Totale</b>	<b>49.198</b>	<b>272.920.787</b>

**Fonte: INPS - Rapporto annuale INPS 2011**

Tanto la funzione di accertamento e verifica amministrativa che la vigilanza tradizionale potranno ricevere impulso e adeguato orientamento - per azioni sempre più mirate inserite in un quadro sistematico e coordinato di interventi, frutto di attività di *intelligence* - dal sistema antifrode che l'Istituto sta sviluppando, grazie alla sinergia tra diverse strutture, e che si è concretizzato in un programma informatico, attualmente in fase di sperimentazione.

Tale programma consiste in un *database* che raccoglie lo storico delle frodi accertate ed è in grado di aggiornarsi continuamente grazie agli elementi forniti dai

soggetti abilitati all'accesso; le informazioni che alimentano il sistema sono di diversa natura e provengono da segnalazioni dal territorio, dall'archivio e dai verbali della Vigilanza, dalle risultanze delle varie attività di audit e da segnalazioni della Polizia.

**8.4** La redazione del Piano della vigilanza per il 2012 – adottato con Determinazione presidenziale n.79 del 30 maggio dello stesso anno – ha confermato la medesima metodologia utilizzata per l'individuazione degli obiettivi della vigilanza 2011; con il coinvolgimento delle strutture territoriali si è tenuto conto delle specificità locali e della peculiarità dei fenomeni di irregolarità riscontrabili nei relativi ambiti.

Le aree di intervento prescelte, in continuità con le linee strategiche dell'anno precedente, riguardano le aziende DM, i lavoratori autonomi e l'agricoltura.

Tra i settori considerati a maggior rischio evasione/elusione vengono individuati: l'edilizia, il trasporto merci, i servizi alla persona, il lavoro a chiamata e le società cooperative (per quanto riguarda le aziende DM); i soggetti titolari, i soci e coadiuvanti familiari che partecipano in maniera prevalente all'attività di imprese commerciali, gli artigiani e i lavoratori agricoli (per quanto attiene i lavoratori autonomi).

L'agricoltura continua ad essere un settore interessato da gravi irregolarità spesso collegate ad azioni di tipo criminale e in gran parte riguardanti rapporti di lavoro fittizi, che implicano vere e proprie truffe, nella misura in cui si traducono in erogazione indebita di prestazioni previdenziali ed assistenziali.

Poichè tale fenomeno si sta diffondendo, in modo preoccupante, in regioni diverse da quelle tradizionalmente coinvolte, appare rafforzata l'esigenza del massimo potenziamento di specifiche misure di contrasto.

Nel corso del 2012 l'Amministrazione intende implementare le azioni integrate in collaborazione con l'Agenzia delle entrate e con i Comuni; questi ultimi, che partecipano all'accertamento fiscale e contributivo, sono infatti tenuti ad inviare le c.d. "segnalazioni qualificate" ovvero le "posizioni soggettive in relazione alle quali sono rilevati e segnalati atti, fatti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi/elusivi".

In particolare gli adempimenti prescritti impongono che le segnalazioni riguardino coloro che effettuano: attività edilizia, omettendo la denuncia contributiva relativa all'impresa; attività di commercio ambulante, omettendo la Comunicazione unica e/o la denuncia contributiva relativa all'impresa; attività commerciale, omettendo sia la Comunicazione unica che la denuncia contributiva relativa all'impresa.

Al fine di migliorare i risultati dell'azione ispettiva in termini tanto di efficienza – attraverso il completamento del nuovo modello organizzativo dell'area vigilanza – che di efficacia, la Direzione centrale vigilanza prosegue il percorso già avviato a partire dal 2010, predisponendo una serie di interventi di carattere organizzativo e procedurale, tra i quali vengono evidenziati: la costituzione di un nucleo di intelligence centrale e la realizzazione di una piattaforma della vigilanza sul web, attraverso la quale gestire tutte le attività a corredo dell'azione ispettiva; lo sviluppo del Cruscotto direzionale integrato, che consentirà di governare compiutamente i processi di programmazione, gestione e monitoraggio dell'attività ispettiva.

Quest'ultima attività, di rilevanza strategica per l'Istituto, richiede tuttavia un maggiore sforzo, sia in fase di programmazione, al fine di orientare azioni sempre più mirate, sia in fase di consuntivazione delle azioni intraprese e degli obiettivi raggiunti, che risulta ancora particolarmente carente.

## 9 - Il contenzioso

**9.1** Nel 2011 si assiste alla sensibile riduzione del 25,6% dei giudizi complessivamente avviati (da 338.952 a 252.148) e, segnatamente, del 8,1% nell'invalidità civile (da 157.454 a 144.628) – in cui l'Inps ha piena legittimazione passiva dal 1° aprile 2007 – ove le vertenze risalgono al 57,4% nell'incidenza sul totale (46,5% nel 2010), anche per il minore dato globale e il maggiore calo delle altre materie.

A tale flessione di pervenuto hanno contribuito fundamentalmente il programma di aggiornamento degli archivi e l'efficacia e l'adeguatezza delle azioni di contenimento, evidenziate dal decremento dei procedimenti attivati dalle controparti (27,7%), segnatamente in Puglia, Calabria e Lazio.

In controtendenza, tra le regioni con i carichi maggiori, Sicilia e Campania mantengono l'andamento in costante crescita di giudizi iniziati da parte avversa e richiedono pertanto più incisive misure di contrasto.

Come emerge dalla tabella sottostante, è analogamente invertito il trend globale delle giacenze – anche per l'invalidità civile, incidente nella misura del 43,7% sul dato complessivo (43,0% nel 2010, ma su una base più ampia) – risultato del saldo fra procedimenti avviati e chiusi, al netto delle definizioni d'ufficio.

<b>Periodo</b>	<b>Giacenza totale</b>	<b>% differenza da anno precedente</b>	<b>Giacenza sulla invalidità civile</b>	<b>% differenza da anno precedente</b>
<b>2007</b>	799.924	10,1%	348.689	13,6%
<b>2008</b>	769.037	-3,9%	341.318	-2,1%
<b>2009</b>	822.959	7,0%	359.098	5,2%
<b>2010</b>	843.436	2,5%	362.642	1,0%
<b>2011</b>	745.971	-11,6%	325.926	-10,1%

Nella generale diminuzione, si segnalano le contrazioni superiori alla media delle sedi critiche di Roma (-32,5%), Caserta (-31,3%), Taranto (-20,0%), Bari (-18,5%) e Messina (-12,0%) e, invece, l'inverso incremento di Catania (+1,6%).

Resta grave la situazione del contenzioso foggiano - che ha dato luogo a iniziative straordinarie e ad alcuni importanti risultati operativi ricordati nel precedente referto – la cui giacenza totale (119.500) si attesta al 16,0% di quella nazionale.

L'analisi della definizione dei giudizi mostra sia la crescita complessiva del 9,8% sia il calo delle controversie concluse con sentenza, come emerge dalla seguente tabella.

<b>anno</b>	<b>giudizi definiti</b>	<b>% differenza da anno precedente</b>	<b>con sentenza favorevole</b>	<b>% differenza da anno precedente</b>	<b>con sentenza sfavorevole</b>	<b>% differenza da anno precedente</b>
<b>2007</b>	231.991	-18,6%	98.433	11,6%	107.286	9,9%
<b>2008</b>	319.769	37,8%	126.542	28,6%	143.462	33,7%
<b>2009</b>	296.412	-7,3%	142.222	12,4%	113.968	-20,6%
<b>2010</b>	318.471	7,4%	148.779	4,6%	107.747	-5,5%
<b>2011</b>	349.595	9,8%	144.402	-2,9%	92.837	-13,8%

Con riferimento all'incidenza delle sentenze sulla chiusura dei giudizi, si evidenzia che, anche nel 2011, nella conclusione dei procedimenti sono ricompresi fenomeni come la fisiologica cessata materia del contendere, ma ugualmente interventi di normalizzazione quali i "provvedimenti diversi", cioè la definizione d'ufficio da parte di alcune strutture legali, il cui numero si attesta su 84.279 pratiche (40.727 nel 2010), pari al 24,1% del totale.

Riguardo all'efficacia dell'azione legale, prosegue il miglioramento dell'incidenza degli esiti favorevoli all'Istituto sulle sentenze definite, che raggiunge il 60,9%.

Diventa prevalente la vittoria nelle sentenze dell'invalidità civile, con una media del 50,8% sulle sentenze favorevoli (49,2% nel 2010), mentre ne resta quasi invariato il peso della soccombenza, pari al 57,4% sulle sentenze sfavorevoli (57,7% nel 2010).

I dati maggiormente allarmanti provengono ancora in materia di contribuzione da previdenza agricola – nella quale la soccombenza prevalente sulle vittorie dell'Istituto raggiunge l'81,4% (68,5% nel 2010) e le sentenze favorevoli alla parte avversa sono aumentate del 53,2% – che peraltro vede nell'anno un calo del 54,0% dei nuovi giudizi avviati, sempre quasi interamente da parte avversa, e nella giacenza (7,3%).

Quale effetto della flessione di pervenuto, rispetto all'anno precedente, le costituzioni in giudizio diminuiscono del 10,2% (+1,6% nel 2010), e segnatamente del 7,1% in materia di invalidità civile (+1,1% nel 2010), nell'ambito della quale i funzionari amministrativi – il cui rafforzamento nel numero ha costituito una delle

azioni più significative volte a ridurre il contenzioso specifico e cui il CCNI 2009 ha corrisposto una maggiorazione del 15% dell'incentivazione, ordinaria e speciale – hanno gestito l'88,8% dei nuovi giudizi (81,2% nel 2010) e si sono costituiti nel 89,9% (73,8% nel 2010).

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

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.

Nel corso del 2011 il presidio del contenzioso è stato ristrutturato e poi integrato e dettagliatamente declinato a livello di sedi di produzione, in conformità a un attento monitoraggio sui miglioramenti della gestione e all'analisi dello stato delle diverse procedure informatiche, cui ha fatto seguito una parziale modifica e la sperimentazione sull'intero territorio nazionale per il 2012.

Ne costituisce parte fondamentale lo strumento dell'autotutela – indebolita a fine 2008 dalla soppressione della struttura dedicata e dal contestuale frazionamento di parte delle competenze in tre Direzioni centrali (Organizzazione, Entrate e Sistemi informativi e tecnologici) – la cui disciplina operativa assume preminente importanza per il presidio descritto, nell'applicazione del regolamento vigente dal 2006.

Quanto al suo monitoraggio, risultano implementate nuove funzionalità della procedura WEB - sollecitate anche dalla Corte - con la finalità di fornire, alle territoriali unità organizzative di gestione dei ricorsi amministrativi e giudiziari, lo strumento idoneo alla coordinata gestione complessiva del contenzioso, predisponendo fascicoli elettronici e prevenendo la formazione di giacenze.

L'audit recentemente condotto sulle sedi critiche dell'Istituto, tuttavia, evidenzia tra le carenze di più frequente riscontro il perdurante scarso utilizzo dell'autotutela e ne ricolloca la preventiva azione tra i principali obiettivi di miglioramento.

Quanto al 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 una 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.

Lo stanziamento rimodulato è stato mantenuto in tutti i successivi preventivi, ma il rendiconto 2009 registra un impegno complessivo di circa 4.000 euro, quello 2010 di quasi 730.000 euro, e soltanto l'ultimo 2011 di 1.334.819 euro, comprovando le notevoli difficoltà di avvio e attuazione delle iniziative programmate.

Da un'informativa più recente, nel 2011 risultano affidati incarichi per complessivi 2.013 sostituti di udienza e 1.081 domiciliatari.

Questi ultimi sono stati assegnati quasi esclusivamente nelle regioni critiche di Sicilia (553), Lazio (359), Campania (90) e Calabria (45); per la Puglia, si ricorda la sospensione in via amministrativa, temporanea e cautelativa, della lista per il Tribunale di Foggia, in collegamento alle iniziative avviate dall'Istituto per contrastare le criticità locali, di cui si è detto nel precedente referto della Corte.

Per quanto riguarda la pratica forense presso l'Avvocatura INPS, nella sopracitata informativa risultano presenti presso gli uffici legali territoriali 68 praticanti, in esito al bando di circa 400 posti, mentre il bando 2012 individua 266 posti disponibili (15% per la Sicilia, 14% per la Campania, 9% per Roma), a fronte dell'introduzione di una borsa di studio (450 euro mensili) - trascorsi i primi sei mesi, in conformità dell'art. 9 del DL n.1/2012 convertito in legge n. 27/2012 - e della connessa modifica sia del disciplinare per lo svolgimento del tirocinio professionale interno che delle previsioni assestate, per un importo di 753.300 euro, rispetto ai 3.014.000 euro di quelle iniziali.

Giova altresì ribadire sul punto che – in ogni caso – tenuto conto della immutata natura provvisoria ed eccezionale dei provvedimenti straordinari adottati, è indispensabile evitare che la loro protrazione si possa tradurre nella esternalizzazione di una cospicua parte di competenze dell'Istituto, e nella 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.

E' importante conclusivamente sottolineare che le misure organizzative sopra descritte appaiono giustificate dalle finalità di offrire un transitorio supporto alla Avvocatura interna, depauperata nella presenza degli avvocati di ruolo (275 al 31 dicembre 2011) dalla scopertura del 18% 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.

Quanto al concorso pubblico per 54 avvocati, autorizzato per gli anni 2010-2012, già nel terzo trimestre 2011 risultavano concluse le procedure di mobilità esterna propedeutiche, ma deve sottolinearsi che tarda ulteriormente la pubblicazione del bando, con effetti di maggiore aggravamento delle criticità.

In ogni caso, nella Relazione programmatica 2012-2014, il CIV segnala che le misure sopraindicate non appaiono inserite in un atto di programmazione complessivo, quale principale indicazione contenuta nella precedente deliberazione n.9/2009 e nelle Relazioni programmatiche a partire dalla 2010-2012 e che quindi occorre prevedere "la predisposizione (.....) di un piano organico di interventi - con l'evidenziazione degli strumenti, delle innovazioni gestionali, dei costi, dei risultati attesi e dei tempi - attraverso il quale si persegua il duplice obiettivo della riduzione strutturale del contenzioso amministrativo e giudiziario, nonché quello della eliminazione delle criticità presenti a livello territoriale".

Il piano richiesto assume maggiore urgenza, a seguito dell'integrazione nell'Istituto di INPDAP e ENPALS, come esplicitato nella recente Relazione 2013-2015.

**9.3** Nel 2011 è proseguita la esternalizzazione del patrocinio legale nei giudizi - riguardanti prevalentemente i legali dell'INPS, con coinvolgimento diretto dell'Avvocatura interna - già segnalata nei precedenti referti a partire dal 2008.

Il numero degli affidamenti risulta diminuito a 15 (43 nel 2010), con una spesa impegnata pari a 133.000 euro (373.357 nel 2010), attribuiti per materia e in base al corrispettivo richiesto.

Con determinazione n.308 del 19 luglio 2011 è stato adottato un Regolamento per il conferimento di incarichi legali di rappresentanza e difesa in giudizio che la Corte ha ripetutamente sollecitato, sottolineando l'urgenza della predeterminazione di criteri confermativi della transitorietà e straordinarietà di apporti esterni - strettamente condizionati al presupposto dell'impossibilità oggettiva di servirsi della Avvocatura interna - e riguardanti anche le modalità di scelta dei professionisti, per assicurare trasparenza e imparzialità nelle procedure di affidamento.

Conviene inoltre rammentare in materia i rilievi della Corte sulla necessità di adeguamento degli atti 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. II B 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.

In adesione alle sollecitazioni del controllo, è stata attivata, nel giugno 2012, la "Sezione professionisti legali" dell'Albo fornitori sul sito istituzionale, contenente un elenco di avvocati cui conferire incarichi, suddiviso nei rami di attività del diritto civile e commerciale, amministrativo, lavoro, penale e tributario.

## **10 – I risultati delle singole gestioni**

**10.1** Specifica peculiarità dell'INPS è costituita dalla presenza di numerosi fondi e gestioni che vengono amministrati (40) o comunque fanno capo all'Istituto (2); solo i primi rifluiscono nel bilancio generale e concorrono a formare i saldi finali, anche se alcuni sono retti da un autonomo sistema di finanziamento, come avviene per la maggior parte dei fondi di solidarietà.

Il quadro attualmente delineato riguarda il periodo anteriore all'accorpamento di ENPALS e INPDAP, che comporterà l'aggiunta di due ulteriori gestioni, articolate rispettivamente in 3 e 10 contabilità separate.

Per l'esame analitico delle singole gestioni, si fa rinvio ai corrispondenti prospetti di bilancio e alle allegare relazioni dell'Ente e del Collegio dei sindaci, mentre sul piano delle valutazioni complessive va ribadita l'esigenza di procedere ad una approfondita rivisitazione di ciascuna di esse - 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" - come di consueto - costituiranno pertanto oggetto trattazione solo in caso di significative e/o nuove criticità, mentre le principali notazioni saranno dedicate all'andamento e ai processi evolutivi di quelli più importanti.

L'andamento delle risultanze totali, che ha segnato una prima perdita nel 2010 (1,4 mld di euro), conferma la linea di tendenziale peggioramento, con un deficit di 2,3 mld, che determina una corrispondente contrazione dell'avanzo patrimoniale.

I dati di bilancio evidenziano, infatti, una ripresa delle contribuzioni che tuttavia non tengono il passo delle prestazioni, con appesantimento dello squilibrio tra le due fondamentali componenti delle gestioni, in gran parte bilanciato dai trasferimenti statali; nel principale comparto dei lavoratori dipendenti, il differenziale negativo delle predette due voci tipiche sfiora i 6 mld di euro nel 2011.

Il contenimento del disavanzo economico poggia ancora sull'attivo dei parasubordinati e delle prestazioni temporanee, mentre l'avanzo patrimoniale di ambedue le gestioni - a dimensioni invertite - copre i deficit di quelle passive, che comprendono quasi tutti i principali fondi, dal lavoro dipendente agli autonomi.

La seguente tabella espone il quadro complessivo delle risultanze economiche e patrimoniali.

GESTIONI	(milioni di euro)				
	Risultato economico di esercizio		Differenze	Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre	
	2010	2011		2010	2011
<b>Comparto dei lavoratori dipendenti</b>	<b>1.503</b>	<b>1.863</b>	<b>801</b>	<b>58.977</b>	<b>61.437</b>
Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprensivo degli ex Fondi sostitutivi trasporti, elettrici, telefonici e INPDAI)	459	469	10	-118.384	-117.915
Gestione prestazioni temporanee	1.044	1.991	947	177.361	179.352
Gestione speciale per l'erogazione dei trattamenti pensionistici al personale degli Enti pubblici creditizi	-441	-597	-156	1.587	990
<b>Comparto dei lavoratori autonomi:</b>	<b>-2.026</b>	<b>-3.767</b>	<b>-1.741</b>	<b>-19.269</b>	<b>-23.036</b>
Gestione dei contribuiti e delle prestazioni dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni	-3.527	-4.106	-579	-61.268	-65.374
Gestione dei contribuiti e delle prestazioni degli artigiani	-5.068	-5.432	-364	-26.560	-31.993
Gestione dei contribuiti e delle prestazioni esercenti attività commerciali (comprensivo del Fondo per la razionalizzazione della rete commerciale)	-1.614	-1.344	270	3.920	2.576
Gestione per la tutela previdenziale dei lavoratori "parasubordinati"	8.183	7.116	-1.067	64.639	71.755
<b>Fondi di previdenza sostitutivi dell'AGO</b>	<b>-244</b>	<b>-269</b>	<b>-25</b>	<b>2.346</b>	<b>2.077</b>
Fondo previdenza imposte di consumo	0	0	0	0	0
Fondo previdenza personale di volo	-131	-82	49	32	-50
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.	-113	-187	-74	2.300	2.113
<b>Fondi e Gestioni speciali integrativi dell'AGO</b>	<b>-98</b>	<b>9</b>	<b>107</b>	<b>474</b>	<b>483</b>
Gestione speciale minatori	-15	-18	-3	-495	-513
Fondo previdenza gasisti	-5	-3	2	147	144
Fondo previdenza esattoriali	-78	30	108	822	852
Gestione speciale dipendenti Enti disciolti	0	0	0	0	0
Fondo di previdenza personale porti GE/TS	0	0	0	0	0
<b>Altri Fondi e Gestioni</b>	<b>-68</b>	<b>-97</b>	<b>-29</b>	<b>-557</b>	<b>-654</b>
Fondo previdenza clero	-63	-76	-13	-1.812	-1.888
Fondo previdenza iscrizioni collettive	0	0	0	9	9
Fondo erogazione trattamenti previdenziali vari	-2	-3	-1	-127	-130
Gestione trattamenti disoccupazione frontalieri	-40	-39	1	344	305
Fondo solidarietà sostegno del reddito personale imprese del credito	-47	-16	31	264	248
Fondo solidarietà sostegno del reddito personale imprese del credito cooperativo	7	-3	-10	63	60
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	1	1	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	16	17	1	229	246
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	39	-53	-92	267	214
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del trasporto aereo	31	54	23	160	214
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale di Poste italiane spa	-4	16	20	19	35
Altri Fondi, Gestioni minori	-5	4	9	-18	-13
ex SCAU	0	1	1	40	41
<b>Totale gestioni previdenziali</b>	<b>-1.374</b>	<b>-2.261</b>	<b>-887</b>	<b>43.558</b>	<b>41.297</b>
G.I.A.S. e Gestione erog. prestazioni invalidi civili	0	0	0	0	0
<b>Totale complessivo</b>	<b>-1.374</b>	<b>-2.261</b>	<b>-887</b>	<b>43.558</b>	<b>41.297</b>

Elaborazione Collegio sindacale

L'analisi per "comparto" mostra nel lavoro dipendente il rilevato apporto decisivo della Gestione prestazioni temporanee, sia economico (in ascesa da circa 1 a 2 mld di euro) che patrimoniale (salito da 177,4 a 179,4 mld di euro); il secondo continua a coprire il pesante disavanzo del Fondo lavoratori dipendenti (in graduale e faticoso riassorbimento, da -118,4 a -117,9 mld di euro).

Quest'ultimo rimane sempre appesantito dalle contabilità separate dei soppressi fondi sostitutivi (trasporti, elettrici, telefonici e INPDAI), ad esso trasferiti senza fonti di alimentazione – rifluite, con le nuove iscrizioni, nella contabilità ordinaria (ad eccezione del primo) - e quindi destinati a permanere in dissesto sino all'esaurimento degli aventi titolo alle prestazioni.

Anche al netto delle anzidette contabilità, lo stesso Fondo deve però ripianare un disavanzo patrimoniale di oltre 59,3 mld di euro, nonostante il concorso degli apporti statali.

Nell'area del lavoro autonomo scende il pur elevato saldo economico positivo della gestione separata dei c.d. "parasubordinati" (da 8,2 a 7,1 mld di euro), che bilancia solo in parte il peggiorato dissesto di natura strutturale della Gestione coltivatori diretti, coloni e mezzadri (passato da -3,5 a -4,1 mld di euro) ed il saldo negativo, sia e soprattutto degli artigiani (salito da -5,1 a -5,4 mld di euro), sia dei commercianti (pur se disceso da -1,6 a -1,3 mld di euro).

Sul piano delle risultanze patrimoniali complessive conviene ancora evidenziare che il saldo positivo nel comparto del lavoro dipendente (in aumento da 58,9 a 61,4 mld di euro) continua a fondarsi sul massiccio attivo di 179,4 mld di euro della Gestione prestazioni temporanee, mentre il gravoso disavanzo del settore agricolo (salito da -61,3 a -65,4 mld di euro) e quello degli artigiani (in dilatazione da -26,6 a -31,9 mld di euro), cumulativamente asceso a -97,3 mld di euro (-87,9 mld di euro nel 2008), si rapporta all'ancora crescente avanzo della Gestione dei parasubordinati di 71,8 mld di euro e a quello notevolmente inferiore dei commercianti di 2,6 mld di euro, la cui sommatoria si attesta peraltro al minore importo di 74,4 mld di euro ( con un divario negativo di circa 23 mld di euro).

Per ciascuna delle macro aree, l'incidenza della crisi economica sulle prestazioni temporanee e la progressiva entrata a regime del sistema dei parasubordinati concorrono a indebolire il ruolo di riequilibrio svolto da ambedue le gestioni attive, con riflessi sui conti dell'Istituto.

La tenuta dei fondi e quindi del bilancio generale dell'Istituto continuano pertanto a poggiare principalmente sugli avanzi economici della Gestione dei parasubordinati e su quelli patrimoniali delle prestazioni temporanee e si fonda 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 superiore 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 vicino a 3,9 mld di euro per le riserve matematiche) e di quelli 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 0,8 mld di euro e un ripiano statale salito da 4 a 4,2 mld di euro.

**10.2** Il fondo principale, previsto nella Legge n.88/1989 e individuato con l'acronimo FPLD, riguarda il lavoro dipendente privato; esso funge da preponderante collettore delle contribuzioni ed erogatore delle prestazioni e si configura pertanto - per l'incidenza rivestita - quale significativo elemento di valutazione sulla solidità sia del sistema previdenziale che del bilancio generale dell'Istituto.

Al suo interno 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 INPDAl) 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)**

<b>Fondo</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Trasporti	-1.049	-1.053	-995	-1.058
Elettrici	-1.818	-1.893	-1.913	-1.877
Telefonici	-1.158	-711	-807	-1.151
Inpdai	-2.758	-2.148	-3.495	-3.639
<b>Totale</b>	<b>-6.758</b>	<b>-5.805</b>	<b>-7.210</b>	<b>-7.725</b>

L'inversione di tendenza registrata nel 2009, sia nel valore totale che nei settori dei telefonici e INPDAI, ha confermato infatti la sua natura contingente, come mostrano i dati del 2010, che evidenziano un disavanzo complessivo in massiccia dilatazione (di circa 1,4 mld di euro sul 2009) e quelli del 2011, in ulteriore ascesa da 7,2 a 7,7 mld di euro.

Nell'ambito delle separate evidenze contabili conviene segnalare il terzo - consecutivo e più accentuato - disavanzo 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 lo supera nell'INPDAI.

Alle peggiorate risultanze negative dei predetti fondi si aggiungono significativi sintomi di difficoltà nel percorso di recupero del gravoso deficit patrimoniale della contabilità "ordinaria" del FPLD.

L'inasprimento della crisi economica ha bloccato nell'ultimo biennio la crescita dell'avanzo economico, 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, a -67,5 nel 2010 e a 59,3 nel 2011).

Nella sua interezza (contabilità ordinaria e contabilità separate), il FPLD ha chiuso il 2011 con un avanzo economico pressoché invariato, di 0,5 mld di euro (4,6 mld di euro nel 2009), portando la situazione patrimoniale da -118,4 a -117,9 mld di euro.

In proposito conviene ribadire 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).

Né può trascurarsi di considerare che il FPLD ha fatto nel tempo sempre più ampia applicazione della norma (art.21 della Legge 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.

Tenuto conto della tendenziale attenuazione della funzione di garanzia sussidiaria svolta dagli avanzi della gestione parallela di comparto (GPT), rimane centrale l'analisi del FPLD nel suo complesso, che segna un arresto nella crescita dell'avanzo economico e un rallentato ritmo di aumento degli apporti statali a sostegno delle gestioni previdenziali (da 7,7 mld di euro a 8,6 nel 2009, a 9,1 nel 2010 e a 9,3 nel 2011).

Una più analitica disamina dei dati rilevanti della gestione evidenzia peraltro una ripresa sia degli iscritti (da -177.300 a +85.000) che dei contributi, per questi ultimi tuttavia annullata dal maggiore incremento delle prestazioni, integrate da una decrescente quota assistenziale a carico dello Stato (da 24,7 a 24,6 mld di euro).

Altri importanti elementi di valutazione si desumono dalle osservazioni dei sindaci che segnalano: il debito verso la GPT di circa -143,1 mld di euro (-55,6 mld per le contabilità incorporate e -87,5 mld per il fondo ristretto); il valore pressoché immutato dell'avanzo economico complessivo (0,5 mld di euro), gravato dal disavanzo delle contabilità separate (-7,7 mld di euro); l'incidenza pesante delle contabilità separate, che con una modesta quota di contribuzione del 4,95% (4,5 mld di euro in valori assoluti) e un ridotto numero di iscritti (233.000), vicini al 2% del totale del FPLD, comportano prestazioni (12,2 mld di euro) leggermente superiori all'11,4% dell'onere complessivo, benché il numero delle prestazioni stesse (408.281) sopravanzi di poco il 4% dei trattamenti globali.

Quali ulteriori effetti negativi delle contabilità separate meritano evidenziazione: il deficit pensionistico (differenza contributi/prestazioni, al netto della quota assistenziale) del FPLD, che nella sua interezza ammonta a 10,8 mld di euro (-11,7 nel 2010), formato da -3,3 mld (-4,4 nel 2010) del fondo in senso stretto e -7,5 mld (-7,4 nel 2010) dei fondi incorporati; il rapporto tra pensioni e iscritti pari a 1,75 (1,71 nel 2010) per le separate evidenze e a 0,78 (0,76 nel 2008) per il FPLD ristretto, nel quale confluiscono le nuove iscrizioni, ad eccezione dell'ex Fondo trasporti; il divario dell'importo medio delle pensioni, che a fronte dell'ammontare annuo di 11,5 mgli di euro, si raddoppia nelle contabilità separate e sale di quasi cinque volte per l'ex INPDAI, sfiorando i 50.000 euro.

La valutazione dell'intero quadro di contesto – che conferma prevalenti segnali negativi, almeno nel breve periodo e richiede interventi strutturali di riequilibrio – induce la Corte a richiamare nuovamente 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 ribadire l'indifferibilità di una verifica attuariale, da effettuare 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 l'importo ancora consistente delle spese di

amministrazione in valore assoluto – pur se disceso da 1,6 a 1,3 mld di euro - che avvicina l'onere dell'intero personale dell'Istituto, anche se in termini di incidenza è di poco superiore al 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 vede il raddoppio del risultato economico da poco più di 1 a quasi 2 mld di euro, dopo la caduta di oltre 5,1 mld nel 2009 e la ripresa di 0,5 mld di euro nel 2010.

Il più elevato saldo positivo di esercizio viene consentito dall'incremento delle contribuzioni e da una maggiore riduzione delle prestazioni, che salgono principalmente nei trattamenti di malattia e maternità, con complessivi effetti di calo dei costi di produzione da 20,5 a 19,9 mld di euro e una crescita del valore della produzione da 21,2 a 21,3 mld di euro.

Concorre alla risalita del risultato di esercizio il forte rialzo degli interessi attivi, derivanti dai prestiti alle gestioni deficitarie.

L'analisi dello specifico bilancio evidenzia 18,9 mld di euro a titolo di entrate contributive (in crescita di 45 mln) e una lieve ascesa dell'apporto statale – attraverso la GIAS – da 2,3 a 2,4 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 a 13,9 mld di euro e trasferimenti passivi in parallela diminuzione da 5,7 a 5,4 mld di euro), pressoché totalmente a favore del FPLD, per la copertura figurativa dei periodi di disoccupazione ordinaria (per circa 4,9 mld di euro, pari a -2 mln rispetto al 2010) e per integrazioni salariali (per 498 mln di euro, pari a -270 rispetto al 2010).

La gestione presenta disponibilità per l'ingente cifra di 178,3 mld di euro, formata essenzialmente da 143,1 mld di crediti infruttiferi verso il FPLD – quale effetto della già menzionata solidarietà di comparto, imposta per legge – e oltre 35,1 mld per anticipazioni alle altre gestioni deficitarie dell'Istituto, che hanno prodotto interessi passati da 0,4 a 0,6 mld di euro.

In merito alle spese di amministrazione per il funzionamento della gestione, viene esposto un ammontare complessivo di 606 mln di euro, che scende di 125 mln (per oneri di personale, servizi informatici e uso dei locali), ma grava in termini di incidenza di circa 3 punti percentuali sui costi di produzione, confermando l'esigenza di misure di razionalizzazione.

**10.4** Nel comparto del lavoro autonomo si aggravano i fattori di allarme segnalati nei precedenti referti per la Gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, con un disavanzo economico di -4,1 mld di euro (-3,5 mld nel 2010).

Il peggioramento risente principalmente dal maggior volume degli interessi sui prestiti ricevuti dalle gestioni attive e della accresciuta spesa per prestazioni.

Registrano infatti un lievissimo aumento le contribuzioni (+7 mln di euro), attestandosi a 0,9 mld di euro – e restano sostanzialmente immutati gli oltre 100 mln di euro di apporti statali – ma prosegue la dilatazione dell'onere per le pensioni, salito da 3,9 a 4 mld di euro, mentre cala la quota a carico della fiscalità generale (da 2,5 a 2,4 mld di euro), finanziata attraverso la GIAS.

La situazione patrimoniale netta rallenta la precedente progressione negativa – agevolata dal taglio del tasso degli interessi passivi (discesi da -1,6 mld di euro del 2008 a -0,9 mld) gravanti sul conto economico – ma registra comunque un pesante deficit, che passa da -61,3 a -65,4 mld di euro (rispetto ai -43,7 nel 2006) e i crediti continuano a presentare un elevato tasso di svalutazione, a fronte di un ammontare di debiti certi verso le altre gestioni che lievita da -62 a -65,9 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 469.940 a 463.903, contro i 486.450 del 2004) e dal continuo aumento delle pensioni (da 1.008.673 del 2004 a 1.202.659 del 2011); dall'andamento crescente del rapporto pensioni/iscritti (da 2,53 a 2,59, rispetto al 2,10 del 2006) e da quello eccessivamente squilibrato del rapporto prestazioni/contributi, che dopo il lieve miglioramento del 2009 (da 3,71 a 3,48) risale al valore più elevato del quadriennio (3,98).

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 superiore a 4 mld di euro e per di più coperta con un decrescente apporto del bilancio statale.

Deve pertanto la Corte ribadire 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 andrà verificata l'effettiva incidenza delle più recenti disposizioni della Legge n.214/2011, che hanno innalzato i requisiti pensionistici e incrementato le aliquote contributive nel periodo dal 2012 al 2018.

**10.5** Sempre nel comparto del lavoro autonomo registra un peggioramento anche la gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani, con un disavanzo che si dilata ulteriormente da -5,1 a -5,4 mld di euro, anche per la risalita degli interessi passivi.

Le entrate contributive invertono la precedente sensibile flessione riportandosi da 7,3 a 7,5 mld di euro – in conseguenza dell'aumento dei limiti di reddito imponibile – ma comunque al disotto del 2010 (7,9 mld di euro).

Le spese per pensioni confermano invece una costante dilatazione e ascendono a 11,2 mld di euro (9,9 mld nel 2006), con un aumento di circa 0,4 mld di euro; cresce il finanziamento dalla GIAS di sino a 1,6 mld di euro (1,5 mld nel 2009).

La situazione patrimoniale netta espone un deficit in ulteriore appesantimento, che passa da -26,6 a quasi -32 mld di euro, evidenziando altresì un elevato tasso di svalutazione dei crediti - con assegnazione al relativo fondo di un importo pari a 782 mln di euro - a fronte di debiti certi e in crescita da -33,9 a -39,5 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 1.856.451 a 1.826.935, di oltre 29.000 unità (-12.000 nel 2009) e prosegue ininterrottamente l'incremento numerico delle pensioni (da 1.597.186 a 1.618.276), con conseguente aumento dei rapporti prestazioni/contributi e pensioni/iscritti (rispettivamente da 1,47 a 1,48 e da e da 0,86 a 0,89).

Anche per la gestione in esame dovrà essere valutato l'impatto dell'inasprimento dei requisiti pensionistici e della elevazione dei contributi di più recente adozione, a partire dal 2012.

**10.6** La gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali dei commercianti – anch'essa appartenente all'area del lavoro autonomo – mostra un rallentamento delle criticità segnalate nel 2010, con una riduzione del disavanzo economico da 1,6 a 1,3 mld di euro, influenzato dalla ripresa delle iscrizioni e dei contributi, pur nella costante dilatazione del numero e della spesa delle prestazioni.

Gli apporti delle categorie interessate aumentano di oltre 0,6 mld di euro, passando da 8,5 a più di 9,1 mld di euro, anche per effetto dell'accresciuto limite del reddito imponibile.

Scende il ritmo di crescita della spesa pensionistica – nella sostanziale invarianza della quota a carico della GIAS (circa 1,2 mld di euro) – che tuttavia risente del maggior numero dei trattamenti (oltre 3.200) e della perequazione automatica.

La situazione patrimoniale netta mantiene un valore positivo ancora consistente, pari a 2,6 mld di euro, ma non si arresta il processo di erosione rispetto ai valori precedenti (3,9 mld nel 2010; 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 8,4 mld di euro.

Si attenuano tuttavia i sintomi sfavorevoli individuati nel precedente esercizio per l'effetto congiunto della caduta degli iscritti (4.532 unità) e il più accentuato incremento delle prestazioni che flettono di oltre 4.500 unità, la cui inversione migliora il rapporto pensioni/iscritti (da 0,66 a 0,65) e mantiene inalterato quello tra pensioni e contributi (pari a 1).

Rimangono da valutare le ultime menzionate riforme sulle pensioni e le contribuzioni, per una effettiva inversione di tendenza in grado di riportare in equilibrio i fattori fondamentali del Fondo.

**10.7** La gestione dei c.d. "parasubordinati" – per la quale solo recentemente risulta ricostituito il Comitato amministratore scaduto nel luglio 2009 - mostra una significativa caduta dell'avanzo economico (superiore alla flessione di -0,5 mld di euro del 2009), passando da 8,2 a 7,1 mld di euro, principalmente per effetto di un sensibile calo dei contributi, nonostante l'incrementato volume degli interessi attivi per i prestiti alle gestioni deficitarie.

Si registra, infatti, una ulteriore inversione nell'andamento delle contribuzioni, che – a fronte della risalita da 6,7 a 8,3 mld di euro del 2010 (pari a +1.549 mln) – scendono a 7 mld di euro.

Il fenomeno appare in contrasto con le misure adottate di rivalutazione del minimo imponibile, l'innalzamento dell'aliquota contributiva per gli iscritti privi di altra tutela obbligatoria e l'aumento di questi ultimi.

A prescindere dal più generale incidenza della recessione economica sulle retribuzioni, va condivisa la sollecitazione dei sindaci ad una più puntuale informativa sugli effettivi versanti e sugli effetti separati delle variazioni dell'aliquota e dell'imponibile.

Una riflessione merita altresì la riduzione del tasso degli interessi sui prestiti fra gestioni operata nel 2009 che riduce la redditività degli investimenti nei confronti di

categorie che fruiscono – tra l’altro – delle più modeste prestazioni medie, come emerge dalla seguente tabella.

Categoria	Anno 2009		Anno 2010		Anno 2011	
	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)
Vecchiaia	194.338	1.451	215.533	1.606	236.516	1.737
Invalidità	1.083	2.680	1.024	2.894	1.338	3.145
Superstiti	12.829	806	15.458	858	18.538	898
<b>Totale</b>	<b>208.250</b>	<b>1.418</b>	<b>232.195</b>	<b>1.564</b>	<b>256.392</b>	<b>1.684</b>

La situazione patrimoniale netta presenta un avanzo di 71,8 mld di euro (64,6 nel 2010), che triplica il valore del 2004 (22,7 mld di euro) e la gestione, avviata nel 1996, si conferma quale uno dei cardini fondamentali di riequilibrio dell’intero bilancio dell’Istituto, in ragione della non ancora raggiunta “maturità”, dimostrata dalla differenza tra l’ampio numero degli iscritti pari a 1.741.000 – e quello delle pensioni pari a 256.392 (232.195 nel 2010).

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 0,14 a 0,15 (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 0,07 nel 2011.

Una attenta riflessione meritano altresì le spese di amministrazione – anche se pressoché invariate in valore assoluto – in ragione della incidenza sui costi di gestione che appare comparativamente la più elevata, superando i cinque punti percentuali.

Una pari attenzione va dedicata alla consistente composizione numerica del Comitato amministratore recentemente ricostituito e alla riconfermata presidenza - necessitata e non sostituibile – dell’Organo monocratico di vertice dell’Istituto, che per recuperare la giacenza arretrata dei ricorsi pendenti, ha concentrato le riunioni nel primo semestre 2012 con pressoché totale accoglimento delle preponderanti proposte di rigetto degli uffici e sostanziale depotenziamento dell’effetto deflativo sul contenzioso giudiziario.

**10.8** Il bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS) rappresenta la quota c.d. assistenziale posta a carico della fiscalità generale, che segna una prima contrazione.

Lo Stato ne assicura il pareggio economico, con conseguente corrispondenza di entrate e uscite nell'importo identico di 87,4 mld di euro (88,1 mld nel 2010) e lo stato patrimoniale espone un totale a pareggio di 33,5 mld.

I trasferimenti dello Stato – nell'ammontare di 83,9 mld di euro (84,1 mld nel 2010) - si ripartono nei seguenti principali flussi:

- 58,3 mld di euro (58,4 nel 2010) per interventi pensionistici;
- 6,4 mld di euro per il mantenimento del salario;
- 3,4 mld di euro per i trattamenti di sostegno alla famiglia;
- 14,6 mld di euro per sgravi e altre agevolazioni.

Importi inferiori coprono prestazioni economiche connesse a riduzioni di oneri previdenziali (0,7 mld di euro) e interventi diversi (1,1 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 relazione sul 2008, dedicato ai c.d. "ammortizzatori sociali".

Conviene infatti nuovamente sottolineare che nell'ambito degli oneri pensionistici risultano ricompresi 16,3 mld di euro (16,7 nel 2010) per l'invalidità civile e 3,4 mld di euro (3,7 nel 2010) per pensioni sociali agli ultrasessantacinquenni, da ascrivere totalmente all'assistenza.

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 4,2 mld di euro e dei porti di Genova e Trieste per 55 mln di euro e degli spedizionieri doganali per 32 mln di euro.

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 del d.lgs. 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 16,3 mld di euro (16,7 mld nel 2010), con una diminuzione di 0,4 mld di euro, mentre le prestazioni istituzionali ascendono a 15,9 mld di euro, con un incremento di 86 mln di euro.

Nel 2011 si arresta la dinamica accrescitiva nel numero dei trattamenti (discesi da circa 2.713.000 a quasi 2.672.000) e della spesa (in calo per le pensioni da 3,8 a 3,4 mld di euro e in aumento per le indennità di accompagnamento da 12,6 a 12,7 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 (ricomprensive anche ciechi e sordi), i dati degli invalidi civili, in contrazione per quasi 37.000 unità (+75.000 nel 2010 e +123.000 nel 2009), da 2.536.574 a 2.499.754 e, nell'onere complessivo, da 12,6 a 12,5 mld di euro.

**10.10** Tra le gestioni di minori dimensioni va segnalato - per le perduranti 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 economico si dilata da -63,4 a -75,9 mln di euro, con un appesantimento dell'ampio deficit patrimoniale, asceso al notevole importo di 1,9 mld di euro (1,8 mld nel 2010).

Le entrate contributive registrano una lieve limatura (-97 mgl di euro), mantenendo sostanzialmente invariata la modesta quota di circa 31 mln di euro dell'ultimo quinquennio, a fronte di prestazioni istituzionali in costante dilatazione, che passano da 99 a 100 mln di euro.

Rimane sostanzialmente stabile tanto il rapporto pensioni/iscritti (oscillante intorno a 0,73) quanto il rapporto prestazioni/contributi (in graduale crescita però dal 3,10 del 2006 al 3,23 del 2011) 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.

Va pertanto ripresa e sottolineata la segnalazione dei sindaci sulla necessità di misure di riequilibrio, dando attuazione alle specifiche norme della legge n. 903 del 1973.

**10.11** Sempre nell'ambito delle gestioni di minori dimensioni, i 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 – anche se in attenuazione – i già segnalati fattori di squilibrio gestionale, evidenziati dai ripetuti disavanzi economici e dal costante divario tra minori contributi e maggiori prestazioni.

Il deficit di esercizio si contrae da -131,5 a -82 mln di euro, ma avvicina la metà dell'apporto contributivo annuo e il patrimonio netto assume il primo valore negativo, passando da +31,6 a -50,6 mln di euro, in palese violazione del vincolo di legge che impone riserve "non inferiori a due annualità delle pensioni, per ciascun anno".

Ulteriori sintomi negativi emergono dalla crescita delle prestazioni e dal primo onere per interesse passivi, per un ammontare superiore a 430.000 euro.

Viene inoltre confermato il calo degli iscritti – superiore alle 13.000 unità nel triennio 2007/2009 – che passano da 12.106 a 11.689, divaricando il rapporto con le pensioni da 0,51 a 0,53.

Risulta invece in controtendenza l'aumento dei contributi – nonostante la segnalata riduzione degli iscritti – che mostra una ripresa da 105 a 146 mln di euro (pur se distanti dalla crescita del triennio 2006/2008, da 169 a 197 mln di euro); il rapporto prestazioni/contributi registra un miglioramento, scendendo dal preoccupante 2,61 del 2010 a 1,94.

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 13,80 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 appaiono peggiorate le prospettive occupazionali generali e soprattutto quelle dello specifico settore, assume indilazionabilità 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** I precedenti referti hanno 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.

Pur non ignorando le peculiarità del Fondo - qualificato come "speciale" dalla norma istitutiva (D.L. 5 ottobre 2004, n.249, convertito nella Legge 3 dicembre 2004, n.291) - va infatti considerata la sua costituzione originaria sul modello tipico dei fondi di solidarietà, attraverso un meccanismo di integrale autofinanziamento, alimentato da un contributo posto a carico delle categorie interessate e del sistema aeroportuale e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

E' stato pertanto sottolineato che 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 introdotto il "cofinanziamento" del Fondo attraverso l'istituzione di una addizionale comunale sui diritti di imbarco di 1 euro sui biglietti emessi in Italia, ne ha di fatto spostato il carico dalle categorie interessate alla fiscalità generale.

Sono di conseguenza derivati effetti distorsivi sulla concorrenza nel settore e, soprattutto, la modifica del funzionamento complessivo del Fondo stesso, nel quale è divenuto elemento strutturale il costo del biglietto, per un ammontare che nel 2008 ha costituito l'87% delle entrate (circa 60 mln di euro, di cui solo 8 mln a titolo di contribuzione autofinanziata), che non hanno visto l'attivazione dei contributi da parte del sistema aeroportuale.

Un ulteriore provvedimento di urgenza - adottato con D.L. n. 134, convertito nella Legge n.166 del 2008 - ha elevato da 1 a 3 euro la predetta addizionale, lasciando peraltro aperta la problematica sul regime legale del finanziamento, soggetto alle regole sulla contribuzione previdenziale obbligatoria per il contributo dello 0,50% a carico delle categorie interessate, 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).

E' stato quindi nell'occasione 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 di urgenza - quasi 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".

Non si è mancato altresì di evidenziare come il Fondo abbia operato prescindendo dalla disciplina generale - dettata dalla legge e dal regolamento sui fondi di solidarietà - e quindi in carenza, tra l'altro, dell'intervento ministeriale, sia sugli strumenti normativi adottati in via autonoma da ciascun di essi, sia sulla nomina degli organi, i quali sono integrati da rappresentanti ministeriali, pur in assenza del finanziamento pubblico.

Tra le varie questioni aperte - oltre che sulla rappresentanza ministeriale, la riduzione numerica del Comitato di gestione e i limiti del regolamento autonomo in materia di funzionamento e di erogazione delle prestazioni - è stata segnalata la prassi singolare che prevede iniziali delibere condizionate di ammissibilità degli interventi, seguite da successive delibere definitive di erogazione, fondate sulla verifica delle effettive disponibilità e l'estensione degli interventi formativi a soggetti diversi dalle aziende contribuenti.

I dati del bilancio 2011 evidenziano, tra l'altro, un ulteriore aumento delle entrate, ma sempre di derivazione dall'addizionale, mentre emerge una leggera ripresa dell'autofinanziamento, ancora privo tuttavia dei previsti apporti del sistema aeroportuale.

I contributi, in lieve aumento rispetto ai precedenti 6 mln di euro (+1,8 mln), sono sopravanzati dalle comparativamente imponenti addizionali, che salgono da 182 a 198 mln di euro, consentendo di fronteggiare l'ampio livello delle prestazioni, anche se in transitoria diminuzione da 157,8 a 154,4 mln di euro e di chiudere con un maggiore avanzo di 54,2 mln di euro (31,4 mln nel 2010), che porta il netto patrimoniale da circa 161 alla ragguardevole cifra di oltre 215 mln di euro, accumulata pressochè integralmente con risorse pubbliche.

In esito alle segnalazioni della Corte, va preso atto delle recenti disposizioni della legge n.92/2012 sulla riforma del lavoro che prevedono la cessazione del Fondo e dell'addizionale, ma richiedono un attento monitoraggio nella prevista fase transitoria, soprattutto per le nuove delibere di ammissibilità e per la destinazione delle ampie disponibilità del Fondo stesso.

**10.13** Sempre nell'ambito dei Fondi di solidarietà vanno considerate le più recenti specifiche disposizioni della richiamata legge n.92 sulla riforma del lavoro, che hanno abrogato la disciplina generale - contenuta nella legge n.662/1996 e nel regolamento di attuazione - risolvendo alcune delle principali criticità segnalate nei referti della Corte.

Nel novellato contesto viene prevista la riconduzione nel corretto alveo - peraltro condizionata all'iniziativa delle parti sociali - della 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, ha visto - con successivo provvedimento dello stesso Ministero - la costituzione del Comitato amministratore, privo però di rappresentanti ministeriali e rimasto inattivo per oltre un decennio, senza erogare le prestazioni, ma accantonando le contribuzioni, sospese comunque dal 2005.

Con accordo sindacale del 2009, recepito con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è stato poi previsto il trasferimento del Fondo presso l'INPS, su parere favorevole del Ministero del lavoro, mediante 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.

Il Fondo in questione non è stato quindi mai considerato - al contrario di quelli simili - nel bilancio dell'INPS, rimanendo al di fuori della apposita normativa generale dettata nella specifica materia, peraltro espressamente richiamata nei suoi atti fondanti, con sostanziale elusione della tutela dei profili di pubblico interesse cui è preposto il Ministero del lavoro e nonostante la prevista confluenza nel FPLD, nel caso di non rinnovata scadenza della gestione.

Ancora con riguardo alla stessa tipologia delle gestioni in esame richiede una adeguata soluzione la questione concernente il Fondo di solidarietà per il personale già dipendente da imprese in liquidazione coatta amministrativa, del quale il referto del 2008 aveva evidenziato, sia la intervenuta scadenza settennale al 31 dicembre 2007, sia la mancata attivazione delle prescritte misure di liquidazione da parte dello stesso Comitato oppure da parte delle competenti autorità ministeriali.

Con decreti interministeriali 18 dicembre 2009 e 18 novembre 2010, la durata del Fondo è stata successivamente prorogata prima a tutto il 2010 e poi al 2011, ampliando altresì la possibilità di fruire le prestazioni, ma i dati del bilancio 2010

hanno evidenziato apporti contributivi per circa 25 mgl di euro – peraltro per erogazioni riferibili a pagamenti pregressi – nella contestuale perdurante sospensione della contribuzione ordinaria.

Lo stato di carente vitalità della gestione è stato 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, oltre che da proventi per prestiti alle gestioni passive di 39 mgl di euro.

Il disavanzo economico di -158 mgl di euro e, soprattutto, il patrimonio netto di quasi 3,8 mln di euro – a fronte di un attivo costituito da crediti verso le gestioni passive – hanno indotto nuovamente a segnalare l'urgente 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 bilancio 2011 mostra la riattivazione delle contribuzioni per circa 2,6 mln di euro e delle prestazioni per quasi 1,4 mln di euro, con un risultato di esercizio di 1,3 mln di euro, che porta l'avanzo patrimoniale da 3,8 a oltre 5 mln di euro.

Va peraltro ribadito che 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 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.

Il Comitato amministratore si è insediato il 27 settembre 2011 e il primo bilancio ha chiuso con un risultato di esercizio e patrimoniale di +5,4 mln di euro prevalentemente costituito da contributi (5,5 mln di euro).

La presenza di un nuovo fondo che copre tutta la categoria e la confermata modesta vitalità di quello per le imprese in liquidazione – i cui aventi titolo sono in via di esaurimento – rafforza l'esigenza della chiusura del secondo, in base alle specifiche norme di riferimento.

**10.14** Tra le gestioni affidate all'INPS e ricomprese nel suo bilancio, va nuovamente segnalato il Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile.

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 più di 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 e pertanto le prestazioni rimangono soggette al principio di automaticità.

Le entrate contributive ammontano a 5,8 mld di euro (5,4 mld nel 2010), mentre le prestazioni (per liquidazioni e anticipazioni del TFR) superano l'importo di 2,1 mld di euro (1,6 mld nel 2010), cui si aggiungono circa 3,4 mld di euro (3,7 mld nel 2009) di trasferimenti passivi allo Stato e ambedue i flussi (in ingresso e in uscita) influenzano, per importi corrispondenti – pur se parzialmente bilanciati - i saldi del rendiconto generale dell'INPS, come già segnalato nei precedenti referti.

Al 31 dicembre 2011, il totale delle somme trasferite allo Stato – a partire dalla istituzione del Fondo - ascende alla notevole cifra di 19,228 mld di euro, che si sostanzia in un crescente debito a carico delle finanze pubbliche per fronteggiare le future prestazioni, senza corrispondente copertura.

In materia la Corte dei conti ha in un primo tempo (delibere 2/2010/G e 1/2011/G) sollecitato misure compensative per i lavoratori e attenzione per il rischio di inadempienze, in ragione del sistema a ripartizione adottato e per le compatibilità con le indicazioni della Commissione Europea.

Nella recente relazione sul rendiconto generale dello Stato 2011, la stessa Corte ha preso atto che dal monitoraggio sulla gestione sarebbe emersa la garanzia dell'equilibrio strutturale del Fondo e dell'impegno dell'Amministrazione ad assicurare – tra l'altro – conoscenza e trasparenza dei dati e degli impieghi delle risorse, nonché il rispetto della normativa vigente.

Le risultanze economico e patrimoniali del Fondo chiudono in pareggio e si conferma un saldo di conto per credito con l'INPS di 1,1 mld di euro (0,9 mld nel 2010), con un accantonamento - per somme TFR da utilizzare negli esercizi futuri - di 2,2 mld di euro (1,9 mld nel 2010).

**10.15** Una trattazione specifica richiede 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).

Sul piano normativo risultano 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, in convenzione 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.

La gestione si caratterizza inoltre quale unico fondo complementare direttamente disciplinato da specifiche disposizioni primarie e da un apposito regolamento ministeriale - che detta peraltro una disciplina incompleta 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 presso un ente pubblico 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 normativa generale secondaria sui Fondi, considerata prevalente sulle disposizioni primarie speciali che legittimano i sindaci dello stesso Istituto alla revisione legale dei conti.

Ne sono derivati una composizione pletorica del collegio sindacale rispetto agli altri fondi e maggiori costi per lo svolgimento della revisione legale dei conti.

I precedenti referti hanno sottolineato la tardività della convenzione con l'INPS - 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., partecipata dall'INPS e dallo stesso INPS delegata con un ruolo primario per i servizi amministrativi; il medesimo Istituto, principalmente preposto alla raccolta delle contribuzioni.

Ne sono derivati non agevoli difficoltà di coordinamento, aggravate dall'assenza di una struttura organizzativa - pur minimale - propria del Fondo, che ha indotto il ricorso incongruo 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 indicate hanno concorso allo slittamento degli adempimenti prescritti, quali le comunicazioni formali alla Covip e agli iscritti e le scelte più importanti, funzionali all'avvio dell'operatività (selezione della banca depositaria e del gestore finanziario).

Le criticità sono state inoltre acute dalla strutturale instabilità dei dati, dai molteplici errori di compilazione delle denunce e, in particolare, nella utilizzazione del codice di versamento per contributi da destinare al parallelo "Fondo Tesoreria", anch'esso destinatario del TFR.

L'insieme dei fattori elencati ha ritardato la verifica dei flussi contributivi e l'avvio della gestione finanziaria, sicché il primo investimento è iniziato a partire dal 1° ottobre 2009 - a distanza di oltre un biennio dalla istituzione del Fondo - 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.

Nonostante i progressi conseguiti nel 2009 e nel 2010 (ulteriore aumento dell'ammontare "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 (con la espressa previsione del Collegio dei sindaci), oramai a distanza di oltre cinque anni dalla istituzione del Fondo stesso.

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 2011 chiude con un attivo netto destinato all'investimento di 40,9 mln di euro (34 mln nel 2010), con spese di gestione salite a 176,6 mgl di euro, che hanno portato a un difficile pareggio della specifica area del conto economico.

Per le spese di gestione va tuttavia ribadito che la loro crescita è destinata a dilatarsi, con la piena entrata a regime del Fondo, producendo incidenze negative sul rendimento delle quote, soprattutto per effetto della integrale attuazione della convenzione di servizio e di tutti gli adempimenti prescritti, come il monitoraggio sulla gestione degli investimenti, avviato nel corso del 2010.

Nonostante le reiterate sollecitazioni del magistrato della Corte, non risulta inoltre predisposto un budget sia per il 2011 che per il 2012, né effettuata la specifica analisi sulle prospettive e sulla sostenibilità del Fondo, che registra - al 31 dicembre 2011 - 35.673 iscritti (41.137 nel 2010), prevalentemente in rapporto di lavoro precario e/o dipendenti da società di somministrazione di lavoro.

In particolare tra gli iscritti risultano inclusi 17.484 "inattivi" e 18.189 versanti; questi ultimi peraltro anche con una o due quote, di ammontare a volte inferiori alle stesse spese di gestione, collegate alle comunicazioni obbligatorie.

In più, nel contesto della crisi generale dei mercati finanziari, solo per effetto della originaria convenzione è stato assicurato nel 2011 un rendimento pari al TFR, peraltro ridotto delle spese di gestione.

Le prospettive del Fondo vanno altresì valutate alla luce della intervenuta 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.

Nel quadro delle più recenti criticità deve rilevarsi la mancata ricostituzione tempestiva del Comitato amministratore del Fondo, che ha innescato ulteriori questioni sulle norme applicabili in materia di proroga e sulla riduzione delle composizioni collegiali e dei compensi.

Il D.L. n.95 convertito nella Legge n.135 del 2012 (art.12, comma 89), nella previsione che il predetto Comitato "continua ad operare" sino al rinnovo e comunque sino e non oltre il 31 ottobre 2012, ha consentito di considerare ratificata l'approvazione del bilancio 2011, intervenuta ad oltre quattro mesi dalla scadenza.

Assume pertanto maggiore rilevanza ed urgenza l'osservazione, formulata nei precedenti referti, sull'esigenza di pervenire ad una decisione definitiva sulla stessa esistenza del Fondo, che la Corte rassegna nuovamente al Parlamento, pur nell'avvenuta ricostituzione del Comitato amministratore con D.M. 10 ottobre 2012, che ha ridotto i componenti e i compensi.

## **11 – Le risultanze della gestione generale**

**11.1** Conviene nuovamente premettere che - in virtù dell'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 queste ultime viene peraltro mantenuta autonomia economico-patrimoniale.

Il rendiconto generale include pertanto l'intera gestione dell'Ente, anche in termini finanziari e gli schemi delle singole gestioni (40 al 31 dicembre 2011), solo in termini economico-patrimoniali; è formato dai documenti prescritti per gli enti pubblici istituzionali (D.P.R. n. 97/2003) e riporta in allegato i bilanci delle società partecipate.

Vengono altresì redatti un conto economico generale e uno stato patrimoniale al netto degli interventi assistenziali individuati in una apposita gestione (GIAS) - ai fini della loro separazione da quelli previdenziali e quindi allo scopo di rappresentare una prima distinzione fra le rispettive aree - che prescindono peraltro dalla analisi di analoghe componenti incluse in modo indifferenziato nelle altre gestioni, rendendone impossibile una chiara identificazione.

Rimane pertanto ferma l'esigenza - accentuata dalla recente incorporazione di INPDAP ed ENPALS - di ulteriori elaborazioni contabili che consentano una migliore esposizione e lettura dei dati di bilancio e comunque, da parte dell'Istituto, di una 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.

Come già rilevato nelle notazioni introduttive uno specifico adempimento di compiuta ed effettiva separazione dell'area previdenziale da quella assistenziale risulta ora imposto nell'ambito del bilancio sociale.

Ancora con riguardo alle modalità di rappresentazione delle poste del bilancio, conviene nuovamente rammentare gli effetti distorsivi derivanti dalla movimentazione del "Fondo di tesoreria" - gestito dall'INPS per conto dello Stato e riguardante il TFR delle imprese con più di 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.

Con riferimento alle singole gestioni amministrate, restano da completare gli adempimenti conclusivi concernenti il Fondo speciale di previdenza per gli sportivi ("Sportass") - soppresso e trasferito all'INPS (ramo previdenziale) e all'INAIL (ramo

assicurativo) dal 2 ottobre 2007 – e la chiusura dei rapporti con lo stesso INAIL, per le partite ex SCAU, soppresso dal lontano 1995, mentre altri ritardi emergono nella definizione dei rapporti conseguenti all'incorporazione dell'ex IPOST nel 2010.

In tema di adempimenti di bilancio, deve peraltro nuovamente sottolinearsi la perdurante inosservanza, sia delle norme del regolamento interno sulle verifiche attuariali, sia dei corrispondenti documenti sintetici da redigere annualmente.

Con riguardo alla impostazione degli schemi di bilancio in termini finanziari, conviene ribadire 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.

Un approfondimento specifico appare inoltre indispensabile nell'ambito delle necessarie 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 sistema 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 rammentate le condivisibili indicazioni del CIV che sottolineano l'esigenza di rafforzare l'armonizzazione del bilancio dell'Istituto 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 amministrative 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 sostanziale rispetto delle scadenze per il bilancio preventivo 2011, con la predisposizione definita dalla determinazione commissariale entro settembre dell'anno precedente, cui è seguita

l'approvazione del CIV il 14 dicembre successivo e quindi poco oltre il termine di novembre

**11.3** Le risultanze delle previsioni 2011 si compendiano nei valori di seguito riportati, che evidenziano un peggioramento dei principali saldi di esercizio, condizionati soprattutto dall'andamento degli apporti statali, stimati in diminuzione sia in termini di competenza che di cassa.

Previsioni	(milioni di euro)	
	iniziali	asestate
	2011	2011
Risultato finanziario di competenza complessivo	1.228	-343
Anticipazione di cassa dello Stato	3.191	1.539
Apporti complessivi dello Stato (in termini di competenza)	90.168	85.127
Apporti complessivi dello stato (in termini di cassa)	86.097	82.910
Avanzo di amministrazione	56.006	59.191
Risultato economico di esercizio	-3.782	-2.902
Netto patrimoniale	38.737	40.656

Così come nei due precedenti esercizi, per effetto soprattutto della crisi economica, le previsioni asestate riducono in gran parte quelle iniziali più favorevoli, ma in dimensioni che non trovano riscontro nei dati di consuntivo, nel quale subiscono una sensibile attenuazione.

Permane infatti 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.

Sui fattori a fondamento delle stime resta ferma l'esigenza di più approfondite e puntuali specificazioni sulla incidenza sia degli indicatori macroeconomici di finanza pubblica di natura esogena che dell'andamento dei principali fattori interni monitorati dall'Istituto.

**11.4** Il progetto di conto consuntivo 2011 è stato predisposto dal Presidente il 6 luglio 2012, con un ritardo di circa un mese rispetto alla scadenza di fine maggio, ma ha conseguito l'approvazione da parte del CIV entro la prescritta scadenza del mese di luglio.

Dei documenti che compongono il bilancio, vengono presi in esame la situazione finanziaria e amministrativa, il conto economico e lo stato patrimoniale.

I principali dati del consuntivo 2011 – posti in raffronto a quelli dei precedenti esercizi, a partire dal 2008 – trovano esposizione nella seguente tabella.

<b>ANDAMENTO DELLA GESTIONE GENERALE</b>		<b>(milioni di euro)</b>		
<b>Aggregati</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Avanzo/disavanzo finanziario</b>	13.494	5.324	1.664	<b>1.297</b>
di parte corrente	13.901	3.316	1.965	<b>1.534</b>
in c/capitale	-407	2.008	-301	<b>-237</b>
<b>Avanzo di amministrazione</b>	49.153	55.300	59.535	<b>60.271</b>
<b>Risultato economico</b>	6.858	3.203	-1.374	<b>-2,261</b>
<b>Patrimonio netto</b>	39.316	42.519	43.558	<b>41.297</b>
<b>Apporti complessivi dello Stato *</b>	79.180	84.199	84.145	<b>83.901</b>
<b>Riscossioni**</b>	182.771	189.749	186.996	<b>191.032</b>
<b>Pagamenti</b>	253.855	271.639	275.966	<b>280.238</b>
<b>Apporti complessivi dello Stato***</b>	78.859	81.524	76.890	<b>84.341</b>
Per trasferimenti	76.773	79.210	75.585	<b>81.701</b>
Per anticipazioni	2.086	2.314	1.305	<b>2.640</b>
<b>Entrate contributive</b>	147.666	145.031	147.647	<b>150.824</b>
<b>Prestazioni istituzionali</b>	198.003	209.169	215.533	<b>219.629</b>

(\*) In termini finanziari di competenza

(\*\*) Al netto degli apporti complessivi dello Stato

(\*\*\*) In termini finanziari di cassa

Il peggioramento complessivo dei dati nel 2011 è ancora da ascrivere agli andamenti dei principali aggregati di parte corrente, che mostrano una ulteriore ascesa dei contributi, peraltro sopravanzata dal pur rallentato aumento delle prestazioni e la contrazione dei trasferimenti statali in termini di competenza, che indebolisce il ruolo di una delle componenti fondamentali per l'equilibrio dei conti dell'Istituto.

Ne è derivata una ulteriore riduzione dell'avanzo finanziario da 1,7 a 1,3 mld di euro, che si accompagna al secondo risultato economico negativo dal 1999, passato da -1,4 a -2,3 mld di euro, con un differenziale negativo imputabile a poste contabili che non danno luogo a movimenti finanziari e in particolare agli accantonamenti per svalutazione di crediti contributivi.

La flessione degli apporti statali – indispensabili ad assicurare i crescenti fabbisogni annuali – ha indotto nuovamente il ricorso ad un massiccio impiego delle liquidità interne, che va attentamente monitorato ad evitare rischi di correntezza nella

stessa erogazione delle prestazioni, destinati ad accrescersi soprattutto dopo l'incorporazione dell'INPDAP.

Il patrimonio netto, che aveva visto ancora un aumento nel 2010 per effetto dell'inclusione dell'avanzo ex IPOST, registra una prima perdita corrispondente al disavanzo di esercizio.

L'avanzo di amministrazione segna invece un ulteriore aumento da 59,5 a 60,3 mld di euro, mantenendo valori molto elevati soprattutto per la crescente incidenza dei residui attivi, che si dilatano sino alla mole ingente di 110,9 mld di euro, soggetti peraltro ad elevati tassi di svalutazione e 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 amministrative - trattate nel capitolo 10 cui si rinvia e che ne costituiscono la parte preponderante - sia degli effetti delle "compensazioni" interne, che sono alla base della tenuta dei saldi generali, sorretti dai 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.

**11.5** La gestione finanziaria di competenza evidenzia accertamenti per 284,4 mld di euro (in aumento rispetto al calo da 281,5 a 279,1 mld del 2010) e impegni per 283,1 mld di euro (in risalita rispetto ai 277,4 mld del 2010) - al lordo di 37,4 mld di euro di partite di giro - con un saldo totale di +1,3 mld di euro (a fronte di +1,7 nel 2010), che prosegue il ciclo peggiorativo iniziato nel 2009.

In particolare, si registra una ripresa delle entrate totali di 5,3 mld di euro, cui si contrappone un aumento delle uscite di 5,7 mld di euro, ma risulta determinante soprattutto l'incremento delle prestazioni istituzionali pari a 4,1 mld di euro, che sopravanza e annulla la promettente risalita delle contribuzioni di oltre 3,2 mld di euro, segnando un differenziale negativo di 0,9 mld di euro.

Nella seguente tabella vengono riportati gli aggregati e i saldi più significativi della gestione in esame.

		<b>GESTIONE FINANZIARIA DI COMPETENZA</b>				(milioni di euro)	
			<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Variazione Assoluta</b>	<b>Variazione %</b>	
<b>Tit. 1</b>		<b>Entrate correnti</b>	<b>236.061</b>	<b>238.807</b>	<b>2.746</b>	<b>1,2</b>	
	<b>1</b>	Entrate contributive	147.647	150.824	3.177	2,2	
	<b>2</b>	Entrate derivanti da trasferimenti correnti	84.824	84.499	-325	-0,4	
	<b>3</b>	Altre entrate	3.590	3.484	-106	-3,0	
<b>Tit.2</b>		<b>Entrate in conto capitale</b>	<b>6.994</b>	<b>8.240</b>	<b>1.246</b>	<b>17,8</b>	
	<b>1</b>	Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	<b>5.637</b>	<b>5.485</b>	<b>-152</b>	<b>-2,7</b>	
	<b>3</b>	Accensione di prestiti	<b>1.357</b>	<b>2.755</b>	<b>1.398</b>	<b>103</b>	
		Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	1.305	2.640	1.335	102	
		Altre accensioni di prestiti	52	113	61	117	
<b>Tit. 4</b>		<b>Partite di giro</b>	<b>36.057</b>	<b>37.381</b>	<b>1.324</b>	<b>3,7</b>	
		<b>Totale delle entrate</b>	<b>279.112</b>	<b>284.428</b>	<b>5.316</b>	<b>1,9</b>	
<b>Tit. 1</b>		<b>Uscite correnti</b>	<b>234.096</b>	<b>237.273</b>	<b>3.177</b>	<b>1,4</b>	
	<b>1</b>	Funzionamento	3.013	3.030	17	0,6	
	<b>2</b>	Interventi diversi	230.780(a)	233.911(b)	3.131	1,4	
	<b>4</b>	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	303	332	29	9,6	
<b>Tit. 2</b>		<b>Uscite in conto capitale</b>	<b>7.295</b>	<b>8.477</b>	<b>1.182</b>	<b>16,2</b>	
	<b>1</b>	<b>Investimenti</b>	<b>5.984</b>	<b>5.836</b>	<b>-148</b>	<b>-2,5</b>	
	<b>2</b>	<b>Oneri comuni</b>	<b>1.311</b>	<b>2.641</b>	<b>1.330</b>	<b>101</b>	
		Rimborso anticipazioni dello Stato	1.305	2.640	1.335	102	
		Estinzione di altri debiti	6	1	-5	-83	
<b>Tit. 4</b>		<b>Partite di giro</b>	<b>36.057</b>	<b>37.381</b>	<b>1.324</b>	<b>3,7</b>	
		<b>Totale delle uscite</b>	<b>277.448</b>	<b>283.131</b>	<b>5.683</b>	<b>2,0</b>	
		<b>Saldo di parte corrente</b>	1.965	1.534	-431	-21,9	
		<b>Saldo in conto capitale</b>	-301	-237	64	-21,3	
		<b>Saldo complessivo</b>	<b>1.664</b>	<b>1.297</b>	<b>-367</b>	<b>-22,1</b>	

a) Di cui 215.533 mln di euro per prestazioni istituzionali

b) Di cui 219.629 mln di euro per prestazioni istituzionali

In termini assoluti e di incidenza, continua a predominare l'aggregato di parte corrente e il relativo saldo positivo si rispecchia in quello complessivo, concorrendo con un importo di quasi 1,5 mld di euro, che - pur in calo - compensa il differenziale negativo delle componenti in conto capitale e consente il mantenimento di un avanzo ancora consistente.

Con riferimento a 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, con impegni privi di presupposti certi e il conto patrimoniale, per debiti saliti da 20,6 a 23,2 mld di euro, il cui accumulo ne ha visto in passato il ripiano, con accollo a carico dello Stato (art.35, della legge 448/1998), nell'ingente importo maturato al 31 dicembre 1995 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 girofondo.

**11.5.1** Così come nel precedente esercizio, l'aumento delle entrate correnti è imputabile quasi esclusivamente alla già evidenziata risalita dei contributi, che segnano un progresso di oltre 2 punti percentuali.

La ripresa contributiva - per la quale si rinvia all'apposito capitolo di dettaglio (n.6) - inverte il precedente andamento e deriva principalmente dal maggiore apporto del lavoro dipendente (soprattutto dagli accertamenti mediante denunce aziendali: +4,5 mld di euro), mentre cala quello del lavoro autonomo (principalmente nei parasubordinati: -1 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 5,7 mld di euro.

Diminuisce di 244 mln di euro l'ammontare dei trasferimenti correnti dallo Stato, ma conserva l'ampio valore superiore a 83,9 mld di euro, che costituisce oltre la metà delle contribuzioni proprie dell'Istituto, mantenendosi fattore fondamentale per l'equilibrio di parte corrente e dei conti complessivi.

Nell'ambito delle "Altre entrate" va segnalato il leggero calo delle poste correttive e compensative di spese correnti (-68 mln di euro), collegato a minori recuperi di prestazioni indebite, sia a sostegno del reddito (-29 mln di euro) che pensionistiche (-50 mln di euro).

La consistenza della cifra totale dei recuperi, che permane al livello elevato di circa 2,1 mld di euro, induce a rinnovare la raccomandazione ad una intensificazione nello sforzo di contenimento di un fenomeno negativo - sia per l'Ente, sia per i destinatari delle relative misure - e di dare compiuta attuazione allo specifico disposto normativo (art.20, comma 12, della Legge n.133 del 2008), 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 delle entrate derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi, ridimensionata da 66 a 58 mln di euro, peraltro nei soli accertamenti, mentre crescono i corrispondenti residui - passando da 192 mln di euro a 211 mln di euro - quale sintomo di maggiori difficoltà nelle riscossioni.

In particolare, l'aumento dei rimborsi spese per la riscossione dei contributi (+2 mln di euro) compensa solo parzialmente il ridimensionamento dei corrispettivi per l'attività di gestione e riscossione dei crediti ceduti alla SCIP (-7,5 mln di euro), nonché dei rimborsi delle spese per l'erogazione di prestazioni pensionistiche (-1 mln di euro) e per le visite di controllo sui lavoratori (-1,6 mln di euro).

**11.5.2** L'altro principale aggregato che incide sul saldo della gestione finanziaria di parte corrente è rappresentato dalle corrispondenti 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 di incidenza sul totale.

Analogo rinvio viene fatto ai capitoli nn. 2 e 5, rispettivamente per le spese degli organi e del personale, mentre una 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 di funzionamento salgono da 3.013 a 3.030 mln di euro, a cui vanno aggiunti 331 mln per il personale in quiescenza e 356 mln per altre spese, portando il totale di parte corrente a 3.717 mln di euro (3.662 nel 2010); computando anche la parte in conto capitale pari a 217 mln di euro (347 nel 2010; -130 mln di euro) il totale generale ascende a 3.934 mln di euro (4.008 nel 2010; -75 mln di euro).

L'analisi per categoria mostra peraltro che il contenimento degli oneri correnti di funzionamento è collegato soprattutto al personale (-28 mln di euro) e agli organi (-1 mln di euro), nonché alle 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 salgono da 249 a 251 mln di euro.

Le misure di contenimento delle voci di uscita non obbligatorie hanno interessato anche il 2011 e si sono concretizzate nelle disposizioni previste dalle leggi finanziarie per il 2006 e 2008 e dalle Leggi n.133/2008 e n. 22/2010.

Sulla base delle verifiche effettuate dal Collegio dei sindaci, le spese rientrano nei limiti stabiliti e risultano effettuati i prescritti riversamenti al bilancio dello Stato; viene tuttavia rilevata la carente attuazione dei piani triennali di razionalizzazione delle dotazioni strumentali e delle autovetture di servizio (L.F. 2008, art.2, comma 594), nonché la mancanza di talune misure per la compiuta applicazione delle norme limitative sulla pubblicità, soprattutto in materia di comunicazione istituzionale.

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 mantengono un ritmo ridotto di crescita, portando gli impegni complessivi a 1.446 mln di euro (+47 mln di euro), a fronte dei 1.399 del 2010 (+33 mln di euro).

L'incremento, superiore a quello fatto registrare nel 2010, è tuttavia da attribuire in prevalenza alla componente obbligatoria, che sale da 993 a 1.042 mln di euro, mentre si contrae quella discrezionale da 406 a 403 mln di euro).

Particolare rilevanza assume la dinamica degli impegni dei tre seguenti capitoli - che fanno registrare gli aumenti più rilevanti in valore assoluto - 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 214 mln di euro, con una maggiore somma di 30 mln di euro. Il capitolo, che già nel 2010 era incrementato del 19%, porta a decuplicare l'importo del 2006 (21 mln di euro);

- 2) le altre spese per le dotazioni e i servizi degli uffici esposte nel capitolo 5U1104030, il cui ammontare passa da 14,5 a 42,3 mln di euro (+192%; +27,8 mln di euro);
- 3) i compensi ai componenti esterni delle commissioni mediche ricompresi nel capitolo 5U1104064, il cui importo passa da 10,7 a 34,3 mln di euro (+200%; +23,6 mln di euro).

I capitoli che hanno mostrato le più significative diminuzioni in termini assoluti sono quattro: il primo riguarda le spese per servizi svolti dalle banche e dagli uffici postali (-78%; -79,8 mln di euro); il secondo concerne le spese per le forniture di lavoro temporaneo (-77%; -22,6 mln di euro); il terzo è riferito ai compensi da erogare ai CAF per la determinazione dell'ISEE (-18%; -20,4 mln di euro); l'ultimo afferisce ai servizi di garanzia dei sistemi informatici contro eventi distruttivi (-45%; -18,8 mln di euro).

**11.5.4** L'analisi dell'attività negoziale non mostra sintomi di significativo miglioramento nell'applicazione delle norme sulle procedure contrattuali - attesi anche quale esito della unificazione della funzione acquisti - rimanendo assolutamente minoritaria la quota di quelle aperte ed estesa invece quella delle negoziate.

Non appare inoltre ancora riscontrabile il preannunciato risparmio di 130 mln di euro riconnesso alla predetta centralizzazione e indicato nel Rapporto Annuale INPS 2009, mentre con riferimento alla gestione delle procedure va sottolineato che - in esito anche alle osservazioni mosse in sede controllo - si è dato avvio nel 2011 ad una attività audit, estesa agli appalti e subappalti, dalla quale sono emerse alcune prime risultanze, riportate nel seguente prospetto.

**Contratti di importo superiore a euro 10.000 – Report per sistema di aggiudicazione.**

<b>Sistema di Aggiudicazione (1)</b>	<b>2011 importo in euro</b>	<b>numero di contratti</b>	<b>% su importo totale</b>	<b>% su numero</b>
Procedura aperta	8.919.544	3	3,6%	9%
Procedura ristretta	7.002.890	3	2,8%	9%
Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara	226.758.459	14	92,1%	42%
Acquisizione in economia mediante cottimo fiduciario	289.411	2	0,1%	6%
Acquisizione in economia mediante affidamento diretto	186.052	6	0,1%	18%
Affidamento provvisorio	2.000.000	4	0,8%	12%
Estensione del quinto d'obbligo	1.139.952	1	0,5%	3%
<b>Totale</b>	<b>246.296.308</b>	<b>33</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**(1) La procedura negoziata con bando di gara, l'amministrazione diretta e l'accordo quadro non risultano incluse.**

I dati esposti – riguardanti l’informatica e l’edilizia, con esclusione dei contratti “Consip” e “Mepa” – comprovano l’assoluta prevalenza della procedura negoziata, in particolare senza previa pubblicazione del bando di gara, impiegata 14 volte su 33 casi monitorati, per un importo che sfiora i 227 mln di euro, pari al 92% del totale, mentre continua a rimanere residuale l’utilizzo delle procedure ordinarie ad evidenza pubblica (aperta e ristretta), pari al 18%.

Pur nella modesta incidenza sulla spesa, rimane comunque rilevante l’utilizzo dell’affidamento provvisorio (12% dei casi), mentre l’affidamento diretto ha interessato, come nel 2010, solo il settore edile.

Dall’esame delle determinazioni dirigenziali di spesa adottate nel 2011 (848) il Collegio dei sindaci, nel confermare le principali criticità rilevate sugli atti del 2010, ha nuovamente segnalato quali più importanti questioni irrisolte: la carenza di una adeguata programmazione e della necessaria tempestività nell’avvio e nella conclusione delle procedure di gara, con ricorso ordinario alla proroga reiterata di contratti scaduti; l’eccessivo ricorso alle procedure negoziate, senza pubblicazione di bandi e adeguate verifiche di mercato; i frequenti affidamenti diretti allo stesso fornitore e ampliamenti delle forniture; i frazionamenti dei lavori di manutenzione straordinari fondati su generiche motivazioni di urgenza.

**11.5.5** Il costante processo di progressiva implementazione della informatizzazione, sia nei profili evolutivi che per l’attuazione dei nuovi compiti attribuiti all’Ente, ha comportato anche nel 2011 un ammontare consistente della spesa sostenuta nell’area specifica – esposta nella seguente tabella – la cui parte corrente sale da 312,7 a 326,1 mln di euro, mentre registra un calo di 69,6 mln di euro nella quota in conto capitale.

**Spesa dell'area informatica****(migliaia di euro)**

Capitoli	Descrizione capitolo	Consuntivo 2010	Consuntivo 2011	Valore assoluto	%
5U1104039	Spese per la Trasmissione dati	1.891	2.146	255	13%
5U1104040	Stampanti, nastri magnetici, pellicole ed altro materiale di consumo	3.532	4.037	505	14%
5U1104041	Manutenzione macchine ed attrezzature connesse al software	9.629	10.216	587	6%
5U1104042	Spese per l'accesso ai sistemi informativi di altri enti	814	229	-585	-72%
5U1104049	Assistenza tecnica specialistica, manutenzione software	15.388	16.332	944	6%
5U1104050	Assistenza tecnica specialistica, manutenzione software e altri servizi informatici	55.274	55.095	-179	0
5U1104051	Spese per l'attività di monitoraggio per la gestione operativa di sistemi informativi automatizzati	351	1.054	703	200%
5U1104055	Spese per i servizi di trasmissione dati forniti dalla rete unitaria per la P.A.	183.666	213.645	29.979	16%
5U1104056	Spese per i servizi relativi alla "Business Continuity Disaster Recovery"	42.133	23.321	-18.812	-45%
<b>Totale parte corrente</b>		<b>312.678</b>	<b>326.075</b>	<b>13.397</b>	<b>4%</b>
5U2112008	Acquisto macchine e attrezzature connesse con elaborazione dati	30.839	23.753	-7.086	- 23%
5U2112009	Spese per l'acquisizione di prodotti per procedure automatizzate	107.327	44.796	-62.531	-58%
<b>Totale parte conto capitale</b>		<b>138.166</b>	<b>68.549</b>	<b>-69.617</b>	<b>-50%</b>
<b>Totale complessivo</b>		<b>450.844</b>	<b>394.624</b>	<b>-56.220</b>	<b>-12%</b>

La somma algebrica delle variazioni dei capitoli interessati registra un complessivo contenimento (-12%, pari a -56,2 mln di euro), salvo che nel già menzionato capitolo di parte corrente per i servizi di trasmissione dei dati forniti dalla rete unitaria per la pubblica amministrazione, il cui ammontare sale ma nell'ambito di contratti quadro CONSIP.

Assumono rilievo gli incrementi percentuali delle spese per stampanti, nastri magnetici e pellicole (+14%) e, soprattutto di quelle per il monitoraggio sulla esecuzione dei contratti per la gestione dei sistemi informativi, che passa da 0,4 a oltre 1,1 mln di euro (+200%).

Le procedure di acquisizione - nell'ambito del settore - non mostrano ancora segnali probanti nella ricerca del percorso di maggiore privilegio per le gare in ambito europeo o nazionale e appare frequente - come sottolinea il Collegio dei sindaci - il processo di aggiornamento, adeguamento e ampliamento delle forniture, senza prezzi predeterminati, con incremento del valore economico iniziale del contratto.

**11.6** Il peggioramento della situazione finanziaria di competenza si riflette nel saldo complessivo della gestione di cassa – riportata nel seguente prospetto - che contiene tuttavia l'ampio segno negativo del precedente esercizio pari a -12,1 mld di euro, con una eccedenza dei pagamenti in riduzione a 4,9 mld di euro.

		(milioni di euro)			
		Rendiconto 2010	Rendiconto 2011	Rendiconto 2011/2012	
				Var. ass.	Var. %
<b>Ti t. 1</b>	<b>Riscossioni correnti</b>	<b>220.918</b>	<b>230.007</b>	<b>9.089</b>	<b>4</b>
	Entrate contributive	141.384	144.909	3.525	2
	Entrate derivanti da trasferimenti correnti	76.477	82.208	5.731	7
	Altre entrate	3.057	2.890	-167	-5
<b>Ti t. 2</b>	<b>Riscossioni in conto capitale</b>	<b>6.994</b>	<b>8.243</b>	<b>1.249</b>	<b>18</b>
	Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	5.637	5.488	-149	-3
	Accensione di prestiti	1.357	2.755	1.398	103
<b>Ti t. 4</b>	<b>Partite di giro</b>	<b>35.974</b>	<b>37.123</b>	<b>1.149</b>	<b>3</b>
	<b>Totale delle riscossioni</b>	<b>263.886</b>	<b>275.373</b>	<b>11.487</b>	<b>4</b>
<b>Ti t. 1</b>	<b>Pagamenti correnti</b>	<b>234.277</b>	<b>237.090</b>	<b>2.863</b>	<b>1</b>
	Funzionamento	2.792	2.852	60	2
	Interventi diversi	231.133	233.908	2.775	1
	- Pensioni	178.046	181.206	9.160	2
	- Prestazioni temporanee economiche	37.344	37.910	566	2
	- Altri interventi diversi	15.743	14.792	-951	-6
	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	302	330	28	9
<b>Ti t. 2</b>	<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>5.999</b>	<b>5.893</b>	<b>-106</b>	<b>-2</b>
	Investimenti	5.993	5.983	-101	-2
	Oneri comuni	6	1	- 5	- 83
<b>Ti t. 4</b>	<b>Partite di giro</b>	<b>35.740</b>	<b>37.255</b>	<b>1.515</b>	<b>4</b>
	<b>Totale dei pagamenti</b>	<b>275.966</b>	<b>280.238</b>	<b>4.272</b>	<b>2</b>

L'esito esposto deriva dalla contemporanea risalita della riscossioni per circa 11,5 mld di euro (7,4 mld nel 2010) - ascrivibile soprattutto ai +5,7 mld di trasferimenti correnti – e alla meno elevata dilatazione dei pagamenti per 4,3 mld di euro (5,6 mld nel 2010), che consentono di attenuare le ripercussioni sulla consistenza della liquidità generale dell'Istituto.

Merita peraltro segnalazione il raddoppio nell'accensione prestiti (da 1.357 a 2.755 mln di euro), che accresce l'accumulo dei debiti patrimoniali, in ragione della scarsa consistenza degli importi pagati per la loro estinzione.

**11.7** Il quadro della situazione amministrativa viene riportato nella seguente tabella, che espone il raffronto con i dati del 2010.

<b>Situazione amministrativa</b>		<b>(milioni di euro)</b>	
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	
Fondo di cassa al 1° gennaio	41.587	29.507	
Riscossioni dell'anno	263.886	275.373	
Pagamenti dell'anno	-275.966	- 280.238	
Fondo di cassa al 31 dicembre	29.507	24.642	
Residui attivi al 31 dicembre	102.769	110.958	
Residui passivi al 31 dicembre	-72.741	- 75.329	
<b>Avanzo di amministrazione</b>	<b>59.535</b>	<b>60.271</b>	

L'avanzo di amministrazione registra ancora un incremento (+0,7 mld di euro), ma soprattutto per effetto dei residui attivi, che con la loro forte dilatazione di 8,2 mld di euro portano da oltre 30 a 36 mld di euro (15,3 mld nel 2009) il divario rispetto ai residui passivi in leggera risalita (+2,6 mld di euro).

Sul mantenuto accrescimento del saldo finale, continua quindi a incidere e ad aggravarsi la patologica dinamica dei residui attivi, che oramai avvicinano la cifra ingente di 111 mld di euro - pari a più di un terzo delle entrate totali - pur se influenzata dalla negativa situazione economica generale.

Va comunque ribadito che una massa tanto ampia di residui attivi, per di più connotati da non agevole esazione, comporta necessariamente - tra l'altro - un pesante intervento in termini di svalutazione, con conseguenti riflessi sugli equilibri economici.

Ne può trascurarsi che l'indicato fenomeno si verifica nonostante che le partite finali, subiscano comunque - 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 assumerebbe dimensioni ancora più consistenti.

Richiama pertanto 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 la iscrizione a fronte di somme effettivamente rispondenti a posizioni creditorie e a obbligazioni giuridicamente perfezionate.

**11.8** La seguente tabella espone l'andamento della gestione economica in raffronto con i dati del 2010.

### Conto economico

(milioni di euro)

		2010	2011	Variazioni	
				Valori Assoluti	%
<b>A</b>	<b>Valore della produzione</b>				
<b>A.01</b>	<b>Proventi e corrispettivi per la produzione delle prestazioni e/o servizi</b>	<b>140.031</b>	<b>143.852</b>	<b>3.821</b>	<b>2,7%</b>
	di cui aliquote contrib.ve a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti	146.896	150.087	3.191	2,2%
	di cui poste correttive e compensative	-8.163	-7.839	324	-4,0%
<b>A.05</b>	<b>Altri ricavi</b>	<b>85.014</b>	<b>85.238</b>	<b>224</b>	<b>0,3%</b>
	di cui trasferimenti da parte dello Stato	84.145	83.902	-243	0,3%
	di cui trasferimenti da parte di altri Enti del settore pubblico	677	596	-81	-12%
	di cui entrate non classificabili in altre voci	707	678	-29	-4,1%
	di cui poste correttive e compensative	-525	-21	504	-96%
	<b>Totale valore della produzione</b>	<b>225.045</b>	<b>229.090</b>	<b>4.045</b>	<b>1,8%</b>
<b>B</b>	<b>Costo della produzione</b>				
<b>B.06</b>	<b>Costi per acquisto materie prime, sussidiarie, consumi e merci</b>				
<b>B.06.A</b>	<b>Prestazioni istituzionali</b>	<b>-213.555</b>	<b>-217.511</b>	<b>-3.956</b>	<b>1,9%</b>
	di cui spese per prestazioni	-215.533	-219.629	-4.096	1,9%
<b>B.06.B</b>	<b>Spese per acquisto beni di consumo e servizi</b>	<b>-1.395</b>	<b>-1.430</b>	<b>-35</b>	<b>2,5%</b>
	di cui spese per l'acquisto di beni e servizi	-1.400	-1.446	-46	3,3%
<b>B.09</b>	<b>Costi per il personale</b>	<b>-2.114</b>	<b>-1.915</b>	<b>199</b>	<b>-9,4%</b>
	di cui oneri per il personale in attività di servizio	-1.609	-1.581	28	-1,7%
<b>B.10</b>	<b>Ammortamenti e svalutazioni</b>				
<b>B.10.A.B</b>	<b>Ammortamento immobilizzazioni immateriali e materiali</b>	<b>-141</b>	<b>-148</b>	<b>-7</b>	<b>5%</b>
<b>B.10.D</b>	<b>Svalutazione dei crediti compresi nell'attivo circolante</b>	<b>-5.947</b>	<b>-4.727</b>	<b>1.220</b>	<b>-20,5%</b>
	di cui svalutazione crediti contributivi	-5.585	-4.409	1.176	-21,1%
<b>B.12</b>	<b>Accantonamenti ai fondi per rischi</b>	<b>-1</b>	<b>-1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>B.13</b>	<b>Accantonamenti ai fondi per oneri</b>	<b>1.036</b>	<b>407</b>	<b>-629</b>	<b>-60,7%</b>
	di cui assegnazioni e prelievi da riserve tecniche per la copertura di oneri futuri	1.038	410	-628	-60,5%
<b>B.14</b>	<b>Oneri diversi di gestione</b>	<b>-6.373</b>	<b>-6.250</b>	<b>123</b>	<b>-1,9%</b>
	di cui trasferimenti passivi	-6.060	-5.941	119	-2,0%
	<b>Totale Costi della Produzione</b>	<b>-228.489</b>	<b>-231.574</b>	<b>-3.085</b>	<b>1,4%</b>
	<b>Differenza tra valore e costi della produzione</b>	<b>-3.444</b>	<b>-2.484</b>	<b>960</b>	<b>-28%</b>
<b>C</b>	<b>Proventi ed oneri finanziari</b>				
<b>C.16</b>	<b>Altri proventi finanziari</b>	<b>63</b>	<b>67</b>	<b>4</b>	<b>6,3%</b>
	di cui redditi e proventi patrimoniali	62	62	0	0
<b>C.17</b>	<b>Interessi passivi ed altri oneri finanziari</b>	<b>-44</b>	<b>-44</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
	<b>Totale proventi ed oneri finanziari</b>	<b>19</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>21,1%</b>
<b>D</b>	<b>Rettifiche di valore di attività finanziarie</b>				
	di cui svalutazione di crediti bancari	-1	-13	-12	.....
	di cui svalutazione titoli	-12	-8	4	-33,3%
	<b>Totale rettifiche di valore di attività finanziarie</b>	<b>-4</b>	<b>-20</b>	<b>-16</b>	<b>400%</b>
<b>E</b>	<b>Proventi ed oneri straordinari</b>				
<b>E.20</b>	<b>Proventi straordinari</b>	<b>9</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>144,4%</b>
<b>E.21</b>	<b>Oneri straordinari</b>	<b>-253</b>	<b>0</b>	<b>253</b>	<b>-100%</b>
	di cui oneri straordinari derivanti da ammortamento beni mobili relativo a precedenti esercizi	-229	0	229	-100%
<b>E.22</b>	<b>Sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo derivanti dalla gestione dei residui</b>	<b>2.453</b>	<b>337</b>	<b>-2.116</b>	<b>-86,3%</b>
	di cui eliminazione dei residui passivi	2.134	287	-1.847	-86,6%
<b>E.23</b>	<b>Sopravvenienze passive ed insussistenze dell'attivo derivanti dalla gestione dei residui</b>	<b>-19</b>	<b>-13</b>	<b>6</b>	<b>-31,6%</b>
	di cui prelievo dal Fondo svalutazione crediti contributivi	1.468	668	-800	-54,5%
	di cui eliminazione residui attivi	-1.784	-853	931	-52,2%
	<b>Totale proventi ed oneri straordinari</b>	<b>2.189</b>	<b>346</b>	<b>-1.843</b>	<b>-84,2%</b>
	<b>Risultato prima delle imposte</b>	<b>-1.240</b>	<b>-2.135</b>	<b>-895</b>	<b>72%</b>
<b>F</b>	<b>Imposte dell'esercizio</b>	<b>-134</b>	<b>-126</b>	<b>8</b>	<b>-6%</b>
	<b>Risultato di esercizio</b>	<b>-1.374</b>	<b>-2.261</b>	<b>887</b>	<b>-39,2%</b>

Conviene ancora premettere che l'Istituto è annoverabile tra le aziende di erogazione e che pertanto i valori di costo e ricavo derivano prevalentemente da fattori esterni – in gran parte di fonte normativa – i quali irrigidiscono la struttura del conto economico e ne riducono la significatività, pur rimanendo il conto stesso principale strumento di verifica sulla capacità di creare "ricchezza", quantificata dall'incremento del patrimonio netto iniziale.

A differenza del rendiconto finanziario, il conto in esame viene impostato sul principio della competenza economica, in base al quale i costi e i ricavi che non comportano movimenti di denaro, come le voci di rettifica dei valori patrimoniali, formano oggetto di stime e di valutazioni e possono determinare una diversa incidenza sui saldi generali, per importi anche consistenti.

In ogni caso, il segnalato peggioramento della gestione finanziaria di competenza trova una corrispondente evidenza nel conto economico, che conferma un disavanzo in ulteriore appesantimento da -1,4 a -2,3 mld di euro, essendo la quota preponderante dei costi e ricavi costituita dai macroaggregati finanziari delle prestazioni per i primi e delle contribuzioni e dei trasferimenti statali per i secondi.

Il risultato economico finale resta inoltre ancora influenzato dalla gestione del "Fondo di tesoreria" per l'erogazione dei trattamenti di fine rapporto e soprattutto – anche se in misura decrescente – dalla dinamica negativa delle poste contabili che non danno luogo a movimentazioni finanziarie, quali l'accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi nella importante cifra di 4,4 mld di euro (5,6 mld nel 2010).

Il predetto accantonamento, pur se di dimensioni inferiori al precedente esercizio, determina un aggravio del conto economico che trova solo parziale compensazione nel prelievo dal corrispondente fondo e nelle sopravvenienze attive derivanti dalla eliminazione dei residui passivi.

Va comunque segnalato che il minore importo degli accantonamenti (-1,2 mld di euro) e dei residui attivi eliminati (-0,9 mld) consentono di attenuare le dimensioni del saldo negativo finale.

Risulta quindi ancora rilevante l'incidenza delle poste non finanziarie e si confermano le osservazioni sull'andamento dell'ammontare annuo destinato al fondo di svalutazione (4,4 mld di euro), che viene stimato in livelli comparativamente modesti nel preventivo (0,8 mld) e sale nell'assestato (3,7 mld), con incidenze differenziate sui risultati economici finali.

Emerge comunque che sul peggioramento del disavanzo ha principalmente influito il maggiore onere delle prestazioni istituzionali – ancora non interessato dagli ultimi provvedimenti di riforma – e la riduzione dei finanziamenti statali.

Rimane pertanto ancora debole la capacità dell'Istituto di remunerare tutti i "fattori produttivi" in ragione di un reddito operativo - nettizzato delle poste straordinarie - che registra valori negativi dal 2009, con un tetto massimo di -3,4 mld di euro nel 2010 e di 2,5 mld nel 2011 (a fronte del valore positivo di 8 mld nel 2008).

**11.9** La seguente tabella riporta l'andamento dello stato patrimoniale, posto a raffronto con i dati del 2010.

(milioni di euro)

	Consistenza al 31/12/2010	Consistenza al 31/12/2011	Variazioni	
			Assolute	%
<b>Immobilizzazioni</b>				
Immobilizzazioni immateriali	140	144	4	2,9%
Immobilizzazioni materiali	1.841	1.791	-50	-2,7%
Immobilizzazioni finanziarie	2.747	2.874	127	4,6%
<b>Totale immobilizzazioni</b>	<b>4.728</b>	<b>4.809</b>	<b>81</b>	<b>1,7%</b>
<b>Attivo Circolante</b>				
Rimanenze	218	230	12	5,5%
Residui attivi meno Fondo svalutazione crediti	74.322	78.644	4.322	5,8%
Disponibilità liquide	29.507	24.642	-4.865	-16,5%
<b>Totale attivo circolante</b>	<b>104.047</b>	<b>103.516</b>	<b>-531</b>	<b>-0,5%</b>
<b>Ratei e risconti</b>				
Ratei attivi	20.961	21.849	888	4,2%
<b>Totale ratei e risconti</b>	<b>20.961</b>	<b>21.849</b>	<b>888</b>	<b>4,2%</b>
<b>Totale Attività</b>	<b>129.736</b>	<b>130.174</b>	<b>438</b>	<b>0,3%</b>
<b>Patrimonio Netto</b>				
Riserve obbligatorie e derivanti da legge	50.052	52.848	2.796	5,6%
Avanzi (disavanzi) economici portati a nuovo	-2.374	-6.494	-4.120	173,5%
Avanzo (disavanzo) economico d'esercizio	-4.120	-5.057	-937	22,7%
<b>Totale Patrimonio Netto</b>	<b>43.558</b>	<b>41.297</b>	<b>-2.261</b>	<b>-5,2%</b>
<b>Fondi per rischi ed oneri</b>				
Fondo per imposte	12	12	0	0%
Fondi per rischi ed oneri	6.069	5.662	-407	-6,7%
<b>Totale fondi per rischi ed oneri</b>	<b>6.081</b>	<b>5.674</b>	<b>-407</b>	<b>-6,7%</b>
<b>Fondo trattamento di fine rapporto</b>	<b>1.656</b>	<b>1.584</b>	<b>-72</b>	<b>-4,3%</b>
<b>Residui passivi</b>				
Debiti	72.452	75.105	2.653	3,7%
<b>Totale residui passivi</b>	<b>72.452</b>	<b>75.105</b>	<b>2.653</b>	<b>3,7%</b>
<b>Ratei e Risconti</b>				
Ratei passivi	5.654	6.182	528	9,3%
Risconti passivi	16	13	-3	-18,8%
Riserve tecniche	319	319	0	0%
<b>Totale ratei e risconti</b>	<b>5.989</b>	<b>6.514</b>	<b>525</b>	<b>8,8%</b>
<b>Totale Passività</b>	<b>129.736</b>	<b>130.174</b>	<b>438</b>	<b>0,3%</b>

L'attivo continua ad essere caratterizzato da una massa di crediti che, al netto dei fondi di svalutazione, supera i 78,6 mld di euro (110,9 mld al lordo), con una crescita di 4,3 mld di euro, mentre appare ancora significativa la dimensione del calo della liquidità, nell'ammontare di 4,9 mld di euro.

Il passivo vede una ulteriore riduzione dei fondi per rischi e oneri (-0,4 mld di euro) mentre aumentano i debiti, nonostante la cancellazione per insussistenze.

Una costante attenzione – sottolineata anche dal Collegio dei sindaci – è richiesta per un assiduo e attento monitoraggio dei crediti, che rappresentano il 60% dell'intero attivo, al fine di contenerne crescita e dimensioni, migliorando la fase di realizzo, mentre per i debiti incide anche la capacità di attingere alle liquidità in progressiva contrazione.

Al riguardo va segnalato il lieve peggioramento dell'indice di realizzazione delle entrate – e, in particolare, di quelle contributive – e del tasso di accumulazione dei residui passivi, soprattutto con riferimento alle prestazioni istituzionali.

Il perdurante sovradimensionamento di crediti e debiti conferma una struttura non allineata ad un adeguato rapporto di solvibilità tra fonti e impieghi: la rigidità delle prime è rappresentata da un patrimonio netto che finanzia ancora impieghi a breve, costituendo le immobilizzazioni solo il 4% dell'attivo.

Il sostanziale equilibrio tra crediti e debiti – al netto dei ratei e risconti - evidenzia un livello di liquidità ancora rassicurante, ma che tuttavia continua a contrarsi, prospettandosi come una tendenza strutturale al ribasso, con rischi di indebolimento della garanzia alla estinzione di debiti, di natura certa, dimensione elevata e in espansione.

Va infine nuovamente sottolineato l'automatico accantonamento a riserva – per i fondi e gestioni amministrati - che prescinde dal segno positivo o negativo del risultato economico finale complessivo dell'Istituto e che porta l'ammontare totale delle riserve stesse a superare i 52,8 mld di euro (50,1 mld di euro nel 2010), a fronte di un patrimonio netto in calo da 43,6 a 41,3 mld di euro, confermando gli interrogativi sulla loro reale copertura, soprattutto alla luce della consecutiva seconda perdita di esercizio.

**11.9.1** La seguente tabella consente l'analisi dei crediti.

(milioni di euro)				
	Consistenza al		Variazioni	
	1/1/11	31/12/11	ass.	%
<b>Crediti verso utenti, clienti, ecc.</b>	<b>194</b>	<b>211</b>	<b>17</b>	<b>9%</b>
per entrate derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi	194	211	17	8,8%
<b>Crediti verso iscritti, soci e terzi</b>	<b>68.374</b>	<b>74.058</b>	<b>5.684</b>	<b>15%</b>
per aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o iscritti (1)	61.079	66.324	5.245	8,6%
per poste correttive e compensative di spese correnti (2)	3.731	4.078	347	9,3%
per entrate non classificabili in altre voci	1.909	1.915	42	2,2%
per alienazione di immobili e diritti reali	37	34	-3	-8,1%
per contributi riscossi per conto di altri enti	1.618	1.671	53	3,3%
<b>Crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici</b>	<b>34.083</b>	<b>36.566</b>	<b>2.483</b>	<b>7,3%</b>
per trasferimenti da parte dello Stato	28.714	30.914	2.200	7,7%
per trasferimenti da parte delle Regioni	756	662	-94	-12,4%
per trasferimenti da parte di altri Enti pubblici del settore pubblico	4.274	4.459	185	4,3%
verso lo Stato ed altri Enti per entrate aventi natura di partite di giro	339	531	192	56,6%
<b>Crediti verso altri</b>	<b>118</b>	<b>123</b>	<b>5</b>	<b>4,2%</b>
per redditi e proventi patrimoniali (3)	97	98	1	1%
per altre entrate non classificabili in altre voci	2	6	4	0%
per altre riscossioni	6	6	0	0%
per altre entrate aventi natura di partite di giro	13	13	0	.....
<b>Totale Crediti</b>	<b>102.769</b>	<b>110.958</b>	<b>8.189</b>	<b>8%</b>
<b>Al lordo del</b>	<b>Fondo svalutazione</b>		<b>Importo netto</b>	
Fondo svalutazione crediti contributivi (1)	30.530		35.794	
Fondo svalutazione per prestazioni da recuperare (2)	1.775		2.303	
Fondo di svalutazione crediti verso locatari di immobili da reddito (3)	9		89	

Tutti gli aggregati appaiono in aumento, con l'evidente predominanza delle aliquote contributive a carico degli iscritti, che mantengono invariato il trend di crescita (+8,6%; +5,2 mld di euro) e la notevole dimensione dei crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici, che tuttavia rallentano il ritmo di incremento (da +32,7% a +7,3%), passando da 34,1 a 36,6 mld di euro.

Il primo aggregato continua a rappresentare l'aspetto più critico dell'intero assetto patrimoniale, anche in ragione della sua strutturale dilatazione, confermandosi quale evidente elemento sintomatico delle difficoltà di realizzazione delle somme accertate e della gestione di una massa lorda ormai superiore ai 66 mld di euro (61 mld nel 2010).

L'ingente ammontare di tali crediti ne mette in dubbio la reale esigibilità e quindi la effettiva consistenza patrimoniale, con la conseguente e già segnalata necessità, da parte dell'Istituto, di operare forti accantonamenti al fondo svalutazione, attraverso aliquote che continuano ad essere molto elevate, con innalzamento dell'importo del fondo stesso da 26,8 a 30,5 mld di euro, al netto degli utilizzi.

In particolare, richiede ancora attenzione l'adeguatezza del fondo per i crediti cartolarizzati (20,5 mld di euro) a fronte del loro ammontare complessivo (29,4 mld di euro), mentre risulta di modesta entità per i crediti contributivi (10 mld di euro), rispetto al corrispondente importo complessivo (46,9 mld di euro), anche considerando le alte aliquote di svalutazione fissate, oggetto di una ulteriore elevazione per il 2011.

Con riguardo al processo di cartolarizzazione dei crediti contributivi – rinviando per i dettagli alle precedenti relazioni – conviene rammentare la sua sostanziale chiusura nel 2005, ad eccezione peraltro del comparto agricolo ristrutturato nel 2007 (per un valore nominale di 6 mld di euro e riguardante 50.000 soggetti), che resta condizionato all'impegno assunto dalla società di cartolarizzazione con le banche sino al 2023.

A fronte delle 6 operazioni complessive, per un importo ceduto di oltre 82,2 mld di euro, il corrispettivo ha avvicinato i 19,7 mld di euro, con un rapporto prossimo al 23%; non risulta peraltro esercitata la prevista opzione di rientro dei rimanenti crediti al 31 luglio 2011 (al netto dei ristrutturati), nella ritenuta maggiore economicità della gestione delegata, a fronte anche di migliorate clausole contrattuali e delle nuove condizioni operative, che consentono un ulteriore consistente incasso.

Altro aggregato che sta assumendo sempre maggiore rilevanza è quello dei crediti per trasferimenti statali, prossimi ai 31 mld di euro (28,7 mld nel 2010), la cui solvibilità non appare in discussione, ma la cui contemporanea presenza in bilancio, a fronte di parallele partite debitorie verso lo Stato, richiederebbe maggiore attenzione nell'ottica – già evidenziata – di una possibile compensazione, evitando appesantimenti delle poste contabili e procedurali e accrescendo trasparenza e migliore leggibilità del bilancio.

Il miglioramento della qualità dei crediti mantenuti in bilancio deriva tuttavia anche dalla compiuta applicazione dell'istituto del riaccertamento, che ha comportato una diminuzione di residui attivi per 0,9 mld di euro e di residui passivi per 0,3 mld di euro, con una variazione totale fortemente ridimensionata per entrambi rispetto al 2010 e una diversa modulazione dei crediti oggetto di eliminazione.

Riguardo a questi ultimi appare significativo il sostanziale dimezzamento dei contributi dovuti dalle aziende (-60%; -510 mln di euro), dai lavoratori autonomi (-49%; -293 mln di euro), nonché il calo delle somme per prestazioni da recuperare (-286 mln).

Tra le cause di eliminazione devono ancora essere segnalate la ritardata comunicazione di cessazione della attività (286 mln di euro) e l'accertata insussistenza del credito per sentenza passata in giudicato e per l'erronea o duplicata registrazione (308 mln di euro).

La più generale importanza della qualità dei crediti e la loro rilevata dimensione e incidenza sull'attivo, inducono la Corte a raccomandare nuovamente la puntuale e rigorosa applicazione delle norme e dei principi vigenti in materia, a partire dalla fase di impostazione delle previsioni sino a quella del riaccertamento, nella fissazione di adeguate aliquote di svalutazione e nell'assicurazione di un congruo livello di copertura del relativo fondo - unitamente all'adozione di misure organizzative e amministrative che riducano le aree di disfunzioni - applicando criteri idonei ad escludere rischi di possibili effetti distorsivi sugli equilibri economici e mantenendo un rapporto costante tra fondi 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	
	1/1/11	31/12/11	ass.	%
<b>Debiti verso fornitori</b>	<b>1.452</b>	<b>1.262</b>	<b>-190</b>	<b>-13,1%</b>
per spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi	975	845	-130	-13,1%
per l'acquisizione beni di immobilizzazioni tecniche	477	417	-60	-12,6%
<b>Debiti rappresentati da titoli di credito</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
per sottoscrizioni di parte c. e acquisto di valori mobiliari	3	3	0	0%
<b>Debiti tributari</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>-3</b>	<b>-25%</b>
per oneri tributari	12	9	-3	-25%
<b>Debiti verso istituti di previdenziali e sicurezza</b>	<b>2.259</b>	<b>2.311</b>	<b>52</b>	<b>2,3%</b>
verso istituti di previdenza per trasferimenti passivi	1	1	0	0%
verso istituti di prev. per spese aventi natura di partite di giro	2.258	2.310	52	2,3%
<b>Debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni dovute</b>	<b>1.721</b>	<b>2.232</b>	<b>511</b>	<b>29,7%</b>
per prestazioni istituzionali	1.721	2.232	511	29,7%
<b>Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici</b>	<b>61.472</b>	<b>63.558</b>	<b>2.086</b>	<b>3,4%</b>
anticipazioni di tesoreria	32.155	32.155	0	0%
anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali Art. 35, commi 3 e 4, legge 448/1998	20.553	23.193	2.640	12,8%
per trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici presunta insussistenza dei residui passivi	2.296	2.306	10	0,4%
per rimborsi	-841	-891	-50	5,9%
verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro	2.458	1.941	-517	-21%
verso regioni per assegni familiari	4.839	4.842	3	0,1%
verso I.N.A.D.E.L. L. 303/1974	9	9	0	0%
verso I.N.A.D.E.L. L. 303/1974	3	3	0	0%
<b>Debiti diversi</b>	<b>5.533</b>	<b>5.730</b>	<b>197</b>	<b>3,6%</b>
per spese per gli organi dell'Ente	2	2	0	0%
per oneri per il personale in attività di servizio	229	255	26	11,4%
per oneri per il personale di quiescenza	1	2	1	100%
per trasferimenti passivi	194	214	20	10,3%
per oneri finanziari	2.382	2.382	0	0%
per poste correttive e compensative di entrate correnti	703	680	-23	-3,3%
per spese non classificabili in altre voci	28	28	0	0%
per concessione di crediti ed anticipazioni	40	41	1	2,5%
per altre spese aventi natura di partite di giro	1.412	1.471	59	4,2%
per depositi cauzionali	9	9	0	0%
per debiti diversi	512	624	112	21,9%
per v/aziende per depositi (art. 1, c.1223, n. 296/2006)	21	22	1	.....
<b>Totale debiti</b>	<b>72.452</b>	<b>75.105</b>	<b>2.653</b>	<b>3,7%</b>

Il 2011 chiude con una massa debitoria in risalita da 72,5 a 75,1 mld di euro (+3,7%), imputabile essenzialmente ai debiti verso i soggetti pubblici e in parte minore - ma in sensibile inversione di tendenza - alle erogazioni di prestazioni istituzionali, che passano da 1,7 a 2,3 mld di euro.

Nell'ambito dei primi, ascesi da 61,5 a 63,6 mld di euro, sono quelli verso lo Stato che presentano una continua dilatazione - soprattutto nelle poste per anticipazioni alle gestioni previdenziali - salendo da 20,1 a 23,2 mld di euro.

La ulteriore crescita di questi ultimi (+69% dal 2006) trova in parte spiegazione nella esigenza di garantire una costante copertura ai pagamenti delle prestazioni, anche per i ritardi delle riscossioni da trasferimenti statali, che continuano a generare residui attivi.

Rilevando nuovamente che a tale processo di accumulo non segue un parallelo processo di rimborsi o una corrispondente compensazione con i crediti verso lo Stato, la Corte rinnova l'auspicio di misure - anche nel sul piano normativo - che garantiscano l'automatismo delle relative operazioni contabili.

La situazione dei debiti per anticipazioni di Tesoreria non registra invece variazioni, ma il loro livello rimane molto elevato, in valori assoluti, superando l'ammontare di 32 mld di euro e coprendo più della metà dell'intero aggregato.

I precedenti referti hanno rappresentato sul punto l'opportunità di un maggiore utilizzo della rilevante liquidità, per ridurre l'importo dell'indebitamento complessivo, ma il rilevato forte ridimensionamento delle disponibilità verificatosi nel 2010 e proseguito in dimensione consistente nel 2011, induce a raccomandare in materia un attento monitoraggio, ferma restando l'esigenza di misure che evitino eccessivi appesantimenti di bilancio.

Permangono importi rilevanti - pur in assenza di variazioni consistenti - per i debiti verso istituti di previdenza aventi natura di partite di giro (2,2 mld di euro), per trasferimenti allo Stato e ad altri soggetti pubblici (2,3 mld di euro) e per oneri finanziari (2,4 mld di euro).

**11.9.3** Le immobilizzazioni risultano sostanzialmente invariate - passando da 4,7 a 4,8 mld di euro (+81 mln di euro) - a causa soprattutto del maggior valore per versamenti di ritenute Irpef non dovuti (+116 mln di euro, al netto del fondo ammortamento) che sale alla notevole cifra di 1,1 mld di euro, pari al 22% delle immobilizzazioni totali.

Tale ultimo importo, iscritto nelle immobilizzazioni finanziarie, si traduce nella patrimonializzazione di un credito verso lo Stato - a conferma dei prolungati tempi di definizione - e nel conseguente impatto sul conto economico corrispondente alla quota di accantonamento all'apposito fondo (18 mln di euro).

Residuale rimane l'incidenza delle partecipazioni in altri Enti – riportate nella seguente tabella - che assumono tuttavia rilevanza, per la valutazione delle politiche di investimento dell'Istituto, ancora uniformate al mantenimento dell'assetto esistente.

### Investimenti mobiliari

(euro)

	Consistenza al 1/1/2011	Aumento	Diminuz.	Consistenza al 31 dicembre 2011		
				Prezzo di acquisto	Valore di inventario	Valore nominale
Unicredit - Ex Rolo Banca 1473	46	0	0	0	46	45
Equitalia (ex Riscossione) S.p.a.	73.500.000	0	0	73.500.000	73.500.000	73.500.000
Intesa S.Paolo	20.861.711	0	7.563.655	56.803.459	13.298.056	5.343.887
I.G.E.I S.p.a.in liquidazione	1.185.216	0	0	1.185.268	1.185.216	3.950.842
GE.TI. S.p.a. in liquidazione	6.434.189	0	0	6.434.795	6.434.189	6.434.189
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.( ex Ipost)	175.000	0	0	180.760	175.000	175.000
<b>Totale titoli azionari</b>	<b>102.739.321</b>	<b>0</b>	<b>7.563.655</b>	<b>138.698.138</b>	<b>95.175.666</b>	<b>90.058.873</b>
Partecipazioni	28.405	0	20.658	7.747	7.747	7.800
Strumenti finanziari	1.543.500	9.408.000	0	10.951.500	10.951.500	10.951.500
Investimenti ex Ipost	47.354.834	0	7.000.000	40.354.834	40.354.834	40.354.834
Impieghi mobiliari da perfezionare (*)	2.765.321	0	0	0	2.765.627	0
<b>Totale Inps</b>	<b>154.431.687</b>	<b>9.408.000</b>	<b>14.584.313</b>	<b>190.012.219</b>	<b>149.255.374</b>	<b>141.373.007</b>
Titoli ex Scau	2.401.059	0	0	2.401.059	2.401.059	3.942.378
<b>Totale Generale</b>	<b>156.832.746</b>	<b>9.408.000</b>	<b>14.584.313</b>	<b>192.413.278</b>	<b>151.656.433</b>	<b>145.315.385</b>

(\*) Euro 2.765.627 costituiscono i decimi della Società I.G.E.I. impegnati e non richiamati

La partecipazione in Equitalia s.p.a. continua risultare la più consistente, nel valore assoluto di 73,5 mln di euro, pari ad una quota del 49% del capitale sociale, stabilita da una apposita disposizione di legge, allo scopo di consentire una azione sinergica nella riscossione dei tributi e dei contributi sociali; gli utili di esercizio realizzati dalla società non hanno sinora comportato la distribuzione di dividendi a favore dell'Istituto, che vengono sistematicamente patrimonializzati con destinazione a riserva.

Risultano invece sostenute spese – in applicazione di specifiche clausole statutarie – per l'acquisto di strumenti finanziari emessi in favore degli ex concessionari privati della riscossione per circa 9,4 mln di euro.

Non presenta variazioni neanche la situazione relativa alle società in liquidazione I.G.E.I. e GE.TI, il cui mantenimento continua ad essere legato al processo di dismissione del patrimonio immobiliare da reddito, per la prima (alla quale è stata affidata la transitoria gestione anche degli immobili ex-IPOST), mentre la seconda vede il proprio attivo residuo - rilevato dal bilancio finale di liquidazione - al momento accantonato, in attesa della definizione del contenzioso in corso.

Per quanto riguarda la partecipazione al capitale della S.I.S.P.I., divenuta totalitaria nel 2010 a seguito della incorporazione di IPOST, i tentativi di rilancio sono rimasti collegati allo svolgimento di talune attività delegate dall'INPS: in un primo momento per la riscossione dei contributi e l'erogazione di servizi a FONDINPS e poi - anche a seguito delle implementate finalità statutarie - per la gestione dei flussi informativi e finanziari in base alle convenzioni tra INPS ed enti bilaterali.

I risultati ottenuti appaiono tuttavia modesti, avendo prodotto nel 2009 incrementi di fatturato (passati da 979.890 euro a 1.201.882 euro) insufficienti a coprire i costi di produzione, appena superiori nel 2010 (1.362.983) e nel 2011 (1.691.191), ma comunque inadeguati a concretizzare i presupposti per un solido sviluppo.

Ribadisce pertanto la Corte l'esigenza di una rigorosa riconsiderazione della reale capacità di stare sul mercato - data anche la crescita dei costi, soprattutto di funzionamento - ma principalmente di una seria verifica sulla esistenza stessa della società, alla luce delle più recenti e rigorose linee legislative sul mantenimento delle società in house e sull'affidamento diretto dei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni (art.4, del D.L. n.95, convertito nella Legge n.135 del 2012).

**11.9.4** Con riferimento al patrimonio immobiliare da reddito - che costituisce la componente pressoché esclusiva delle immobilizzazioni materiali, rimaste di valore pressoché invariato (1,8 mld di euro) - si rinvia al documento depositato nella audizione dei magistrati della Corte in data 20 giugno 2012 presso la Commissione bicamerale sugli enti gestori di previdenza.

In via di estrema sintesi può ribadirsi - dopo il riacquisto nel 2009 dei restanti immobili cartolarizzati - l'esito parzialmente positivo della operazione SCIP-1 e il sostanziale insuccesso della SCIP-2.

La successiva attività di valorizzazione e dismissione ha tuttavia subito un sostanziale blocco, sia per l'intervento di disposizioni che hanno mutato strategie e adempimenti, sia per i vincoli normativi connessi alle unità ex cartolarizzate, che ha inciso pesantemente anche sul livello dei rendimenti.

Risulta in particolare interrotto il percorso, avviato nel 2010, di costituzione di uno o più fondi immobiliari ad apporto privato – tra l'altro condizionato alle attività di ricognizione e valutazione, ancora in corso, affidate alle Agenzie del Territorio e del Demanio – mirato anche alla unificazione dei rapporti frazionati tra diversi soggetti esterni per i servizi di gestione.

Un arresto ha ancora subito anche il piano degli investimenti e disinvestimenti 2011/2013 adottato con determinazione del marzo 2011, ma non approvato dal CIV, in mancanza degli adempimenti prescritti dalle direttive ministeriali in materia di valutazione di costi e benefici e dei rischi da comparare con il rendimento dei titoli di Stato.

Tra le principali questioni di fondo – anche sul piano normativo e in gran parte irrisolte - permangono: la certezza sull'obiettivo prioritario finale della dismissione, rispetto a quello, solo secondario e transitorio, della valorizzazione; la scelta dello strumento della valorizzazione, in via diretta o mediante fondi di investimento (quest'ultima confermata per l'INPS dal D.L. n. 95 convertito dalla Legge n. 135 del 2012); la revisione dei vincoli normativi sugli immobili cartolarizzati per agevolarne la vendita.

In particolare si prospetta all'INPS un nuovo scenario, per effetto delle incorporazioni, che implicano un indifferibile riesame della intera strategia degli investimenti, al fine di armonizzare le diverse scelte e procedure adottate dagli enti soppressi, anche in coerenza con le peculiarità dei rispettivi assetti patrimoniali.

In ragione delle difficoltà sottolineate dall'Istituto hanno subito una ulteriore contrazione le vendite, ridotte a 11 unità residenziali (per un controvalore di 1,2 mln di euro) e 27 commerciali (5,8 mln), rispetto alle quasi 400 unità complessivamente dismesse nel 2010 e 570 nel 2009.

La gestione ordinaria del patrimonio da reddito continua a registrare perdite: gli importi, stabilizzati intorno ai 10 mln di euro nel biennio 2008/2009, salgono a oltre 55 mln nel 2010 e scendono a 33,7 mln nel 2011, con aumento sensibile e costante nel biennio 2010/2011 delle spese di "conduzione, ammortamenti e costi diversi".

Dopo i ripetuti solleciti in sede di controllo, sul rispetto delle norme sui contratti e dei criteri di trasparenza e concorrenza, è cessato l'anomala concessione di proroghe per circa un biennio dei contratti scaduti per la gestione degli immobili: le procedure di gara, pervenute alla aggiudicazione nel mese di giugno 2012, risultano peraltro in contestazione.

**11.10** Per un'analisi delle risultanze finanziarie nelle loro linee evolutive, si espongono nella seguente tabella i dati più rilevanti del preventivo 2012 e dei relativi aggiornamenti, confrontati con il consuntivo 2011.

**Andamento della gestione generale (milioni di euro)**

<b>Aggregati</b>	<b>Consuntivo 2011</b>	<b>Preventivo 2012 1° nota var.</b>	<b>Preventivo 2012 Assestato</b>
<b>Avanzo/disavanzo finanziario</b>	<b>1.297</b>	<b>- 5.977</b>	<b>- 7.882</b>
di parte corrente	1.534	- 4.840	- 6.794
in c/capitale	- 237	- 1.137	- 1.088
<b>Avanzo di amministrazione</b>	<b>60.271</b>	<b>53.214</b>	<b>56.735</b>
<b>Risultato economico</b>	<b>- 2.261</b>	<b>- 4.860</b>	<b>- 8.869</b>
<b>Patrimonio netto</b>	<b>41.297</b>	<b>35.796</b>	<b>25.235</b>
<b>Apporti complessivi dello Stato*</b>	<b>83.901</b>	<b>92.310</b>	<b>92.925</b>
<b>Riscossioni**</b>	<b>191.032</b>	<b>272.781</b>	<b>272.134</b>
<b>Pagamenti</b>	<b>280.238</b>	<b>376.432</b>	<b>377.783</b>
<b>Apporti complessivi dello Stato ***</b>	<b>84.341</b>	<b>96.655</b>	<b>94.824</b>
per trasferimenti	81.701	88.642	87.337
per anticipazioni	2.640	8.013	7.487
<b>Entrate contributive</b>	<b>150.824</b>	<b>213.995</b>	<b>211.846</b>
<b>Prestazioni istituzionali</b>	<b>219.629</b>	<b>296.450</b>	<b>296.387</b>

(\*) In termini finanziari di competenza

(\*\*) Al netto degli apporti complessivi dello Stato

(\*\*\*) In termini finanziari di cassa

Appaiono evidenti gli effetti dell'incorporazione dei soppressi ENPALS e INPDAP e in particolare lo squilibrio strutturale derivante dal secondo, che determina un generale aggravamento dei saldi finali; la gestione finanziaria di competenza, soprattutto di parte corrente, registra infatti un deficit vicino ai 7 mld di euro, dilatando il già pesante disavanzo della prima nota di variazione.

Il severo ridimensionamento risente anche del peggiorato quadro macroeconomico che incide essenzialmente sulle entrate contributive del settore privato (-2,1 mld di euro), nonostante le prestazioni istituzionali mantengano gli stessi importi, grazie soprattutto ad un sensibile rallentamento della spesa pensionistica, che compensa i più massicci interventi a sostegno del reddito, derivanti dal ciclo recessivo.

Il divario si riflette sul risultato economico, che vede allontanare i valori positivi del 2009 e la cui rigidità nelle voci più importanti dei contributi e delle prestazioni rende indispensabile un attento monitoraggio sugli accresciuti oneri di funzionamento

e sulle poste contabili che non danno luogo a movimentazioni finanziarie, legate a procedimenti di stima.

Lo squilibrio economico pone a rischio la situazione patrimoniale il cui netto, tornato ai valori del 2006, è appena sufficiente a sostenere una perdita - ai valori 2011 - per non oltre tre esercizi.

L'indicato ridimensionamento rende più urgente una riflessione sul processo di accantonamento alle riserve legali delle varie gestioni, sia nel meccanismo di calcolo in presenza di costanti perdite di esercizio, sia nella reale consistenza delle riserve stesse e delle corrispondenti coperture nell'attivo.

Nel delineato contesto assume sempre maggiore rilevanza il ruolo dei trasferimenti statali - nelle dimensioni quantitative e qualitative - che seppure raggiungono livelli vicini ai 93 mld di euro, non appaiono tuttavia rispondenti ai fabbisogni soprattutto nella quota attribuita come anticipazione, innescando crescenti rischi di sottofinanziamento dei disavanzi previdenziali, e di progressivo aggravamento delle passività, non corretti dagli ultimi interventi normativi per l'INPDAP.

Le eventuali difficoltà di integrale e tempestiva riscossione delle contribuzioni dovute dalle amministrazioni pubbliche possono provocare ulteriori problemi di liquidità - già in tendenziale e rapido assottigliamento - con incidenza sulla stessa correttezza delle prestazioni.

## **12 – Considerazioni conclusive**

**12.1** La sostenibilità finanziaria della spesa pensionistica è stata rafforzata dalla definizione del percorso di armonizzazione operato dalla legge n. 214/2011 che, attraverso il passaggio generalizzato al sistema contributivo, ha attenuato il conflitto generazionale e le diffuse sperequazioni.

E' tuttavia necessaria la massima attenzione per i fattori di debolezza connessi – oltre che alla longevità della popolazione italiana – alla adeguatezza dei trattamenti, alle forme di precarietà e scarsa inclusività del mercato del lavoro, ai maggiori oneri di breve e medio periodo, soprattutto nel contingente e non breve ciclo recessivo.

Nell'innovato contesto, assume crescente urgenza una profonda riflessione sulla previdenza integrativa e complementare, considerando anche la scelta alternativa pubblica rispetto al vigente regime privato, che richiede comunque – ove mantenuto – misure correttive e di rilancio, al fine di incentivare la esigua platea degli iscritti, razionalizzare la polverizzazione dei fondi, introdurre meccanismi di recupero delle inadempienze contributive nei confronti delle aziende.

In quest'ultima area, meritano riconsiderazione la disciplina del "Fondo di tesoreria TFR", priva di idonee garanzie sulla destinazione delle risorse trasferite allo Stato e quella relativa a "Fondinps", le cui immutate caratteristiche di instabilità e tenuità degli apporti rendono indifferibile una verifica dei presupposti della sua stessa esistenza.

Nell'ambito del costituito polo pubblico della previdenza, viene rafforzata l'esigenza di rivisitazione dell'intero quadro normativo nel quale l'Istituto opera, negli aspetti della vigilanza ministeriale, dell'assetto degli organi e del sistema dei controlli interni.

L'incorporazione storicamente più importante, relativa all'INPDAP, è destinata ad incidere significativamente sui conti generali dell'INPS, che nelle stime previsionali evidenziano pesanti disavanzi e una marcata flessione del netto patrimoniale.

**12.2** I provvedimenti legislativi generali e specifici dell'ultimo biennio hanno acuito le criticità segnalate dalla Corte, portando alla maturazione di orientamenti volti alla revisione del vigente assetto degli organi dell'Istituto, allo scopo di ridisegnare i ruoli e i compiti - di rappresentanza legale, di indirizzo e di gestione - correggendo le eccessive concentrazioni di potere e rafforzando il CIV, nelle attribuzioni e nella loro esigibilità.

Vanno, infatti, rimarcati – quali esiti della devoluzione al Presidente dei poteri del soppresso CdA, e di quelli ulteriormente conferiti di iniziativa e verifica sul riordino – gli atti adottati dall’Organo monocratico di vertice in via autonoma e in carenza sia degli indirizzi del CIV che della proposta del Direttore generale, nonché della previa disamina nella apposita riunione di lavoro, con l’assistenza del magistrato e l’intervento dei sindaci, nonostante le reiterate indicazioni ministeriali sulle immutate prerogative degli altri organi e dei controlli.

Le proposte di modifica – tutte uniformate alla conservazione del sistema duale – richiedono comunque una attenta considerazione delle logiche proprie degli enti pubblici, in particolare per gli aspetti relativi alla composizione e alla durata degli organi, nonché nel raccordo funzionale dei membri con i Ministeri vigilanti, quale peculiare caratteristica contrapposta agli assetti del settore privato e delle società.

Nel riparto tra i compiti di indirizzo e quelli di gestione, non va trascurata l’inscindibilità dell’assunzione delle responsabilità complessive da parte dell’Organo preposto alla tecnostruttura e il riconoscimento dei corrispondenti poteri, che rimangono invece condizionati dai compiti devoluti al Presidente sulla dirigenza di livello generale.

Riveste assoluta indilazionabilità la razionalizzazione dei molteplici organismi presenti al centro e sul territorio, che vede quale soluzione elettiva una modifica mirata, accolta - nell’impostazione di accorpamento secondo aree omogenee - dai disegni di legge (Atto Camera 2783 e Senato 1822) elaborati dall’Istituto e da assoggettare ai necessari aggiornamenti, anche in esito all’acquisizione degli organismi incorporati.

**12.3** Nell’opera di riorganizzazione dell’Istituto – proseguita con apporti esterni specializzati, in carenza di un piano complessivo unitario e di una adeguata condivisione interna – resta confermata l’esigenza di una revisione delle articolazioni della Direzione generale, sia per la compiuta applicazione dei criteri legislativi di concentrazione nell’esercizio delle funzioni istituzionali, sia per la rimodulazione delle strutture dedicate a compiti strumentali parzialmente sovrapponibili, sia per assicurare le coerenze con il bilancio per missioni e progetti.

L’unificazione degli acquisti nella Direzione centrale risorse strumentali – attuata nel 2008 per superare la polverizzazione dei centri di approvvigionamento e conseguire consistenti risparmi – non ha invertito la dinamica della spesa gestita, né emergono sintomi di migliorate capacità programatorie e piena rispondenza alle norme sulle

procedure contrattuali, oggetto di numerosi rilievi da parte del Collegio sindacale, spesso riferiti ad anomalie già segnalate.

L'azione di riordino delle aree dei professionisti ha continuato a interessare il settore medico legale e l'Avvocatura, con accentuato ricorso ad apporti esterni - motivato dall'intento di fronteggiare le criticità dell'invalidità civile e del contenzioso - che impone una riflessione sull'assetto a regime, previa rigorosa analisi di costi e benefici, per l'eventuale adeguamento delle dotazioni alle accresciute competenze permanenti, nel rispetto delle apposite strutture previste per legge.

Il modello territoriale è passato da una organizzazione verticale per processi ad una orizzontale per soggetti e valorizza, sia le sinergie tra le Agenzie dedicate alle attività di consulenza e di sportello, sia il ruolo delle Direzioni provinciali, preposte al coordinamento e ai compiti di supporto.

La profonda revisione nei profili organizzativi, logistici e degli applicativi informatici - implicanti non agevoli riconversioni delle professionalità interne - ha formato oggetto di sperimentazione negli anni 2010 e 2011 e di miglioramenti poi estesi a tutte le strutture.

**12.4** Si conferma adempimento irrinunciabile la revisione del sistema dei controlli interni, attraverso una ridisciplina dei vigenti regolamenti di organizzazione e di contabilità, unitamente all'ordinamento dei servizi, da adeguare alle disposizioni del d.lgs. n.150 del 2009 e alle innovazioni in materia di contabilità pubblica.

Nell'ambito della sollecitata rivisitazione, occorre pervenire ad una chiara e precisa demarcazione delle singole attribuzioni, soprattutto per quelle di ispettorato e di Audit, sia per superare l'attuale attribuzione di compiti promiscui, sia per evitare interferenze con i controlli di gestione, quelli strategici e le competenze proprie dell'Organismo Indipendente di valutazione-OIV.

La definizione dell'esatto perimetro delle funzioni va innanzitutto stabilita per l'Audit, scorporando le verifiche di regolarità sui comportamenti individuali - ripartite tra Audit e Direzione centrale risorse umane - e assegnandole ad una struttura indipendente e specializzata con competenza estesa a tutti i dipendenti, al momento invece circoscritte alle unità addette alle aree di produzione nelle sedi territoriali e in prevalenza esercitate da funzionari delegati presenti nelle stesse sedi.

I cennati strumenti normativi generali dell'Istituto vanno inoltre adeguati alle disposizioni sulla istituzione dell'OIV, che assorbe le competenze dell'Ufficio di valutazione e controllo strategico, eliminando le possibili sovrapposizioni, sia con la

funzione di Audit nella concorrente azione di monitoraggio generale di sistema, sia con i compiti e le rilevazioni valutative spettanti al controllo di gestione.

Nella peculiare attività dell'OIV di misurazione della performance di struttura e individuale rimane esigenza insoddisfatta, oltre alla individuazione del concreto valore aggiunto del controllo strategico – che si traduce in relazioni rese a cadenza annuale e prive delle previste segnalazioni delle criticità anche alla Corte dei conti – la puntuale valutazione della dirigenza, rinviata ad un successivo sviluppo del sistema.

In ordine alla composizione dell'OIV – oggetto di pareri contrastanti della CIVIT, sui requisiti anagrafici del Presidente del collegio e sulle carenze, tuttora immutate, di professionalità in materia economico aziendale – si conferma non adeguata la qualifica dirigenziale sottordinata rivestita da due componenti, sia per la valutazione del Direttore generale che in ragione della riconosciuta indipendenza dell'Organismo.

**12.5** Per l'INPS – quale grande azienda di servizi – le risorse umane altamente professionalizzate costituiscono fattore decisivo per assicurare qualità e tempestività delle prestazioni e appaiono quindi incongrue riduzioni lineari di organici e blocchi di *turn-over*, scollegati dagli oggettivi fabbisogni e finalizzati al riequilibrio complessivo delle finanze pubbliche.

Quale esito delle predette misure generalizzate e reiterate è derivata la persistente e sensibile scopertura delle dotazioni - con valori percentuali negativi del 21,8% nel decennio a fronte della minore diminuzione organica del 19,8% - nonostante il progressivo accrescimento degli impegni istituzionali, fronteggiati con una forte spinta all'aggiornamento tecnologico, all'aumento della produttività, e ad apporti esterni.

Per l'ampio ricorso a professionalità esterne, la Corte ha ripetutamente segnalato – oltre all'anomalia di lavoratori somministrati a copertura dell'organico – le principali criticità legate alla pervasiva presenza di collaboratori di imprese appaltatrici, alla scelta dell'utilizzo generalizzato nelle sedi territoriali di procuratori legali e sostituti di udienza, all'impiego di medici legali convenzionati in misura superiore alla specifica dotazione, ai possibili rischi di perdita delle stesse capacità di governo dell'Ente e dello svolgimento indipendente e uniforme di funzioni istituzionali, spesso delicate e di elevata valenza sociale.

La temporanea assunzione di dirigenti esterni – attualmente preposti a due delle dodici Direzioni centrali – esige non solo una compiuta disciplina sui criteri di conferimento degli incarichi e il puntuale rispetto delle procedure di interpello e verifica

sulla inesistenza di adeguate professionalità interne, ma di evitarne l'anomala reiterazione, esclusa dalla Corte dei conti per un periodo identico a quello iniziale.

Va in ogni caso impedita la stabilizzazione dei rapporti con estranei alla P.A., che contrasta con la natura teorica dell'incarico di durata transitoria e con il principio costituzionale del concorso pubblico.

Quale conferma degli effetti derivanti dalle misure generalizzate di contenimento, a partire dall'anno 2008, decrescono gli oneri per il personale in attività di servizio, ma salgono quelli per l'acquisizione di prestazioni esterne, che per i medici convenzionati passano da 10,7 a 34,3 mln di euro nel 2011.

La formazione del personale – essenziale anche per la professionalizzazione delle unità riconvertite ai nuovi assetti organizzativi e alle implementate procedure telematiche – registra una continua flessione degli impegni di spesa causata dalle ridotte risorse del budget imposta dalla legge, ma risente altresì del sottoutilizzo del 45% dell'importo assegnato.

**12.6** Nel 2011 prosegue la ripresa del flusso contributivo, iniziata nel 2010, con un maggiore apporto specifico di circa 3,2 mld di euro.

Il più elevato gettito ha riguardato soprattutto il comparto del lavoro dipendente, trainato dalla crescita del principale Fondo del settore (+3,6 mld di euro) e strettamente connesso con la dinamica delle iscrizioni, che evidenziano un aumento di occupazione nelle imprese e in agricoltura.

Il comparto del lavoro autonomo inverte la tendenza rispetto al 2010 e fa registrare l'incremento delle entrate contributive (+0,8 mld di euro), essenzialmente collegato all'accresciuto numero degli iscritti nella Gestione commercianti (+2,4%).

Desti, tuttavia, preoccupazione l'andamento della Gestione separata – soprattutto in ottica di compensazione degli squilibri dello stesso comparto – che fa registrare un calo di 1,2 mld di euro, ad invarianza di aliquote rispetto al 2010 e nonostante l'aumento del numero degli iscritti, diminuiti nella fascia retributiva più elevata.

Un significativo consolidamento mostra l'emersione del lavoro occasionale di tipo accessorio, attraverso la crescente diffusione dello strumento dei buoni lavoro (voucher) che, tuttavia, conferma l'utilizzo prevalente nelle regioni del nord rispetto al Mezzogiorno – a maggiore vocazione agricola e a diffuso impiego di manodopera stagionale – e impone lo sviluppo di un adeguato sistema di controlli, volto ad evitare fenomeni elusivi delle regole poste alla base degli ordinari rapporti di lavoro.

In materia di contribuzioni assume rilievo la riscossione dei crediti corrispondenti, che avviene sia in via diretta che tramite gli agenti; nel 2011 sono aumentati gli incassi diretti (+7,4%) a fronte della diminuzione di quelli da agenti (-7,3%), per un totale di 6,4 mld di euro recuperati.

In ordine all'azione di recupero crediti si attendono effetti positivi dalla piena attuazione della legge n.122/2010 - che ha introdotto procedure semplificate, attribuendo valore di titolo esecutivo all'avviso di addebito - soprattutto sulla riscossione diretta, da cui deriverebbero minori aggi e spese di procedura a favore dei concessionari e minori aggravii per i contribuenti.

**12.7** Le prestazioni aumentano di 4,1 mld di euro (+1,9%), sino all'ammontare di 219,6 mld, di cui 194,4 mld per rate di pensione e connessi trattamenti di famiglia e 25,2 mld per prestazioni temporanee; il maggiore incremento riguarda la componente pensionistica, per oltre 3,2 mld di euro, in virtù della perequazione automatica e del valore medio dei trattamenti liquidati nel 2011.

Emerge quale elemento di rilievo la diminuzione - sia in termini numerici (-1,5%) che di spesa (-0,8%) - dei trattamenti riferiti alla gestione degli invalidi civili, quale probabile effetto del nuovo procedimento per il riconoscimento del diritto alla prestazione.

Sulla dinamica della domanda di prestazioni, in particolare di tipo previdenziale, hanno inciso le numerose riforme che si sono susseguite a modifica tanto dei requisiti di accesso che delle decorrenze; le richieste di pensione di vecchiaia e di anzianità hanno toccato il minimo storico, a seguito dell'introduzione della c.d. "finestra mobile" prevista dalla legge n.122/2010.

La dilatazione delle prestazioni temporanee, di 853 mln di euro, testimonia la congiuntura economica ancora difficile - sebbene in attenuazione rispetto ai due anni precedenti - che ha visto la punta massima di 4,6 mld di euro nel 2009.

Nel 2011 diminuisce il numero di ore di Cassa integrazione autorizzate e utilizzate per gli interventi ordinari, straordinari e in deroga, ma rileva soprattutto - quale indicatore reale di difficoltà del sistema produttivo - l'aumento del "tiraggio", ovvero del rapporto tra ore autorizzate e ore utilizzate.

L'andamento si ricollega - in un rapporto inversamente proporzionale - all'aumento dei trattamenti di mobilità (+8,4%) e di disoccupazione (+4,6%), all'incremento del numero di cessazioni di imprese (+23%) e di fallimenti dichiarati (+7,4%) che si ripercuotono sulle domande di intervento del Fondo di garanzia del TFR (+16,8%).

L'area dell'invalidità civile rimane criticità centrale dell'azione istituzionale dell'Ente, in conseguenza delle sempre maggiori competenze ad esso affidate nell'intento di garantire correttezza e omogeneità nel riconoscimento del diritto alla prestazione e in ottica di prevenzione e contrasto alle frodi.

Nel 2011 l'Istituto ha mirato a consolidare il procedimento, avviato nel 2010, caratterizzato da forte telematizzazione delle diverse fasi (domanda, convocazione a visita, verbalizzazione e comunicazione degli esiti agli interessati), dalla presenza del medico INPS nelle Commissioni ASL e dalla potestà concessoria trasferita da parte di tutte le Regioni.

I nodi ancora irrisolti riguardano soprattutto i rapporti con le ASL - nella prassi per la calendarizzazione delle visite, e per la convocazione delle sedute, nonché nelle prevalenti decisioni adottate in base agli atti - che hanno concorso a rendere più complessa l'integrazione delle commissioni da parte dei medici INPS, discesa al 37,7% rispetto al 46% del 2010.

Quali principali riflessi negativi sull'iter procedurale vanno segnalati i tempi ancora eccessivamente lunghi e lontani dai 120 gg. prescritti, collegati anche alla scelta di sottoporre gli atti al duplice riesame - con eventuale nuova convocazione a visita - dei Collegi medico-legali e della Commissione superiore dell'Istituto, mentre risulta ancora elevato il numero dei verbali validati con il "silenzio assenso" (51%).

Ai significativi disservizi per le categorie da tutelare, si aggiungono i maggiori costi sostenuti, oltre che per gli interessi sulle prestazioni arretrate, per quelli che, a fronte di maggiori competenze e adempimenti, si connettono al massiccio ricorso ai medici convenzionati.

Le difficoltà emerse già dal 2010 e, in parte, accentuatesi nel 2011 depongono a favore della concentrazione in un soggetto unico di tutte le competenze in materia di invalidità civile (dall'accertamento del requisito sanitario, all'erogazione dell'eventuale trattamento connesso) e in tal senso appare orientato il Legislatore (art. 18, comma 22, Legge n.111/2011) prevedendo che le Regioni - tramite apposite convenzioni e derogando alla normativa vigente - possano trasferire all'INPS le attribuzioni sulla prima visita spettante alle ASL.

Va tuttavia rilevata la intrinseca debolezza dello strumento convenzionale - solo la Campania è addivenuta recentemente alla stipula della convenzione - che condiziona l'attribuzione e l'esercizio delle competenze tanto nella fase di avvio, quanto in quella di rinnovo.

E' comunque avvertita l'esigenza di una revisione dell'intera normativa primaria sull'invalidità civile che trasferisca in via diretta all'Istituto le suddette competenze e regoli

puntualmente le fasi dell'intero procedimento, a maggiore garanzia delle categorie interessate.

**12.8** Anche nel 2011 l'azione 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.

La diminuzione degli accessi ispettivi (-16,4%) condiziona tutti i risultati dell'attività: -15,5% le imprese in nero e i lavoratori autonomi non iscritti; -30,8% i lavoratori completamente in nero; -7,4% quelli in posizione irregolare; minore accertamento degli importi evasi per circa 141 mln rispetto al 2010.

Il peggioramento riscontrato non appare tuttavia coerente con l'aumento numerico degli ispettori, la piena operatività dei neo assunti nel 2010 e il miglioramento del rapporto tra forza e presenza.

Gli effetti imputati alle disposizioni del c.d. "Collegato Lavoro" (Legge n.183 del 2010) – in materia di accessi, potere di diffida e verbalizzazione unica – e incidenti sulle modalità operative in termini di maggiore carico di lavoro per ispezione, maggiore complessità nella gestione e completamento dell'attività, avrebbero dovuto costituire oggetto di tempestiva programmazione originaria.

La pianificazione dell'attività ispettiva – effettuata nel 2011 in base ad una nuova metodologia e a base di nuovi parametri – ha mostrato ritardi e carenze e ha visto una rimodulazione degli obiettivi programmati, consentendone il raggiungimento.

Nel 2011 sono state realizzate le iniziative - programmate nel 2010 - nell'ambito dell'attività di verifica amministrativa che hanno registrato esiti incoraggianti, attraverso l'incrocio delle informazioni e l'analisi delle banche dati, in sinergia con gli altri organismi interessati e una maggiore interazione tra l'area contributi e quella della vigilanza, elaborando liste di incongruenza contributiva e individuando i settori a più alto rischio di evasione, ai fini di più mirati interventi ispettivi.

Il consistente annullamento dei rapporti di lavoro fittizi in agricoltura se conferma la positività degli interventi nella misura in cui evitano prestazioni indebite – nell'ammontare di circa 200 mln di euro, ma in diminuzione rispetto al 2010 – accresce i dubbi sulla adeguatezza della specifica azione svolta, che richiede un rafforzamento.

Più in generale, si impone un rinnovato impegno per aggredire la vasta area di evasione – comprovata dalla modesta incidenza delle ispezioni (3,7%) in rapporto

all'entità numerica delle aziende censite presso gli istituti previdenziali (circa 2 milioni) – che viene stimata nell'ordine di decine di miliardi di euro.

Con riguardo alle somme accertate in esito agli interventi ispettivi, principale problema aperto rimane la quantificazione dei corrispondenti importi effettivamente riscossi, che si conferma obiettivo irrinunciabile e richiede 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.

**12.9** I giudizi complessivamente iniziati scendono sensibilmente, nella misura di oltre il 25% (da 338.952 a 252.148) e in particolare di otto punti percentuali nell'invalidità civile (da 157.454 a 144.628), che evidenzia una incidenza del 57,4% (46,5% nel 2010).

E' analogamente invertito il trend globale delle giacenze, che registra una diminuzione del 12% nel totale e del 10% per l'invalidità civile, incidente nella misura del 44% (43% nel 2010).

A tale flessione hanno contribuito fondamentalmente il programma di aggiornamento degli archivi e l'efficacia e l'adeguatezza di alcune azioni di contenimento, comprovate dall'andamento in molte sedi critiche, anche se resta grave la situazione a Foggia, nonostante le iniziative straordinarie e alcuni precedenti risultati positivi.

La definizione dei giudizi mostra una ripresa complessiva del 9,8%, ma un calo delle vertenze concluse con sentenza – in leggero decremento nelle favorevoli, e in forte dimensionamento nelle sfavorevoli (-14%) - nonché una riduzione dell'elevata soccombenza pregressa anche nell'invalidità civile, nella quale il rafforzamento del numero dei funzionari amministrativi ha costituito una delle azioni più importanti nella contrazione del contenzioso specifico, mentre gli esiti più preoccupanti provengono ancora in materia di contribuzione da previdenza agricola.

Il presidio del contenzioso, attraverso un nuovo modello organizzativo e funzionale dell'Avvocatura, basato su una diversa competenza distrettuale, è stato declinato a livello di sedi di produzione, secondo il monitoraggio sui miglioramenti della gestione e l'analisi delle diverse procedure informatiche, e ne costituisce misura preventiva essenziale l'autotutela, la cui compiuta applicazione del regolamento – ripetutamente sollecitata nei precedenti referti – vede la adozione di specifiche norme attuative di dettaglio, decorrenti dal 1° gennaio 2012.

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 stentato avvio quasi esclusivamente in alcune regioni critiche, mentre è proseguita la scelta fiduciaria di incaricati esterni, principalmente per il contenzioso promosso dai legali interni.

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 nel luglio 2011 e completata nel giugno 2012 – che impongono la ricerca di un assetto definitivo, coerente con la previsione legislativa di un'Avvocatura interna, propria dell'Istituto.

**12.10** Il saldo complessivo delle 40 gestioni amministrare registra una seconda consecutiva e più pesante perdita (da -1,4 a -2,3 mld di euro), prodotta dalla maggiore dilatazione delle prestazioni, che azzerava la ripresa delle contribuzioni solo parzialmente bilanciata da flettenti apporti statali.

Al contenimento del disavanzo economico totale concorre il massiccio saldo attivo dei parasubordinati (+7,1 mld di euro), unitamente a quello delle prestazioni temporanee (+2 mld di euro) e il netto patrimoniale cumulato di ambedue le gestioni (+251,2 mld di euro) - in proporzioni invertite (+71,8 e +179,4 mld di euro) - copre i passivi patrimoniali delle altre principali gestioni (-215 mld di euro).

L'analisi di comparto evidenzia che, nel lavoro dipendente, gli ampi e predominanti saldi positivi delle prestazioni temporanee generano l'accresciuto avanzo economico di settore (+1,9 mld di euro), agevolando il faticoso ripiano dell'ingente deficit patrimoniale accumulato dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti nel suo complesso (da -118,4 a -117,9 mld di euro).

Quest'ultimo Fondo – che costituisce la più grande gestione dell'Istituto e un significativo indicatore dello stato di salute dell'intero sistema previdenziale – continua ad essere gravato dai crescenti squilibri strutturali delle contabilità separate (in disavanzo economico di -7,7 mld di euro e patrimoniale di -58,6 mld di euro), rifluite nella contabilità ordinaria con le nuove iscrizioni, ma soffre di un proprio squilibrio permanente tra i minori contributi e le maggiori prestazioni e prosegue il riassorbimento di un passivo ancora consistente (-59,3 mld di euro), giovandosi degli apporti statali.

Nell'area del lavoro autonomo, nonostante la flessione economica (da +8,2 a 7,1 mld di euro), è la gestione dei parasubordinati – ancora in fase di accumulo e distante dalla piena entrata a regime – che attenua l'impatto totale dei crescenti deficit singoli (-10,9 mld di euro), contenendo quello complessivo di settore (da -2 a -3,8 mld di euro) e bilancia solo in parte con il proprio attivo patrimoniale (+71,8 mld di euro)

quello passivo delle altre gestioni (-97,3 mld di euro), ad esclusione dell'attivo dei commercianti peraltro in costante erosione (da +3,9 a +2,6 mld di euro).

Nel predetto secondo comparto spiccano i gravi e crescenti dissesti economici e patrimoniali dell'area agricola (da -3,5 a -4,1 mld di euro; da -61,3 a -65,4 mld di euro) e degli artigiani (da -5,1 a -5,4 mld di euro; da -26,6 a quasi -32 mld di euro), mentre appare in un contenimento la perdita dei commercianti (da -1,6 a 1,3 mld di euro).

Ai fini di una valutazione complessiva delle due macro aree e dell'intero sistema, va altresì considerato che la perdurante incidenza della crisi economica e della subentrante fase recessiva sulle prestazioni temporanee e la graduale entrata a regime dei parasubordinati, concorrono a indebolire il ruolo essenziale di riequilibrio sinora svolto da entrambe, anche per il meccanismo dei prestiti fra gestioni – gratuiti per il comparto del lavoro dipendente – che si traduce comunque in mere operazioni contabili mediante corrispondenti iscrizioni tra i crediti finanziari correnti di quelle attive.

Appaiono pertanto indifferibili – almeno nel breve e medio periodo, sino al pieno funzionamento del sistema contributivo – misure di risanamento delle gestioni in dissesto, oltre che di quelle in forte squilibrio, tra le quali meritano segnalazione i trattamenti pensionistici degli enti disciolti (privi di copertura contributiva e in attesa di crediti di circa 3,9 mld di euro per le riserve matematiche) e le pensioni dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato (4,9 mld di euro, a fronte di 0,9 mld di euro di contribuzioni e un ripiano statale asceso da 4 a 4,2 mld di euro).

Una particolare attenzione richiedono altresì i c.d. "Fondi minori" – in chiave di razionalizzazione e di eliminazione delle gestioni superate o prive dei requisiti minimi – e l'applicazione delle recenti norme sui Fondi di solidarietà, monitorando sia il periodo transitorio di adeguamento alla disciplina innovativa che la definitiva fase di trasformazione dell'assetto vigente e della destinazione finale delle risorse, soprattutto ove accumulate con finanziamento pubblico, come nel Fondo speciale per il trasporto aereo.

**12.11** In corrispondenza al disavanzo economico complessivo delle gestioni amministrate, i conti generali dell'Istituto mostrano una pari perdita di esercizio (-2,3 mld di euro), che aggrava quella precedente (-1,4 mld di euro) e una ulteriore contrazione dell'avanzo finanziario (da +1,7 a +1,3 mld di euro).

La tenuta delle contribuzioni, con l'aggiunta dei pur declinanti apporti statali, bilancia nel conto finanziario la dilatazione delle prestazioni, non ancora interessate dalla riforma pensionistica di fine anno 2011, mentre il disavanzo economico rimane influenzato dalla svalutazione dei predominanti crediti contributivi, quale confermato sintomo di debolezza della principale fonte di ricavi.

Conserva un ruolo decisivo il finanziamento statale – nelle dimensioni quantitative e qualitative - che inverte la precedente crescita costante proprio nell'imminenza dell'accorpamento della grande gestione del lavoro pubblico, seconda per dimensioni solo a quella del Fondo pensioni lavoratori dipendenti e caratterizzata da un grave squilibrio strutturale, non sufficientemente corretto dagli specifici e più recenti interventi normativi.

Il mancato ripiano dei saldi previdenziali negativi di entrambi i predetti Fondi principali e l'apporto statale mediante anticipazioni, determinano una rapida erosione del patrimonio netto dell'INPS, già disceso da +43,6 a +41,3 mld di euro nel 2011 e in caduta a +25,2 mld di euro nelle previsioni assestate 2012.

Le stime assestate 2012 dei disavanzi, economico (-8,9 mld di euro) e finanziario (-7,9 mld di euro), appaiono anzi suscettibili di condurre – a valori costanti – all'azzeramento dell'avanzo patrimoniale in un triennio e a incidere sulla liquidità indispensabile a garantire la stessa correntezza delle prestazioni.

Specifica attenzione va altresì dedicata alla crescente mole di residui attivi, già saliti a quasi 111 mld di euro - al netto dell'accorpamento - e soggetti ad elevate aliquote di svalutazione, cui si cumuleranno i crediti per le contribuzioni dovute dalle pubbliche amministrazioni.

La seconda consecutiva perdita di esercizio riporta in evidenza la riflessione sul processo di accantonamento a riserva legale delle varie gestioni, sia nel meccanismo di calcolo in presenza di risultanze deficitarie costanti, sia nella reale consistenza delle riserve stesse e delle corrispondenti coperture nell'attivo patrimoniale.