



# *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 2012

*Relatore: Presidente Antonio Ferrara*



La

# *Corte dei Conti*

in

## *Sezione del controllo sugli enti*

nell'adunanza del 22 novembre 2013

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 2012, 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 2012**;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio 2012 e dall'azione di controllo sino a data corrente, è risultato che:

- 1) continua a rendersi necessario: un costante monitoraggio degli effetti delle ultime riforme del lavoro e della previdenza obbligatoria sulla spesa pensionistica; una crescente attenzione al profilo dell'adeguatezza delle prestazioni collegate al metodo contributivo e degli eccessivi divari nei trattamenti connessi a quello retributivo; il rilancio della previdenza complementare quale secondo pilastro indispensabile al buon funzionamento del complessivo sistema previdenziale; un intervento finalizzato a ridisciplinare l'intero ordinamento e comunque a riequilibrare la

*governance* dell'Istituto – soprattutto nei profili della rappresentanza legale, di indirizzo politico amministrativo e di gestione – oltre che a ridisegnare assetto e attribuzioni dell'organo di controllo interno e della vigilanza ministeriale;

- 2) nell'opera di riorganizzazione in atto dal 2008, si è innestata l'incorporazione di fatto di INPDAP ed ENPALS, che ha accentuato l'esigenza di una revisione delle articolazioni della direzione generale – e delle funzioni dirigenziali di livello generale – concentrandole nell'esercizio delle funzioni istituzionali, rimodulando quelle dedicate a compiti strumentali in tutto o in parte sovrapponibili, assicurando le coerenze con il bilancio per missioni e programmi e che ha visto la sperimentazione sul territorio del modello di direzione unificata;
- 3) specifico esito della incorporazione è stato l'accrescimento degli impegni istituzionali in costanza di un quadro normativo dei tagli lineari di dotazioni organiche e di oneri retributivi e previdenziali per il personale, che ha ridotto le spese in precedenza sostenute dai tre enti, ma ha anche prospettato l'avvio di procedure di uscita con possibili incidenze negative sulla funzionalità complessiva dell'Istituto;
- 4) la perdurante criticità dell'invalidità civile ha ampiamente confermato l'improrogabilità di un intervento legislativo volto a completare il trasferimento delle competenze dell'intero procedimento in capo all'INPS, nella constatata inefficacia delle scelte procedurali operate e del massiccio ricorso a medici esterni convenzionati, che mette a rischio le capacità di governo del settore da parte dell'Ente;
- 5) nel contesto del marcato aumento delle prestazioni, la ripresa del flusso contributivo – alimentata dalla gestione privata e in particolare dal lavoro autonomo e ancor più dai "parasubordinati" – non riesce a ripianare lo squilibrio tra le ambedue essenziali componenti di quasi tutte le gestioni, non sufficientemente bilanciato da apporti statali quantitativamente e qualitativamente adeguati e invece aggravato dal fondo di nuova acquisizione dei dipendenti pubblici, in progressivo e crescente dissesto;

6) i conti generali registrano pertanto il primo disavanzo finanziario e l'accentuazione del deficit economico – derivanti dai più grandi fondi amministrati, per i quali appaiono indilazionabili misure di risanamento – che si riconnettono anche al ciclo recessivo oltre che alla incorporata gestione pubblica; al contenimento della gravosa perdita economica totale concorre tuttavia il massiccio saldo positivo di esercizio dei “parasubordinati” e quello delle prestazioni temporanee, i cui netti patrimoniali consentono ancora la copertura di quelli negativi delle altre principali gestioni e il mantenimento di un attivo nel bilancio generale, esposto peraltro a rapido azzeramento;

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 2012 – 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 f.f.  
*Ernesto Basile*

**RELAZIONE** sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'**ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS)** per l'esercizio 2012.

**S O M M A R I O**

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**

Il presente referto ha come oggetto i risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (da ora in avanti, per brevità, INPS o Istituto o Ente) nell'esercizio 2012 e comprende i principali aggiornamenti sino a data corrente.

Il precedente referto, relativo all'esercizio 2011, è stato deliberato il 26 ottobre 2012 e pubblicato negli Atti Parlamentari della XVI Legislatura (Doc. XV, n. 468).

La vigilanza sull'INPS spetta al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (di seguito Ministero del lavoro) e al 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.

Il 2012 costituisce il primo anno di avvio del polo unico previdenziale per i lavoratori dell'area privata e di quella pubblica, statuito dalla Legge 214/2011 al fine precipuo di armonizzare i trattamenti e di applicare in via generalizzata il metodo del calcolo contributivo, stabilizzando a regime la sostenibilità finanziaria del sistema.

Il referto segnala le criticità - già evidenziate e perduranti e quelle di nuova insorgenza - dando altresì conto delle principali problematiche collegate alla più grande opera di integrazione assegnata all'Istituto (concernente l'INPDAP, oltre all'ENPALS), soprattutto nei profili organizzativi e nell'impatto sull'equilibrio della gestione complessiva dell'Ente, basata su di un composito e delicato bilanciamento tra i fondi attivi e passivi che la compongono e finanziata da consistenti apporti statali.

Per tale ultimo aspetto, vale rammentare che il precedente referto, pur nel riconoscimento degli effetti neutrali dell'operazione sulle finanze pubbliche e sul sistema previdenziale, non ha mancato di sottolineare le incidenze negative sul bilancio dell'Istituto, in esito alla acquisizione della gestione dei dipendenti pubblici, notoriamente caratterizzata da un grave squilibrio strutturale.

Un ulteriore approfondimento verrà ancora dedicato al quadro ordinativo di contesto nel quale l'Ente opera e soprattutto al modulo di governo, che vede la permanenza del singolare accentramento di poteri nel Presidente - cumulati per le attribuzioni sia di rappresentanza legale che di indirizzo amministrativo - con perduranti rischi di alterazione del già precario meccanismo di contrappesi proprio del vigente assetto duale.

Resta comunque nodo fondamentale da sciogliere l'integrazione di enti in gran parte differenziati e interessati da processi di incorporazione non ancora definiti, 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.

L'obiettivo appare tuttavia ulteriormente complicato dai rigorosi tagli lineari derivanti dalle manovre di finanza pubblica, che hanno gravato in particolare sull'INPS, imponendo – nella delicata fase iniziale dell'incorporazione - un totale di risparmi a regime di 530 mln di euro (di cui 240 aggiuntivi nel solo 2013), corrispondenti sostanzialmente alla metà della spesa di funzionamento corrente.

## **1 – Notazioni introduttive**

**1.1** Nel precedente referto è stato evidenziato come la Legge 214/2011 abbia inteso chiudere il ciclo delle modifiche in materia di previdenza pubblica obbligatoria procedendo con un intervento definitivo, volto a generalizzare il metodo contributivo e a produrre nel tempo ampi risparmi strutturali, sostenibilità finanziaria e attenuazione dei conflitti generazionali.

L'impostazione rigorosa e non graduale nell'inasprimento dei requisiti pensionistici e il profilo dell'adeguatezza delle prestazioni - soprattutto a fronte della crescente discontinuità dei percorsi lavorativi e delle contribuzioni - hanno tuttavia innescato dibattiti e approfondimenti e indotto i primi correttivi, al momento circoscritti alle categorie dei c.d. "salvaguardati o esodati", e a porre allo studio iniziative per un modello di pensionamento flessibile.

I giudizi di autorevoli esperti sulla sostenibilità del sistema restano comunque condizionati, nel profilo finanziario, ad ampie variabili collegate principalmente - nel breve e medio periodo - al Pil negativo e all'elevato livello di invecchiamento e non forniscono peraltro rassicurazioni, sotto l'aspetto sociale, in ragione del ridotto tasso sostitutivo tra retribuzione e pensione.

Assumono inoltre autonomo e crescente rilievo gli eccessivi divari nei trattamenti, collegati a disposizioni stratificate e frammentarie e posti in gran parte a carico della fiscalità generale, che finanzia complessivamente quasi un terzo della spesa pensionistica erogata dall'INPS, a ripiano dei perduranti squilibri strutturali delle principali gestioni amministrative.

A fronte delle pronunce della Corte costituzionale di annullamento di incongrui interventi legislativi di perequazione, si rafforzano istanze volte ad una ricalibratura delle prestazioni, in chiave di riequilibrio e in coerenza con il riaffermato sistema contributivo, di generalizzata applicazione.

In particolare, vengono avanzate proposte di misure strutturali e permanenti sulle pensioni più elevate, sia attraverso una ulteriore rimodulazione al ribasso della curva di rivalutazione automatica al costo della vita, sia mediante il ricalcolo - secondo le regole del modello contributivo - dei trattamenti erogati con il metodo retributivo.

**1.2** La rilevata prospettiva di inadeguatezza della prestazione pensionistica di base rende più stringente la necessità di un effettivo rilancio della previdenza



complementare, quale secondo pilastro indispensabile al buon funzionamento dell'intero sistema.

Riveste pertanto sempre maggiore urgenza la definizione delle iniziative di riforma, ormai da tempo allo studio, che partono dalla radicale trasformazione degli attuali assetti privatistici in previdenza integrativa pubblica – trasferendo all'INPS la gestione, nel segno di una rigorosa razionalizzazione – sino alla mera "manutenzione" del vigente quadro normativo.

In tale secondo ambito, richiedono scelte non più rinviabili la formula del silenzio-assenso per l'iscrizione automatica, la polverizzazione dei fondi con una modesta platea di iscritti, la perdurante scarsa quota di adesione complessiva prossima al 25% dei lavoratori potenzialmente interessati, la carente partecipazione dei giovani che più necessiterebbero delle prestazioni aggiuntive.

Nel contesto delineato si collocano, sia il "Fondo di tesoreria TFR" per le imprese con più di 50 addetti che hanno scelto di mantenere in azienda il trattamento differito, sia "Fondinps", costituito per i dipendenti "inoptanti" delle altre imprese, entrambi facenti capo all'Istituto, ma con differenziate peculiarità.

Per ciascuno di essi, vanno ribadite le notazioni critiche essenzialmente collegate, nel primo caso, alla sottrazione di liquidità alle imprese private e al pieno rispetto dello specifico vincolo di destinazione all'investimento e, nel secondo, alla instabilità e scarsa consistenza delle contribuzioni, in gran parte insufficienti a coprire gli stessi costi di gestione, che non sembrano giustificare l'autonoma esistenza.

**1.3** Nel quadro delle misure di razionalizzazione e di riordino degli enti, l'indicata scelta legislativa di istituzione di un polo unico della previdenza pubblica rende più urgente l'esigenza – ripetutamente sottolineata nei precedenti referti – della riforma del contesto ordinamentale in cui opera l'INPS.

A quasi cinque lustri dalla Legge fondante 88/89, appare indispensabile una profonda opera di rivisitazione e di adeguamento dell'integrale assetto normativo, che parta dai poteri ministeriali di vigilanza e prosegua con i principali organi di governo, il sistema dei controlli interni e il numeroso e composito insieme degli organismi – centrali e territoriali – che ne caratterizzano l'articolazione.

Va infatti ribadita l'inadeguatezza dei reiterati interventi legislativi di mera riduzione lineare delle composizioni collegiali, in un assetto che vede la coesistenza di organismi di diversa origine e natura e rispondenti alla logica della rappresentanza di categoria e al modello di governo duale.

Mantiene pertanto piena attualità – in parallelo alla complessiva riforma - la rielaborazione delle proposte parlamentari, decadute con la precedente legislatura, per l'adozione di una specifica nuova disciplina che assicuri le rappresentanze e l'armonizzazione dei trattamenti di tutte le categorie degli enti incorporati, unitamente alla sollecita e conclusiva definizione ministeriale del prescritto trasferimento formale delle corrispondenti risorse.

**1.4** Il bilancio 2012 conferma le previsioni del precedente referto sugli effetti dirompenti prodotti nei conti dell'Istituto dall'incorporazione dell'INPDAP, che viene incluso quale seconda e più grande gestione, tra quelle amministrare.

L'avanzo finanziario del periodo anteriore – già disceso dalla punta di 13,5 mld di euro nel 2008 agli 1,3 mld nel 2011, a seguito della crisi economica – si è tramutato in un deficit di 7,9 mld nei dati assestati del 2012 e il consuntivo dello stesso anno ha chiuso con un saldo negativo prossimo ai 9,8 mld.

Deve pertanto essere ribadita l'indifferibile esigenza di adeguate misure di rimedio, soprattutto in un quadro di squilibrio previdenziale già presente nei principali fondi amministrati dall'INPS, che è - per parte sua - tenuto a realizzare la definitiva e più volte preannunciata, trasparente rappresentazione contabile delle poste riferite alla previdenza, separandole compiutamente da quelle a carico della fiscalità generale.

Conviene, infatti, ancora una volta sottolineare che la piena applicazione degli strumenti e delle metodologie della contabilità analitica già in uso, anche per tale adempimento – imposto dalla Legge 35/2012 per il bilancio sociale – unitamente alla redazione di documenti attuariali puntuali e aggiornati, potrebbero fornire utili elementi di analisi e di valutazione, alle parti sociali e ai decisori politici, sulla effettiva solidità e sostenibilità nel tempo dei conti generali dell'Istituto e dell'intero sistema previdenziale.

## 2 – Gli organi

**2.1** Il tema degli organi riveste rilievo centrale nella auspicata rivisitazione normativa dell'intero assetto in cui opera l'Istituto.

I precedenti referti hanno sottolineato l'inadeguatezza sia degli interventi generali di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni non agevolmente applicabili al modello duale e rappresentativo dell'INPS, sia dei segmentati provvedimenti specifici, che ne hanno progressivamente alterato la delicata architettura, peraltro formata mediante successive stratificazioni e non pienamente uniformata al criterio dell'efficienza.

In particolare, è stato sottolineato che il prolungamento oltre la naturale scadenza (nonché di quella dell'esecutivo e della stessa legislatura) del Presidente dell'Istituto – che ha fatto seguito alla devoluzione, con un analogo atto di urgenza, dei poteri del soppresso Consiglio di Amministrazione (di seguito CdA) – e il conferimento di ulteriori compiti di riorganizzazione e di verifica, hanno aperto spazi di interferenza con le attribuzioni riservate al Direttore generale, alla dirigenza e allo stesso principale Organo rappresentativo di indirizzo e di vigilanza (da ora in avanti CIV).

Pur nella ribadita esigenza di una profonda e ampia riforma, appare quindi ineludibile quantomeno l'anticipata adozione di singoli correttivi, volti a ripristinare un assetto di migliore equilibrio e di maggiore chiarezza nel riparto delle competenze.

In proposito giova rammentare che nei mesi di maggio e giugno del 2012 sono intervenuti una mozione della Camera dei deputati, un "avviso comune" delle parti sociali e la relazione di un gruppo di esperti nominati dal Ministro del lavoro, finalizzati a riformare il sistema di governo dell'Istituto, ridisegnandone i compiti di rappresentanza legale, di indirizzo politico e amministrativo e di gestione.

Lo studio degli esperti, oltre a richiamare alcune osservazioni della Corte dei conti in materia di governance complessiva, ha prospettato una serie articolata di modifiche, che - nella confermata validità del modello duale - hanno rilevato l'esigenza di una precisa distinzione di ruoli, funzioni e responsabilità e di appropriati livelli di professionalità nei componenti degli organi, nonché di una puntuale definizione dei processi decisionali, che eviti conflitti ed eccessivi accentramenti di potere.

Delle specifiche proposte di legge poi intervenute nella materia, una, reiterata nel rinnovato Parlamento (A.C. 556), recepisce la sintesi del documento degli esperti e dell'avviso comune e prevede la reintroduzione di un ristretto CdA, in accoglimento delle principali osservazioni e raccomandazioni emerse.

In parallelo alla revisione dei principali organi centrali va ancora ribadita l'indilazionabilità – pur tenendo conto delle innovazioni della riforma "Fornero", sui Fondi di solidarietà, operate nel segno delle modifiche auspicate dalla Corte dei conti – di quella dei numerosi e spesso pleorici organismi centrali e periferici operanti presso l'INPS, oggetto di numerose iniziative, mai pervenute a compimento, in un arco di tempo di quasi cinque lustri.

**2.2** Il Presidente dell'Istituto, nominato il 30 luglio del 2008 e quasi contestualmente anche Commissario straordinario sino al 31 maggio 2010 - cumulando inoltre i compiti del CIV negli ultimi mesi del 2008 - ha ininterrottamente proseguito il ruolo congiunto di vertice monocratico di rappresentanza legale e di organo svolgente – per devoluzione – i compiti spettanti al non rinnovato e poi soppresso CdA.

Nel delineato contesto, l'ultimo referto della Corte ha segnalato come, nell'azione esercitata in rappresentanza unitaria dell'Istituto, il Presidente abbia operato in taluni casi - anche rilevanti - in carenza del previsto apporto propositivo dell'organo preposto alla tecnostruttura, in anticipo rispetto agli indirizzi del CIV e in assenza della previa disamina nell'apposita riunione di lavoro, da tenere con l'assistenza del magistrato e l'intervento dei sindaci.

Nell'occasione, è stato rimarcato che i nuovi poteri di iniziativa e di verifica - riconosciuti dal sopravvenuto D.L. 201/2011 - non potevano far premio sulle direttive ministeriali confermate dell'immutato ordinamento previgente e quindi sulle invariate prerogative degli altri organi e dei controlli, anche per la valenza del fondamentale principio di separazione delle attività operative riservate alle strutture dell'Ente e del criterio di economicità gestionale, che impone il ricorso al supporto delle medesime strutture.

Per le medesime incongrue modalità procedurali, sono stati altresì segnalati gli adempimenti sui rapporti quadrimestrali ai ministeri vigilanti introdotti per una tempestiva rendicontazione sul percorso di riordino, che tuttavia hanno visto recentemente una inversione, con la sottoposizione al previo esame dell'apposita riunione di lavoro.

Conviene comunque ribadire l'insoddisfatta esigenza per quasi un quinquennio della presenza del vertice monocratico dell'Istituto nelle più importanti riunioni del CIV, che ha assunto significativo rilievo dopo la soppressione del CdA e viene

considerata essenziale, ai fini della rendicontazione e della trasparenza, nella menzionata relazione degli esperti di nomina ministeriale.

Sul punto giova altresì sottolineare nuovamente che tale diretta interlocuzione costituisce strumento elettivo per assolvere molteplici e non secondarie finalità: l'accrescimento qualitativo della periodica e non sempre tempestiva, attività di informazione sull'andamento e sulle principali scelte di politica gestionale; la più adeguata garanzia di un costruttivo rapporto collaborativo tra i due organi; l'agevolazione del pieno esercizio dei poteri di vigilanza propri del CIV.

Sempre in tema dei rapporti tra i due principali organi dell'Istituto, deve infine segnalarsi l'inascoltato riesame – richiesto dal CIV – sulla permanenza di uno specifico Ufficio stampa, alle dipendenze dell'Organo monocratico di vertice dell'Istituto, costituito in aggiunta alla Direzione centrale Comunicazione.

In proposito vanno, infatti, evidenziati il sostanziale svolgimento di competenze analoghe e in gran parte sovrapponibili, l'intervenuta unificazione in un solo organo dei compiti presidenziali e di quelli del C.d.A., la preposizione alle due strutture di un medesimo soggetto di provenienza esterna, recentemente rinnovato nell'incarico.

**2.3** Il mancato tempestivo rinnovo e la successiva soppressione del C.d.A. hanno costituito oggetto di reiterati rilievi e osservazioni della Corte dei conti.

Al riguardo sono stati rimarcati, sia il ritardo nella prescritta ricostituzione del predetto Organo collegiale ordinario di indirizzo amministrativo, sia l'anomalo affidamento di un incarico commissariale straordinario, adottato – tra l'altro - in assenza delle previste patologie gestionali, poste a tutela dell'autonomia dell'Istituto ed espressamente indicate nello specifico D.P.R. 639/1970.

Rispetto alle auspiccate misure di riduzione delle composizioni collegiali e di semplificazione delle procedure di nomina, la Corte ha osservato che la soppressione del CdA ha di fatto tramutato il modulo della gestione commissariale – di norma straordinario e provvisorio – in assetto ordinario e permanente.

Sul punto è stata altresì sottolineata la singolarità della scelta, attuata in assenza sia di meccanismi di garanzia per il corretto esercizio delle differenziate attribuzioni di rappresentanza giuridica unitaria e di indirizzo gestionale – generalmente separate, se non antinomiche, nell'architettura degli enti pubblici – sia di modalità e procedure per assicurare il pieno esercizio dei controlli interni ed esterni, imposti e regolati da specifiche norme primarie.

E' stato inoltre evidenziato come lo studio degli esperti abbia considerato preferibile una ristretta composizione collegiale e una maggiore responsabilizzazione, tanto nelle scelte di politica gestionale e sui risultati, quanto e soprattutto nei confronti del CIV, rimarcando l'esigenza non solo di evitare eccessive concentrazioni di potere, ma di promuovere la massima trasparenza delle decisioni assunte.

Per tale ultimo aspetto – in particolare – l'ultimo referto ha segnalato la ridotta frequenza delle riunioni di lavoro per il controllo concomitante, l'esclusione dalla previa disamina di schemi di provvedimenti anche rilevanti, l'adozione di atti carenti della proposta del Direttore generale e/o della intesa e degli indirizzi del CIV.

Una inversione di tendenza – a seguito di sollecitazioni istruttorie del magistrato delegato – si è verificata nel 2013, soprattutto con il ritorno ad una cadenza più ravvicinata delle preliminari sedute di lavoro.

Resta tuttavia insoddisfatta la più volte sottolineata esigenza di una revisione dell'apposito regolamento di autodisciplina, soprattutto per una più precisa definizione delle sequenze procedimentali, oltre che per l'integrazione delle materie più importanti, includendo esemplificativamente gli incarichi dirigenziali esterni e le designazioni negli organi delle società partecipate.

Per queste ultime, vanno comunque nuovamente segnalate le anomalie connesse alla permanenza di incarichi ricoperti mediante autodesignazioni – connesse anche all'assenza di un organo collegiale di amministrazione – e di scelte operate in via autonoma e diretta e non sempre rispondenti al criterio preferenziale della selezione interna, a presidio degli interessi dell'Ente.

**2.4** In ordine al CIV, la Corte dei conti ha ripetutamente evidenziato l'esigenza di una revisione dell'ampia consistenza numerica, rilevando però - nel contempo - la necessità di una più precisa definizione del ruolo e di una maggiore esigibilità dei poteri di indirizzo e di vigilanza.

Non sono state pertanto ritenute scelte adeguate, nè la mera riduzione lineare del 30% e al rinnovo – stabilita dal D.L. 78/2010 e suscettibile di innescare problemi di ripartizione delle rappresentanze categoriali - né l'introduzione di una macchinosa fase di intesa con lo stesso CIV per la nomina del Presidente dell'Istituto, ai fini di un effettivo rafforzamento delle attribuzioni del primo.

Fattore di ulteriore complicazione è stato poi considerato il successivo provvedimento di urgenza di segno opposto – D.L. 201/2011 – che ha integrato il

collegio con ulteriori 6 membri in rappresentanza dei soppressi INPDAP ed ENPALS, aggravando le già pesanti procedure applicative.

Quali scontati esiti vanno, infatti, segnalati i ritardi nella fissazione dei criteri di scelta (D.M. 2 aprile 2012) e nella nomina – peraltro parziale – di 5 componenti aggiuntivi (D.P.C.M. 12 febbraio 2013), poi seguita da quella del rappresentante designato dalla Conferenza Stato Regioni, ma nuovamente rimaneggiata per effetto delle dimissioni di un membro eletto in Parlamento.

Né può essere trascurato il prolungato periodo di assenza – a partire dall'avvio del 2012 e durante la delicata fase di accorpamento - proprio dei rappresentanti di categoria degli enti soppressi.

In parte connessi, devono essere altresì evidenziati i ritardi nella periodica ricostituzione alla naturale scadenza, che hanno comportato un differimento ex lege (228/2012) al 31 aprile 2013, una proroga amministrativa di 45 giorni e un ulteriore prolungamento legislativo fino alla nomina dei nuovi componenti e comunque non oltre il 30 settembre dello stesso anno ( D.L. 69/2013).

Il Consiglio uscente, ricostituito con D.P.C.M. 8 agosto 2013, è rimasto in carica sino all'insediamento del nuovo, intervenuto il 1° ottobre 2013 e, nella stessa riunione ha avuto luogo l'elezione del Presidente e del Vice Presidente.

Va tuttavia rilevato che, per effetto della successione in un primo tempo del taglio percentuale e in un secondo della integrazione collegata agli esponenti degli enti incorporati, l'attuale collegio vede la composizione numerica diminuita di due sole unità e quindi da 24 a 22 membri, dei quali uno resta ancora da designare da parte della Conferenza Stato Regioni.

Gli eventi richiamati, che hanno concorso a indebolirne il ruolo, confermano l'indifferibilità di un tangibile rafforzamento del CIV – in un quadro di più ristretta compattezza dimensionale e di maggiore semplificazione delle procedure di nomina – nella ricerca di un adeguato bilanciamento dei poteri, che sia coerente con il complesso e delicato funzionamento del sistema duale.

In proposito, conviene nuovamente rammentare che gli esperti nominati dal Ministro del lavoro hanno prospettato il rilancio del CIV e del suo ruolo strategico, non solo attraverso l'inserimento della specifica innovata funzione nella stessa mutata denominazione del collegio (Consiglio di indirizzo strategico e di vigilanza - CISV), ma precisandone i compiti di reale definizione della strategia dell'Ente e di effettivo controllo sulla concreta attuazione.

Quali più penetranti poteri – oltre al suggerito inserimento di un rappresentante del Ministero del lavoro, da estendere peraltro al Ministero dell'economia, in ragione

dei notevoli apporti dal bilancio statale – sono stati indicati quelli di richiedere, all'organo di amministrazione, la modifica della proposta di bilancio per una più flessibile e calibrata esigibilità della vigilanza sull'attuazione degli indirizzi prefissati e, al Ministero vigilante, la promozione dell'azione di responsabilità e della revoca dei componenti dell'organo di amministrazione.

Una precisa definizione appare comunque indispensabile nel riparto dei poteri tra il Presidente dell'Istituto e il CIV – nel sopravvenuto quadro normativo - e quindi per l'adattamento al sistema duale delle disposizioni dettate in via generale per le pubbliche amministrazioni, che affidano nuovi compiti agli organi di indirizzo politico e amministrativo.

Non risulta infatti raggiunta una soluzione univoca neanche nel confronto con l'INAIL e il CIV dell'INPS ha rivendicato le proprie competenze sia per gli adempimenti introdotti dal D.lgs.150/2009, in materia di sistema di misurazione e valutazione della *performance*, sia dalla Legge 190/2012 con riguardo alla prevenzione della corruzione, che risultano infatti adottati con un duplice atto conforme tanto dal Presidente dell'Istituto quanto dallo stesso CIV.

Nell'attesa di una apposita auspicabile riforma complessiva, deve comunque ribadirsi l'esigenza di una rapida integrazione del collegio, da completare con la nomina del membro in rappresentanza degli enti locali, oggetto di espressa riserva nel decreto di ricostituzione.

In ordine alla revisione dei molteplici organismi centrali e periferici – promossa dal Presidente dell'Istituto nel quadro della periodica ricognizione annuale di quelli ritenuti ancora indispensabili (art.41 della Legge 449/1997) – il CIV ha confermato quale scelta elettiva una specifica riforma, accolta in appositi atti parlamentari della precedente legislatura (Camera 2783 e Senato 1822) e non ancora riproposti in quella attuale, dei quali viene segnalata la persistente validità e urgenza, previ adeguati aggiornamenti.

Sul punto deve tuttavia rilevarsi che uno studio apposito della tecnostruttura ha evidenziato ampi spazi per la rammentata e consentita razionalizzazione in via amministrativa, che non appare ulteriormente rinviabile, soprattutto nelle segnalate situazioni di collegi spesso pletorici e privi di reali esigenze operative, come esemplificativamente per i casi di taluni degli organismi ancora presenti nella gestione pubblica ex INPDAP.



**2.5** In ordine all'assetto della vigilanza ministeriale e dei controlli spettanti al Collegio dei sindaci, vanno ribadite le osservazioni formulate nei precedenti referti, sulla esigenza di una specifica revisione, che assume maggiore rilevanza in esito alle più recenti innovazioni normative.

La stratificazione di molteplici disposizioni anteriori e successive alla richiamata Legge fondante 88/89 – uniformata al controllo sugli atti – l'intervenuta istituzione del CIV con proprie attribuzioni di vigilanza e il rinvio al codice civile per quelle dei sindaci, hanno condotto ad una non agevole applicazione integrata di norme spesso ispirate a logiche diverse.

Innanzitutto appare ineludibile la ridefinizione della latitudine dei poteri ministeriali – ancora basati su procedure approvative dei provvedimenti più importanti, oltre che su una disciplina risalente per il commissariamento (D.P.R. 639/70), riguardante altresì generiche patologie gestionali e comunque priva di gradualità sanzionatoria – da aggiornare ai più recenti orientamenti legislativi di rispetto delle autonomie e da delimitare alle verifiche di coerenza con i programmi e gli indirizzi governativi in materia di previdenza.

Deve infatti essere nuovamente sottolineato che l'intervenuta concentrazione della politica gestionale nell'Organo monocratico di vertice dell'Istituto e i più stringenti legami con i Ministri vigilanti – dei quali costituisce espressione e ai quali risponde con relazioni quadrimestrali – rischiano di rendere meramente esecutiva l'autonoma configurazione di Ente (sia pure di natura strumentale) riconosciuta all'Istituto, ponendosi altresì in contrasto con il prescelto modello di governo duale.

In proposito giova altresì rammentare che lo stesso e più volte richiamato documento degli esperti, prefigura un esercizio evoluto della vigilanza ministeriale, attraverso 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 dei controlli interni, ma evitando di compromettere l'indispensabile autonomia di governo e di gestione riservata all'Ente.

Considerazioni in parte simili devono essere ancora una volta prospettate in ordine al Collegio dei sindaci, negli aspetti relativi alla coerenza con il complessivo modello di governance prescelto, alla precisa identificazione delle attribuzioni, alla adeguata consistenza numerica.

Riguardo alle competenze, conviene nuovamente sottolineare che vengono in concreto svolti sia controlli su singoli atti e in particolare su quelli relativi alla gestione del patrimonio (ex art.10, co. 1, della Legge 88/89) – e quindi più penetranti rispetto

a quelli vigenti per le stesse amministrazioni ministeriali - sia compiti di vigilanza sul rispetto delle norme generali e specifiche dell'Ente e sul suo assetto organizzativo e contabile in virtù dell'operato rinvio al codice civile (ex art.3, co. 7, del D.lgs. 479/94), oltre al prescritto intervento alle sedute degli organi dell'Istituto e dei Comitati centrali preposti ai numerosi fondi e gestioni dallo stesso amministrati.

Con riferimento alla consistenza numerica - stabilita dal D.lgs. 479/94 in sette membri (di cui 4 designati dal Ministero del lavoro e 3 dal Ministero dell'economia) collocati fuori ruolo e poi allargata a nove (1 per ciascuno dei predetti Ministeri) in esito alle ultime incorporazioni - non può non ribadirsi il contrasto con le linee legislative di razionalizzazione dei collegi e di contenimento dei corrispondenti costi, che nella specie oltrepassano la metà degli oneri di tutti gli altri organi dell'Ente e salgono all'importo di circa 2 mln di euro, per i soli compensi fissi e le missioni.

Sempre in ordine alla composizione e quale più recente anomalia connessa alla specifica disciplina dell'Istituto, che prescrive quale requisito di nomina la qualifica di dirigente generale, va altresì segnalata l'avvenuta sostituzione (per collocamento a riposo) di un dirigente di prima fascia del Ministero dell'economia con un altro di seconda fascia, in applicazione di una differente norma primaria sopravvenuta in materia di riordino degli incarichi nella medesima amministrazione, mentre risulta pressoché contestualmente rinnovato dal Ministero del lavoro un membro scaduto, in puntuale attuazione dell'ordinamento proprio dell'Ente.

In merito a tale ultimo aspetto, conviene sottolineare - oltre alla generale esigenza del tempestivo rinnovo dei membri scaduti, poichè al momento manca un componente in rappresentanza del Ministero del lavoro - la necessità di un apposito adeguamento normativo, che risponda ad una logica comune nel quadro di una più ampia e generale riforma del collegio, divenuta ormai indifferibile.

Al riguardo il documento di studio degli esperti ministeriali prospetta una ricalibratura della consistenza collegiale "agli effettivi carichi di lavoro" e il ricorso a membri esterni, ma giova in materia segnalare, oltre alla necessaria correlazione con la scelta definitiva sulla latitudine dei compiti, l'indispensabile collegamento funzionale con il Ministero vigilante, cui si aggiunge il livello della qualifica rivestita, in ragione soprattutto delle dimensioni, complessità e delicatezza delle differenziate attività dell'Istituto e della sua articolata organizzazione.

In ordine all'azione svolta dai sindaci, trova conferma la positiva valutazione espressa nei precedenti referti, tenuto conto dell'impegno profuso nell'esercizio delle funzioni di controllo, che si è tradotto, tra l'altro, in 47 sedute collegiali nel 2012 - spesso proseguite in successive riunioni - nella redazione di approfondite e

significative relazioni sui documenti di bilancio e nella formulazione di rilievi sulla maggiori criticità gestionali e raccomandazioni per migliorare l'andamento dell'Istituto.

Una particolare attenzione è stata dedicata ai provvedimenti organizzativi e alle nomine dirigenziali, alla attività contrattuale, alla gestione del personale e alla delicata fase di avvio della integrazione degli enti soppressi, procedendo inoltre – nel corso dell'anno 2012 - a verifiche mirate sul territorio.

**2.6** Con riguardo al Direttore generale, in linea con i precedenti referti, va innanzitutto ancora rilevato che la sua originaria e peculiare configurazione quale organo – confermata nel tempo da norme primarie – trova fondamento nella istituzione del sistema duale e risponde alla logica del delicato sistema di contrappesi, che ne costituisce la principale caratteristica.

La predetta qualificazione giuridica, non solo nominalistica, appare inoltre coerente, sia con il rispetto del sopravvenuto principio di distinzione tra poteri di indirizzo e di gestione, sia con l'esigenza di assicurare, tanto la "piena responsabilità sulla traduzione degli indirizzi in obiettivi di gestione", quanto il "ruolo di garante dell'imparzialità e della continuità della tecnostruttura", evidenziati nella relazione degli esperti ministeriali.

Deve pertanto esserne ribadita la centralità della funzione di preposizione e coordinamento della complessiva attività svolta dall'Istituto – annoverato tra le macrostrutture caratterizzate da numerose articolazioni centrali e locali – che costituisce strumento elettivo per garantire l'unitarietà di azione.

Allo stesso fine appaiono indispensabili il riconoscimento di tutte le attribuzioni necessarie a conseguire gli obiettivi e i risultati e la corrispondente integrale assunzione delle relative responsabilità, non estesa peraltro alle competenze sulla dirigenza generale, riservate al Presidente dell'Istituto.

Risulta comunque infungibile l'essenziale ruolo di snodo e di cerniera tra gli altri organi e gli uffici, propri della figura del Direttore generale, al quale spetta tradurre in piani operativi le linee di programmazione generale, ottimizzando l'impiego delle risorse.

In proposito le precedenti relazioni hanno osservato che l'implicito trasferimento al Presidente della proposta di nomina dello stesso Direttore, derivante dalla soppressione del CdA, ha di fatto consolidato la catena di comando tra il vertice governativo e quello di indirizzo gestionale dell'Istituto vigilato, introducendo un

modello più vicino a quello dell'Agenda ministeriale e quindi in contrasto con l'autonomia riconosciuta all'Ente stesso dal legislatore.

Negli stessi referti è stata tuttavia sottolineata la pari implicita riaffermazione delle immutate norme primarie che conferiscono all'organo preposto alla tecnostruttura i poteri generali di iniziativa e proposta (art.12, co. 1, della Legge 88/89) e quelli specifici sulla ristrutturazione operativa, la consistenza degli organici e la promozione dei dirigenti (art.12, co. 2, della stessa Legge 88), chiaramente collegati alla attribuita responsabilità dell'intera gestione.

Nelle medesime occasioni non si è mancato inoltre di evidenziare l'analogo orientamento espresso dalle specifiche e reiterate direttive ministeriali, nelle quali viene evocato l'istituto della "proposta conforme" per le competenze di esplicita e diretta individuazione da parte del legislatore.

In proposito e nell'attesa dell'auspicata complessiva riforma, deve la Corte pertanto riaffermare che spetta al Direttore - in derivazione dalla espressa lettera della legge, dalla prevista preposizione alla tecnostruttura e dalla corrispondente responsabilità del suo operato - un generale potere di proposta, che riveste rafforzati aspetti di obbligatorietà nei casi di diretta investitura di taluni qualificati compiti.

Sempre in via ordinaria, deve altresì ritenersi che gli atti del Presidente non possono non trovare predisposizione iniziale nella tecnostruttura, che si traduce nelle apposite proposte del Direttore generale, da sottoporre al medesimo Presidente, in esecuzione degli indirizzi strategici del CIV e degli indirizzi gestionali formulati dallo stesso Vertice monocratico dell'Istituto.

**2.7** Come già detto in precedenza, assume sempre maggiore urgenza una definitiva riforma del composito ordinamento dei numerosi Comitati centrali dei fondi e delle gestioni e casse amministrate - cui si sono aggiunti quelli degli enti soppressi e incorporati - e degli oltre 900 organismi operanti sul territorio, pur nell'immutato rispetto del principio della rappresentatività.

Al riguardo deve la Corte confermare quale strumento elettivo uno specifico e approfondito intervento di razionalizzazione, che può trovare validi elementi - per impostazione e contenuti - nei menzionati disegni di legge parlamentari (paragrafo 2.4), presentati nella passata legislatura e sostanzialmente frutto di una previa elaborazione degli organi dell'Istituto.

In proposito giova altresì ancora una volta sottolineare che le proposte formulate assumono rilievo, sia per la riconduzione in poche aree omogenee dei Comitati

centrali, sia per la eliminazione di circa 2.000 Commissioni, oltre che per il drastico taglio delle composizioni numeriche e delle relative spese di funzionamento, comprensive dei costi delle risorse umane e strumentali coinvolte.

L'auspicato intervento consentirebbe – tra l'altro – l'effettivo recupero degli originari compiti di indirizzo, la piena valorizzazione del ruolo di terzietà rispetto all'apparato e il compiuto svolgimento delle funzioni decisorie nell'ambito del contenzioso amministrativo, concorrendo a produrre un effetto deflattivo su quello giudiziario.

**2.8** La spesa complessivamente impegnata per gli organi dell'Ente sale a 4,1 mln di euro, con un aumento di 1,1 mln sul 2011, in parte prodotto dall'inclusione dell'onere degli organi dei soppressi INPDAP ed ENPALS.

Si calcola invece una riduzione del 46% (da 7,6 a 4,1 mln di euro) rispetto alle spese per gli organi sostenute dai singoli enti prima della incorporazione - rispettivamente nell'ammontare di circa 4 mln per l'ex INPDAP e 0,6 mln per l'ex ENPALS - rilevabile dai corrispondenti bilanci del 2011 e quindi un risparmio strutturale di 4,6 mln.

In ordine al Presidente dell'Istituto, deve peraltro ancora essere segnalata la ingiustificata e perdurante assenza del provvedimento di determinazione delle indennità - previsto dal D.L. 78/2010 - e la confermata attribuzione transitoria della precedente misura di 115.524 euro annui, maggiorata del 50% per i compiti sostitutivi del CdA.

Rimangono immutati anche i compensi annui di 26.866 euro per il Presidente del CIV e di 16.119 euro per ciascuno dei componenti e quelli di 17.910 euro spettanti al Presidente del Collegio dei sindaci (16.716 al Vice Presidente) e di 14.925 euro (3.223 ai supplenti) per ciascuno dei componenti effettivi.

Il Direttore generale continua a percepire il trattamento stabilito nella delibera del CdA n. 38 del 2002, che prevede una differenziazione rispetto alla dirigenza di prima fascia.

L'importo erogato nel 2012 ammonta a euro 302.937 (comprensivi di stipendio, trattamento accessorio e arretrati), in base a quanto risulta dal sito istituzionale dell'Ente.

In applicazione del richiamato D.L. 78/2010, non viene più corrisposto il gettone di presenza per ciascuna delle sedute degli organi collegiali.

La seguente tabella confronta la spesa sostenuta nel 2011 e 2012 per gli organi e organismi collegiali - a titolo di compensi fissi, gettoni e rimborsi - e riporta separatamente l'onere degli enti incorporati, relativo alla prosecuzione dell'attività per gli adempimenti di chiusura nel primo trimestre del secondo anno.

(euro)

ORGANI	compensi fissi	Impegni spesa gettoni	Impegni spesa rimborsi	Anno 2011	incidenza su totale	compensi fissi	Impegni spesa gettoni	Impegni spesa rimborsi	Anno 2012	incidenza su totale	differenza 2012 su 2011	% variazione
Presidente	217.162	0	17.135	234.297	7,1%	218.063	0	13.092	231.155	6,7%	-3.142	-1%
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	385.266	0	165.030	550.296	16,7%	389.450	0	138.414	527.864	15,4%	-22.432	-4%
Collegio sindacale	1.787.843	0	2.115	1.789.958	54,2%	1.971.845	0	664	1.972.509	57,6%	182.551	10%
<b>Sub. Tot. A</b>	<b>2.390.271</b>	<b>0</b>	<b>184.280</b>	<b>2.574.551</b>	<b>78,0%</b>	<b>2.579.358</b>	<b>0</b>	<b>152.170</b>	<b>2.731.528</b>	<b>79,7%</b>	<b>156.977</b>	<b>6%</b>
<b>Comitati e Comm.ni Centrali</b>												
FPLD	0	5.379	7.316	12.694	0,4%	0	6.247	6.260	12.507	0,4%	-187	-1%
Prestazioni Temporanee	0	3.924	5.000	8.924	0,3%	0	3.973	3.356	7.329	0,2%	-1.595	-18%
GIAS	0	600	0	600	0,0%	0	500	0	500	0,0%	-100	-17%
CD-CM	0	2.281	12.867	15.149	0,5%	0	2.556	8.069	10.625	0,3%	-4.524	-30%
Artigiani	0	1.500	5.324	6.824	0,2%	0	1.768	5.325	7.093	0,2%	269	4%
Commercianti	0	4.184	7.419	11.603	0,4%	0	6.998	12.286	19.284	0,6%	7.681	66%
Parasubordinati	0	0	0	0	0,0%	0	2.396	3.099	5.495	0,2%	5.495	0%
FF.SS.	0	1.680	2.000	3.680	0,1%	0	462	0	462	0,0%	-3.218	-87%
Volo	0	1.000	1.500	2.500	0,1%	0	2.079	1.443	3.522	0,1%	1.022	41%
Clero	0	1.304	3.775	5.080	0,2%	0	396	965	1.361	0,0%	-3.719	-73%
Familiari	0	1.500	2.515	4.015	0,1%	0	1.027	2.476	3.503	0,1%	-512	-13%
Commissione CAU	0	7.777	2.000	9.777	0,3%	0	4.120	0	4.120	0,1%	-5.657	-58%
Gas	0	1.500	5.000	6.500	0,2%	0	642	1.000	1.642	0,0%	-4.858	-75%
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>33.645</b>	<b>55.335</b>	<b>88.981</b>	<b>2,7%</b>	<b>0</b>	<b>33.164</b>	<b>44.279</b>	<b>77.443</b>	<b>2,3%</b>	<b>-11.538</b>	<b>-13%</b>
<b>Comitati Fondi di Solidarietà</b>												
Credito	0	2.988	1.700	4.688	0,1%	0	1.854	3.257	5.111	0,1%	423	9%
Credito Cooperativo	0	1.634	2.000	3.634	0,1%	0	1.787	1.000	2.787	0,1%	-847	-23%
Assicurativi	0	1.795	1.950	3.745	0,1%	0	386	0	386	0,0%	-3.359	-90%
Monopoli	0	2.640	3.883	6.523	0,2%	0	1300	2.488	3.788	0,1%	-2.735	-42%
Tributi	0	1.717	4.611	6.328	0,2%	0	1.640	5.139	6.779	0,2%	451	7%
Poste	0	1.500	4.000	5.500	0,2%	0	2.184	3.693	5.877	0,2%	377	7%
Trasporto Aereo	0	5.063	2.000	7.063	0,2%	0	4.656	2.000	6.656	0,2%	-407	-6%
<b>Totale Comitati Fondi di solidarietà Sub. Tot. C</b>	<b>0</b>	<b>17.336</b>	<b>20.144</b>	<b>37.480</b>	<b>1,1%</b>	<b>0</b>	<b>13.807</b>	<b>17.577</b>	<b>31.384</b>	<b>0,9%</b>	<b>-6.096</b>	<b>-16%</b>
<b>Totale Comitati e Comm. Centrali (Sub. Tot. B + Sub.C) Tot. D</b>	<b>0</b>	<b>50.981</b>	<b>75.479</b>	<b>126.460</b>	<b>3,8%</b>	<b>0</b>	<b>46.971</b>	<b>61.856</b>	<b>108.827</b>	<b>3,2%</b>	<b>-17.633</b>	<b>-14%</b>
<b>Comitati e Comm.ni a livello periferico</b>												
Comitati regionali:	0	142.591	155.242	297.834	9,0%	0	149.592	157.656	307.248	9,0%	9.414	3%
1) Commissioni CIG	0	208.028	26.638	234.666	7,1%	0	184.129	31.003	215.132	6,3%	-19.534	-8%
2) Commissioni di congruità	0	3.240	0	3.240	0,1%	0	0	0	0	0,0%	-3.240	-100%
<b>Comitati e Comm. a livello periferico Sub. Tot. E</b>	<b>0</b>	<b>353.859</b>	<b>181.881</b>	<b>535.740</b>	<b>16,2%</b>	<b>0</b>	<b>333.721</b>	<b>188.659</b>	<b>522.380</b>	<b>15,2%</b>	<b>-13.360</b>	<b>-2%</b>
<b>OIV Sub. Tot. F</b>	<b>65.742</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>65.742</b>	<b>2,0%</b>	<b>63.798</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>63.798</b>	<b>1,9%</b>	<b>-1.944</b>	<b>-3%</b>
<b>TOTALE GENERALE Tot. A + Tot. D + Tot. E + Tot. F</b>	<b>2.456.013</b>	<b>404.841</b>	<b>441.640</b>	<b>3.302.493</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.643.156</b>	<b>380.692</b>	<b>402.685</b>	<b>3.426.533</b>	<b>100%</b>	<b>124.040</b>	<b>4%</b>

Compensi fissi Organi ex- INPDAP 417.163 (1° trimestre 2012)

Compensi fissi Organi ex- ENPALS 128.563 (1° trimestre 2012)

I dati esposti confermano l'ammontare comparativamente più alto e in aumento, già evidenziato per il Collegio dei sindaci - che viene posto a carico dell'Ente, in via diretta o tramite rimborso all'amministrazione di appartenenza - e una lieve ulteriore contrazione degli importi relativi agli altri organi e comitati.

Va comunque rilevato che il totale generale subisce un incremento, soprattutto per effetto del maggiore importo riferito all'organo di controllo interno, mentre la risalita comparativamente modesta degli altri valori per taluni comitati, si riconnette alle più frequenti riunioni e/o ai maggiori spostamenti dalle località di residenza dei componenti, oppure alla intervenuta nomina di collegi scaduti nel 2011 e non rinnovati tempestivamente nello stesso anno.



### 3 – L'assetto strutturale

**3.1** L'arco di tempo oggetto di referto è stato caratterizzato dall'avvio e dalla graduale attuazione del percorso di sostanziale incorporazione di fatto dell'INPDAP e dell'ENPALS – negli aspetti delle risorse strumentali, umane e finanziarie – in attesa dei decreti ricognitivi di trasferimento previsti dall'art.21, co.2, del D.L. 201/2011.

Le oggettive difficoltà dell'integrazione – decisa attraverso l'approvazione parlamentare di uno stringato provvedimento governativo di urgenza – hanno indotto l'Istituto a privilegiare un approccio pragmatico, anche in ragione dei condizionamenti imposti dalla transitoria permanenza stabilita per le strutture centrali di primo livello degli enti soppressi.

L'operazione si è innestata nel quadro di precedenti misure di riassetto – iniziate nell'ultima parte del 2008 e in corso di svolgimento – che hanno visto la severa riduzione da 28 a 12 degli uffici dirigenziali di vertice nella Direzione generale e una progressiva razionalizzazione logistica e revisione organizzativa delle sedi, peraltro in assenza di un compiuto piano unitario e mantenendo talune disarmonie nella applicazione degli indirizzi legislativi sulla concentrazione nell'esercizio delle funzioni istituzionali e nella riduzione e unificazione di quelle strumentali.

In proposito, conserva piena attualità la riflessione, sottolineata nei precedenti referti, sulla permanenza di alcune Direzioni centrali svolgenti attività strumentali – quali, esemplificativamente, quelle preposte alla pianificazione e controllo di gestione, alla organizzazione, alla gestione delle risorse umane, all'ispettorato e sistemi di *auditing* e alla comunicazione (contrassegnata dalla coesistenza di un ufficio stampa) - da riesaminare nel contesto di eventuali scorpori di attività in espansione e/o particolarmente critiche.

Ai primi atti operativi, volti ad assicurare la continuità delle prestazioni degli enti soppressi, hanno fatto seguito quelli di indirizzo politico e amministrativo, ancora peraltro adottati in assenza di un previo ed organico piano unitario – sollecitato dal Ministero del lavoro e dal CIV – e non sempre rispondenti all'ordinato rispetto delle competenze e dei differenti ruoli degli organi, come rilevato nel capitolo 2.

Nella generale azione di temporaneo riassetto – ispirato alla linea della definizione a tendere – l'integrazione ha presentato delicati problemi per l'ex INPDAP, nel quale era presente un numero di uffici centrali di livello generale (13) e di incarichi dirigenziali di prima fascia (12+2 componenti dell'OIV) superiore a quello dell'INPS, a fronte di una dimensione di bilancio e di personale tre volte inferiore.

Al fine di garantire livelli di servizio omogenei e adeguati alle diverse platee degli utenti e di eliminare nel contempo le duplicazioni di competenza, è stata attribuita all'ex INPDAP la denominazione di "Gestione dei dipendenti pubblici" e - nelle more del conclusivo riassetto e fermi i relativi esiti - si è addivenuto alla istituzione di 3 nuove Direzioni centrali (Formazione e sviluppo competenze, Assistenza ed invalidità civile, Credito e welfare) e al conferimento di 3 specifici incarichi di dirigente generale, oltre all'assegnazione *ad interim* di 7 delle 13 strutture centrali ex INPDAP, rendendo indisponibili i corrispondenti posti.

Nell'ambito di ciascuna Direzione centrale sono state mantenute le specifiche aree rette da dirigenti di seconda fascia, i quali - in assenza della riduzione prevista dal D.L. 138/2011, considerata invece dal D.P.C.M. 23 gennaio 2013 nella rideterminazione della dotazione organica di INPS in attuazione del D.L. 95/2012 - hanno raggiunto il totale complessivo di 186 unità (131 nel 2011), mentre le aree di vice direzione sono salite a 27 (16 nel 2011).

Sul presupposto della variazione al piano dei capitoli del bilancio generale, è stata operata altresì - senza contestuale modifica all'ordinamento delle funzioni - la ripartizione della competenza in materia di acquisti fra la preesistente Direzione centrale risorse strumentali e le due strutture centrali della gestione pubblica (Approvvigionamenti e provveditorato, Patrimonio e investimenti), in ragione delle diverse tipologie di spesa o categorie merceologiche.

Nell'ambito delle osservazioni e considerazioni connesse al riassetto finale - ferma restando l'oggettività della nuova missione istituzionale acquisita dall'Istituto e svolta dalla Direzione centrale Credito e welfare - richiede una attenta riflessione e una rigorosa analisi costi/benefici l'inversione dell'orientamento sulla centralizzazione degli acquisti - che ha comunque registrato un contenimento della spesa nel biennio 2010/2011 - soprattutto ove si realizzasse la programmata gestione del patrimonio immobiliare attraverso appositi fondi di investimento.

Una pari riflessione appare indispensabile per la Direzione centrale sulla formazione - corrispondente alla analoga struttura, soppressa nel riordino del 2008 e confluita nella Direzione centrale Risorse umane - che può rivestire un ruolo strategico, soprattutto nella prima fase della riorganizzazione integrata, ma rimane condizionata dai tagli legislativi operati nel settore e dalla congruità delle decrescenti risorse finanziarie disponibili.

Lo scorporo, dalla struttura centrale per le pensioni, delle funzioni assegnate alla nuova Direzione Assistenza e invalidità civile, sembra rinvenire oggettivo fondamento nel rafforzato presidio - a livello di competenze amministrative - di un'area critica e

ormai nevralgica, oltre che nella risposta alla crescente richiesta di protezione sociale e nella logica della separazione delle prestazioni integralmente finanziate dallo Stato, consentendo altresì di pervenire alla autonoma predisposizione di un apposito budget e di una più adeguata documentazione informativa sul bilancio delle uscite e di un più assiduo monitoraggio della spesa in materia.

Restano poi da verificare le scelte sulle Direzioni centrali, in funzione strumentale, che presentano oggettive duplicazioni – in parte assegnate, come già detto, ad interim – per le quali si rafforzano le considerazioni e osservazioni formulate nei precedenti referti e, in particolare, sul rammentato rispetto del principio di concentrazione sulle effettive attribuzioni istituzionali, ricercando adeguate coerenze con il bilancio per missioni e programmi.

Si attende, inoltre, la soppressione della Direzione Organi ex INPDAP, anche a seguito dell'intervenuto pensionamento del Direttore centrale, sia in attuazione delle misure sulla spending review, che in linea con la scelta organizzativa del 2008 di declassare a seconda fascia gli uffici di supporto agli organi.

In ordine alla revisione logistica della Direzione generale va sottolineata la necessità della più rapida razionalizzazione, con risparmio dei canoni locativi e la liberazione degli immobili strumentali, collegati anche ai recenti accorpamenti.

**3.2** Il riordino ha interessato anche le quattro aree dei professionisti e le corrispondenti funzioni di Coordinamento generale, riferite al settore legale, medico/legale, statistico/attuariale e tecnico/edilizio, che ha visto la sovrapposizione di tre aree (con esclusione di quella medico legale, ad eccezione di una sola unità ex ENPALS) e dei relativi Coordinatori.

Con specifico riguardo al Coordinamento legale, si è riscontrata la presenza nell'ex INPDAP di 12 coordinatori centrali su 50 avvocati, a fronte dei 9 in INPS sui complessivi 335 avvocati, previsti dal riassetto organizzativo e funzionale del 2009, teso a ridimensionare il contenzioso - pari a un quinto di quello nazionale in materia civile - ad accrescere l'efficienza del servizio e a contrarre i relativi costi, per il quale si rinvia al capitolo 9.

Nell'area legale – ove rimane aperto l'appello al Consiglio di Stato degli avvocati dell'INPS sulla riorganizzazione operata – i primi segni di inversione nelle giacenze del contenzioso impongono una puntuale verifica dei risultati prodotti dalle misure straordinarie e transitorie di ricorso alle prestazioni di professionisti esterni.

L'auspicabile superamento della fase emergenziale renderebbe, infatti, ineludibile una approfondita analisi dei costi e benefici e una definitiva scelta sul ripristino di una adeguata dotazione dell'avvocatura interna, in grado di fornire piena risposta alla integrale esigenza di tutela e di consulenza giuridica, indispensabili al corretto svolgimento dell'azione istituzionale dell'Ente.

Quanto al Coordinamento tecnico/edilizio è venuta in emersione l'esigenza prioritaria di armonizzare con tempestività processi operativi e trattamento economico; in ordine al rimborso riconosciuto ai tecnici per le perizie sui mutui immobiliari, sono insorte perplessità sul fondamento giuridico e sui procedimenti attuativi seguiti presso l'ex INPDAP, per i quali sono in corso approfondimenti istruttori.

In riferimento al Coordinamento statistico/attuariale si pone la questione della scelta tempestiva del Coordinatore generale unico, che si prospetta anche nel settore legale e in quello tecnico/edilizio, in ragione degli intervenuti pensionamenti.

Con riguardo al Coordinamento medico/legale, conviene rammentare la riorganizzazione operata nell'INPS, che lo ha ripartito nel Coordinatore generale, 10 coordinamenti centrali, 20 centri medico/legali ad elevata complessità e 89 centri medico/legali provinciali (di cui 20 con funzioni di coordinamento regionale).

A fronte delle diversificate funzioni da svolgere – implicanti tecniche direzionali di coordinamento, gestione e controllo – la dotazione delle unità impiegate vede, nella misura di 94, i Dirigenti medico/legali di secondo livello (apicale) e, in 488, quelli di primo livello (iniziale).

In proposito conservano attualità le osservazioni sulla crescente mole di attribuzioni in materia di invalidità civile e sul necessitato apporto esterno quasi doppio rispetto alle unità di ruolo, che assume aspetti di delicatezza nella selezione delle professionalità – resa più rigorosa, a seguito delle sollecitazioni istruttorie – e non assicura comunque l'esercizio indipendente di importanti funzioni ad elevato valore sociale.

Anche nello specifico settore si impone pertanto una accurata verifica sui costi e benefici dell'attuale assetto, comparando gli oneri delle prestazioni esternalizzate rispetto a quelle interne e gli effetti conseguiti in termini di uniformità sul territorio sia della correttezza degli accertamenti sanitari che dei trattamenti, per i quali si rinvia al capitolo 7.

**3.3** L'articolazione periferica delle funzioni e il modello organizzativo delle strutture regionali e di produzione - ridefiniti nel 2008 con determinazione commissariale e successive circolari - sono stati estesi e integrati nel 2013, in via sperimentale, nelle more dei menzionati decreti di trasferimento delle risorse degli enti incorporati.

Nello specifico ambito permangono 20 Direzioni regionali di cui 15 a livello dirigenziale generale - delle quali 5 gradualmente integrate (3 coperte ad *interim* e 4 da dirigenti ex INPDAP) - che si confermano quali poli di riferimento per le funzioni produttive delle strutture ricomprese nel bacino di rispettiva competenza, preposte al governo dei processi istituzionali e delle risorse assegnate, con la complessiva responsabilità della gestione e dei risultati, oltre che della gestione diretta dei processi di supporto.

Il modello di direzione regionale unificata, al fine di assicurare le funzioni della gestione pubblica, prevede la trasformazione delle aree dirigenziali attraverso l'inserimento e/o la confluenza di specifiche attività - che garantiscano, in staff al Direttore regionale, la piena integrazione e razionalizzazione degli ambiti di responsabilità in precedenza spettanti alle parallele direzioni ex INPDAP e dei corrispondenti processi di esercizio delle relative missioni istituzionali - oltre alla introduzione delle funzioni manageriali "Gestione patrimonio" e "Strutture sociali", nelle sedi con maggiori consistenze immobiliari o caratterizzate dalla presenza di complessi adibiti a prestazioni sociali.

La sperimentazione del nuovo modello è stata programmata per la seconda metà del 2013 in 4 regioni: Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Marche.

Risultano confermate anche le preesistenti 106 Direzioni provinciali (di cui 4 ad elevata dimensione, per le aree metropolitane di Torino, Milano, Roma e Napoli), integrate con le corrispondenti direzioni ex INPDAP, responsabili degli obiettivi di produzione, con compiti di gestione dei flussi assicurativi e contributivi e dei conti degli iscritti, oltre che di erogazione dei servizi delle Agenzie di rispettiva competenza.

In ciascuna delle predette direzioni le responsabilità e le funzioni istituzionali e di supporto ex INPDAP sono inserite nelle corrispondenti attività manageriali e nei relativi assetti organizzativi, mentre gli uffici per le relazioni con il pubblico confluiscono nella nuova area dirigenziale denominata "*Customer care*".

L'applicazione sperimentale è stata programmata nell'arco dell'intero anno 2013 in 18 sedi, con la previsione dell'estensione generalizzata a partire dall'inizio del 2014.

Come già evidenziato nei precedenti referti, le Direzioni provinciali - in origine automaticamente collegate alla istituzione del corrispondente ente territoriale - sono

ancora formalmente subordinate alla previa valutazione di costi e benefici e alla coerenza con i parametri dei bacini di utenza e dei livelli di servizio, ai quali non risulta allineata la riconversione delle pregresse Agenzie in strutture provinciali, in esito alla creazione delle province di Monza-Brianza, Fermo, Barletta-Andria-Trani, Carbonia-Iglesias e Olbia-Tempio.

L'assetto complessivo rimane comunque sottoposto ulteriori modifiche, per effetto delle misure che prevedono una revisione delle province.

Permangono altresì, sostanzialmente immutate, 51 Agenzie complesse per la gestione dei flussi assicurativi e contributivi e per la erogazione degli altri servizi, oltre a 344 Agenzie, quali strutture dedicate alla produzione dei servizi e all'attività di sportello, entrambe affidate a funzionari di livello C, in possesso di determinati requisiti professionali e di servizio.

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.

In ordine alla razionalizzazione logistica - intrapresa nel 2009 ed estesa per effetto dell'incorporazione di INPDAP ed ENPALS - sono stati avviati, con proiezione temporale 2012/2015, oltre 160 interventi sul territorio (quasi esclusivamente destinati alla liberazione di edifici), prevedendo una spesa di circa 52 mln di euro e un risparmio annuo degli oneri di funzionamento pari a 36,5 mln di euro, di cui circa 18 mln derivanti dalla dismissione delle locazioni passive.

**3.4** Nell'assetto organizzativo dell'Istituto, risulta centrale e si consolida la tradizionale collaborazione con i principali soggetti attivi nel campo della sicurezza sociale - utilizzandone la presenza capillare sul territorio - che concorrono 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.

La rete dei rapporti vede storicamente privilegiati, in base ai poteri di rappresentanza normativamente riconosciuti, gli enti di patronato - ai quali 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, contribuendo alla implementazione delle procedure telematiche e facilitando il percorso verso la piena digitalizzazione.

Una pari azione sinergica, in crescente sviluppo telematico, prosegue con i Centri di assistenza fiscale (CAF) – nel ruolo riconosciuto di intermediari del Fisco e di soggetti certificatori di diverse attività gestite dall'Istituto – al fine di favorire la corretta percezione delle provvidenze sociali agevolate, come nei casi della verifica delle dichiarazioni reddituali dei pensionati e dei modelli indicatori della situazione economica.

Dall'attività di controllo sull'operato dei CAF – svolta dalla Direzione centrale Ispettorato audit e sicurezza – sono emerse talune irregolarità (esemplificativamente nelle dichiarazioni ripetute per la stessa annualità o riferite a soggetti deceduti), che hanno indotto nel nuovo schema di convenzione approvato nel 2012 – su sollecitazione degli organi di controllo – a rafforzare le procedure di verifica e ad inasprire l'impianto sanzionatorio, fino a prevedere l'esclusione degli affidamenti per i soggetti responsabili di gravi inadempienze.

Più recenti istruzioni operative sono state impartite sulla contestazione delle irregolarità nei confronti dei CAF individuati a seguito dell'azione svolta dalla Direzione Audit.

Sul punto, va ribadita la necessità di una compiuta regolazione dei differenziati rapporti con i singoli CAF, nell'ambito di uno schema unitario di accordo quadro generale che regoli tutti i servizi interessati, fermo restando comunque l'obbligo di integrale recupero dei pagamenti indebiti nei confronti di ciascuno dei soggetti inadempienti.

Le nuove misure di contenimento della spesa pubblica - con la previsione di risparmi non inferiori al 20% dei costi sostenuti nel 2011 (art.8, co. 2, lett. b) del D.L. 95/2012 convertito in Legge 135/2012) - hanno prodotto una revisione qualitativa e quantitativa delle attività in convenzione e una riduzione dei compensi corrisposti agli intermediari per i servizi resi.

Ulteriori margini di risparmio potranno essere realizzati incentivando il cittadino, attraverso una informazione adeguata, all'utilizzo in via autonoma delle procedure telematiche messe a disposizione *on-line* da parte dell'Istituto, senza dover ricorrere agli intermediari che pur rimangono *partners* imprescindibili a supporto delle fasce più deboli della popolazione.

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, 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.

Il differenziato livello di aggiornamento tecnologico di alcuni Comuni – ai quali vengono poste a disposizione appositi applicativi informatici – impediscono tuttavia la piena potenzialità di sviluppo della nuova strumentazione, continuando a determinare consistenti aree di indebiti, a causa della intempestiva conoscenza dei dati presenti nelle anagrafiche locali.

Nel secondo caso – per l'illustrazione delle azioni intraprese – si rinvia al capitolo 7, anticipando che le intese con le Regioni, essenziali per il superamento delle criticità sulle fasi e sui tempi del procedimento in materia di invalidità civile, registrano una situazione di sostanziale stallo.



## **4 – Il sistema dei controlli interni**

**4.1** L'assetto dei controlli interni ha formato oggetto di reiterate osservazioni, per le rilevate esigenze di una puntuale individuazione di ruoli e confini di funzioni, oltre che di un indispensabile aggiornamento alle innovazioni recate dal D.lgs. 150/2009, in materia di misurazione della *performance*, di integrità e trasparenza e di istituzione dell'Organismo indipendente di valutazione-OIV.

Nella richiamata e non ancora completata opera di complessiva revisione – da tradurre conclusivamente nelle norme dei principali regolamenti dell'Istituto – andranno considerati gli adempimenti introdotti dalla Legge 190/2012 sulla prevenzione della corruzione, che ha visto una prima concreta applicazione.

Deve comunque ribadirsi la più generale esigenza di realizzare forme e meccanismi di raccordo e di integrazione, che favoriscano il coordinato svolgimento delle differenziate attività di controllo, mediante il consapevole e armonico concorso di ciascuna di esse al continuo miglioramento della funzionalità dell'Istituto.

**4.2** La Direzione centrale Pianificazione e controllo di gestione – che mantiene inalterati competenze e livello dirigenziale generale – costituisce il fulcro dell'intero sistema, sul quale si basano le altre funzioni e vanta una elevata esperienza pluriennale nella programmazione, nel monitoraggio e nella rendicontazione periodica sulle attività e sui servizi svolti, applicando una serie di specifici indicatori di efficienza, economicità, efficacia e qualità.

Sui dati del controllo di gestione trova supporto anche il nuovo sistema di misurazione della *performance*, che ha visto la redazione, sia pure con qualche ritardo, dei prescritti documenti del piano triennale – unitamente al programma per la trasparenza e l'integrità – e della relazione consuntiva, peraltro perfezionati con duplice e autonomo atto di adozione, rispettivamente del Presidente dell'Istituto e del CIV.

Sui dati della stessa Direzione centrale sostanzialmente si fondano altresì le attività, affidate all'OIV, di controllo strategico – in precedenza spettanti al servizio di controllo interno - e di monitoraggio dell'intero nuovo sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni.

Per tale ultimo organismo, conviene sottolineare il parziale superamento delle osservazioni – formulate nei precedenti referti – sia sul mantenimento, quale presidente del collegio e come membro esterno, di un ex dirigente generale

dell'Istituto, collocato a riposo per limiti di età, in contrasto con la specifica preclusione stabilita dalla CIVIT, sia sulla carenza dei prescritti requisiti di professionalità in materia aziendalistica ed economica.

Alla scadenza del mandato nel 2013, la preposizione all'OIV è stata affidata ad un dirigente generale interno in possesso delle richieste professionalità, ma permane la presenza di due dirigenti di livello non generale e quindi la riserva già espressa, sui possibili condizionamenti nell'esercizio della funzione.

Il ruolo dell'OIV impone peraltro una approfondita riflessione – anche sul piano normativo – per una più precisa definizione delle attribuzioni conferite e del loro effettivo esercizio autonomo e indipendente, anche in relazione alla presenza in INPS della Direzione centrale Audit, che parimenti presidia il controllo di secondo livello.

Mancano infatti strutture e mezzi adeguati per assicurare una oggettiva e differenziata valutazione sia sul complessivo funzionamento del sistema di misurazione che sulle performance delle strutture e individuali, indispensabili per una corretta attuazione della politica meritocratica e premiale nei confronti di tutti i dipendenti, anche con qualifica dirigenziale generale.

In materia non può essere inoltre trascurato l'insieme dei provvedimenti che hanno disposto la riduzione delle retribuzioni complessive e circoscritto il nuovo meccanismo operativo alle risorse aggiuntive del cosiddetto "dividendo di efficienza", statuendo altresì il blocco del trattamento nel pubblico impiego sino al 2014.

Quanto alla funzione di controllo strategico, resta ancora da definirne una precisa estrinsecazione, essendosi sostanzialmente tradotta in un rapporto con periodicità nel tempo passata da trimestrale ad annuale e apparendo in gran parte sovrapponibile alle attività di misurazione della *performance*, mentre restano di fatto inapplicati i prescritti adempimenti di comunicazione delle criticità rilevate alla Corte dei conti, al Dipartimento della funzione pubblica e alla CIVIT.

Con riguardo agli adempimenti sulla trasparenza e integrità, va rilevato che richiederebbero una più analitica e completa pubblicazione, nel sito istituzionale, i dati sugli incarichi esterni e le retribuzioni - soprattutto dei dirigenti di vertice - mentre rimane sentita l'esigenza di una chiara individuazione dei responsabili delle verifiche, delle inadempienze e delle specifiche sanzioni.

Nell'ambito della materia parzialmente collegata della prevenzione della corruzione, conviene evidenziare la tempestività degli atti sia di nomina del Responsabile – conferita al Direttore centrale Ispettorato audit e sicurezza – che di approvazione, sempre con duplice atto di adozione del Presidente e del CIV, del piano

2013/2015, del quale il programma per l'integrità e la trasparenza costituirà apposita sezione.

Anche in quest'ultimo settore richiede tuttavia attenzione l'effettività dei meccanismi di controllo e delle misure correttive e sanzionatorie, per le quali sono stati avviati i primi interventi sulla mappatura delle attività e dei processi a rischio, la notifica individuale del Codice di comportamento dei pubblici dipendenti, lo studio di sistemi di monitoraggio sulla inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi, la rilevazione dei procedimenti disciplinari, penali e di responsabilità amministrativa, anche ai fini della rotazione del personale.

**4.3** Nodo irrisolto permane l'incerta delimitazione dei confini tra la funzione di ispettorato interno e quella di audit, originata dalla soppressione della prima quale autonoma struttura di livello dirigenziale generale e la ripartizione dei corrispondenti compiti tra la Direzione centrale Risorse umane - nell'area dirigenziale sottordinata dell'Ispettorato territoriale - e la nuova Direzione centrale Ispettorato audit e sicurezza.

A quest'ultima sono stati attribuiti generali competenze di controllo sulle attività degli uffici, con riferimento al complesso delle norme legislative, regolamentari e procedurali.

La scelta ha determinato l'indebolimento dei controlli di regolarità amministrativa sui singoli comportamenti, in passato assicurati mediante verifiche e inchieste sui dipendenti centrali e periferici, effettuate d'intesa con la Direzione centrale Bilanci e Servizi fiscali per il controllo contabile.

Di fatto tali controlli rimangono, infatti, circoscritti alle strutture di produzione sul territorio e quindi con sostanziale esclusione degli uffici della Direzione generale, ove si concentra l'attività contrattuale, oggetto di ripetute osservazioni degli organismi di controllo.

Sotto altro profilo, è necessario ancora ribadire che appare indispensabile una riconsiderazione dell'anomala riunione nella Direzione centrale Risorse umane - e in ciascuna delle Direzioni regionali svolgente la più consistente azione delegata - delle funzioni antinomiche di controllante e controllato, non trascurando i principi aziendalistici sulla indipendenza, quantomeno formale, della funzione ispettiva.

Sul punto conviene nuovamente sottolineare che una maggiore sistematicità dei controlli di regolarità amministrativa - attraverso interventi ispettivi svolti da un apposito corpo specializzato e numericamente adeguato, estesi a tutte le sedi e più

mirati sulle attività "sensibili" – favorirebbe la tempestiva adozione di provvedimenti di normalizzazione, sanzionatori e di più ampio recupero delle prestazioni indebite.

Quali perduranti effetti negativi del vigente assetto – che richiedono indilazionabili correttivi, anche in esito all'aumento del personale e delle attività degli enti incorporati - vanno ancora evidenziati il presidio insufficiente e gerarchicamente subordinato della funzione ispettiva interna sui singoli comportamenti, lo scarso numero delle verifiche dirette e di quelle complessive e soprattutto di quelle nei confronti dei dipendenti della Direzione generale.

**4.4** Nell'ambito della funzione di audit – che costituisce attività indipendente di garanzia e consulenza, indirizzata a migliorare il governo complessivo dell'intera organizzazione e a curare la gestione dei rischi – vanno innanzitutto eliminate le aree di interferenza con le competenze sulla regolarità dei singoli comportamenti.

Conviene, infatti, ribadire che le attribuzioni assegnate si estendono oltre i confini della tipica azione di controllo generale di secondo livello sull'integrale funzionamento delle strutture e sulla *governance* dell'Istituto, includendo compiti di tutela della legalità, attraverso verifiche di conformità al quadro normativo, regolamentare e procedurale soprattutto da parte delle sedi di produzione sul territorio.

Deve comunque rilevarsi l'incisività e l'ampiezza degli interventi sulle maggiori aree di criticità svolti in funzione preventiva e per il miglioramento dei processi operativi, l'implementazione della mappatura e dei manuali sui rischi e lo sviluppo di un sistema antifrode.

Sotto l'aspetto quantitativo, vengono segnalati: 39 report, 521 accessi, 34 questionari inviati e 359 destinatari di report con raccomandazioni.

Nel profilo della efficacia economica diretta sono indicati gli interventi in materia di surroghe su indennità di malattia, dilazioni amministrative e recupero crediti da prestazioni; nell'area antifrode si evidenziano le azioni sulla regolarità dei compensi ai CAF e di individuazione di indebiti pensionistici e di sostegni al reddito.

Un ulteriore significativo sviluppo ha registrato la certificazione di qualità, estesa dalle 7 sedi - evidenziate nei precedenti referti - a ulteriori 12 nel 2012, quale formale attestazione del miglioramento dei servizi.

Per la gestione pubblica incorporata, viene sottolineata la conclusione dell'esperienza pilota con l'Agenzia delle entrate per il miglioramento del sistema dei controlli sul processo di erogazione delle pensioni e l'implementazione delle metodologie e tecniche di audit.

Restano comunque da precisare l'area di competenza e i rapporti con la funzione ispettiva e la struttura preposta alle sanzioni disciplinari, il cui quadro di insufficienti certezze ha indotto il coinvolgimento della Direzione Audit per due interventi in materia di attività contrattuale e di gestione immobiliare – menzionati nel precedente referto – per i quali non possono ritenersi esclusi aspetti riferibili alla regolarità amministrativa connessi a comportamenti soggettivi degli addetti agli uffici della Direzione generale.

In proposito va segnalato che, per il primo, la documentazione è stata inviata alla competente Procura regionale della Corte dei conti mentre, per il secondo, si è ancora in attesa della preannunciata relazione conclusiva.

## 5 – Le risorse umane

**5.1** I precedenti referti hanno evidenziato come, per una delle più grandi aziende nazionali di servizi, quale è l'INPS, assuma rilievo strategico il fattore risorse umane, che tuttavia, oltre a subire pesanti e reiterati tagli – tra l'altro, di tipo lineare e rispondenti ad esigenze diverse, di riequilibrio finanziario – è stato sottoposto ad un nuovo abbattimento, stabilito per i soli enti previdenziali nella misura di oltre un terzo delle riduzioni operate nella pubblica amministrazione.

La persistente scopertura dei dipendenti dell'Istituto causata dalla costante contrazione nella consistenza complessiva – nonostante i notevoli ridimensionamenti della dotazione organica – ha assunto livelli allarmanti per la funzionalità dell'Ente, anche a fronte dell'accrescimento degli impegni istituzionali.

Come emerge dalla seguente tabella, il personale presente nel solo aggregato INPS – anteriore alle ultime incorporazioni – scende nel decennio di 7.530 unità (pari al 23%), evidenziando un anomalo fenomeno di adattamento della dotazione alle uscite, del tutto scollegato dal fabbisogno effettivo.

Anno	Dotazione organica	Consistenza	% copertura
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%
2012	29.262	25.842	-11,7%

Nel delineato contesto, è stata data attuazione all'art.2, D.L. 95 del 6 luglio 2012, convertito in Legge 135/2012, rideterminando la dotazione organica in 23.420 unità (D.P.C.M. 23 gennaio 2013), al netto del taglio effettuato ai sensi dell'art.1, co.3, D.L. 138/2011, convertito in Legge 148/2011.

Il D.L. 201/2011 (art.21) incrementa peraltro la dotazione di un numero di posti corrispondenti alle unità di ruolo in servizio presso gli enti soppressi al 6 dicembre

2011, ossia di 6.870 ex INPDAP (D.M. 5 luglio 2013) – al lordo tuttavia, sia di 692 soprannumerari, che del citato taglio previsto dal D.L. 138/2011 – più 52 ex ENAM e di 342 ex ENPALS (D.M. 28 marzo 2013).

Rispetto alla nuova dotazione, da rideterminare a conclusione della operazione di definitivo riordino, la consistenza unificata al 31 dicembre 2012 – indicata nella relazione al rendiconto dell'esercizio – si attesta su 32.825 unità.

Nonostante l'inarrestabile esodo annuale – che ha portato nel 2012 a un ulteriore decremento del 3% sia per l'INPS che per l'ex INPDAP – può pertanto aprirsi la prospettiva dell'avvio delle procedure di uscita, su base volontaria, per i soggetti che secondo l'ordinamento pensionistico previgente possiedono i requisiti a decorrere dal 1° gennaio 2013 fino al 31 dicembre 2016, nonché delle eventuali ulteriori procedure di mobilità.

Le unità in comando con oneri a carico dell'Istituto al 31 dicembre 2012 ammontavano a 669, delle quali 259 provenienti dall'ex INPDAP; per queste ultime, vale rammentare che l'art.21, co.3, del D.L. 201/2011 ha disposto la successione di INPS nella titolarità dei rapporti, nei limiti della residua durata.

Nella distribuzione del personale per genere, continuano a prevalere le donne (58%), che restano però minoritarie nella dirigenza – soprattutto di prima fascia – evidenziando il persistente disallineamento con i principi di pari opportunità, stabiliti per legge.

Dalla distribuzione per classi di età dei dipendenti a tempo indeterminato risulta che quella maggiore è costituita dal 54% delle unità tra i 50 e i 60 anni (55% nel 2011), 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 10%, quale riscontro del criterio di ricambio generazionale nella procedura di conferimento degli incarichi.

In tema di adempimenti normativi sulla trasparenza, la Corte deve ancora una volta sottolineare che la pubblicazione sul sito internet delle retribuzioni annuali dei dirigenti non soddisfa compiutamente le finalità perseguite, anche per l'incompletezza del trattamento complessivo e per la lacuna di una parallela informativa su quelli attribuiti alle posizioni apicali dei professionisti, peraltro non espressamente prevista dalle specifiche disposizioni.

**5.2** Al 31 dicembre 2012 la dotazione organica unificata di 29.980 posti – ipotizzata nella relazione al rendiconto 2012 – presenta le aree professionali composte

da 28.471 unità, i professionisti da 997, i dirigenti da 512, di cui 48 di prima fascia (33 centrali e 15 periferici) e 464 di seconda.

Le unità in servizio alla predetta data ammontano a 32.825, di cui 31.191 delle aree professionali, 1.045 appartenenti ai professionisti e 582 dirigenti, 51 di prima fascia e 531 di seconda, e le eccedenze, ove confermate, prevedibilmente rientreranno tra i circa 3.600 aventi diritto al pensionamento.

La seguente tabella riporta la dotazione ipotizzata e la consistenza unificata al 31 dicembre 2012.

<b>Qualifica</b>	<b>Ipotesi dotazione organica unificata</b>	<b>Consistenza unificata</b>
<b>Dirigenti I F</b>	48	51
<b>Dirigenti II F</b>	464	531
<b>Totale dirigenza</b>	<b>512</b>	<b>582</b>
<b>Medici</b>	539	570
<b>Legali</b>	325	329
<b>Altri professionisti</b>	132	145
<b>Totale professionisti</b>	<b>996</b>	<b>1.044</b>
<b>Consulente informatico</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Ex art.15 Legge 88/1989</b>		<b>7</b>
<b>Area C</b>	21.627	24.534
<b>Area B</b>	5.822	5.583
<b>Area A</b>	1.022	1.074
<b>Totale aree A, B, C</b>	<b>28.471</b>	<b>31.191</b>
<b>Totale</b>	<b>29.980</b>	<b>32.825</b>

Il taglio lineare definito dai decreti ministeriali rischia di produrre la perdita della funzionalità reale dell'Istituto come azienda di servizi nel panorama italiano del welfare.

Nella fase conclusiva del riordino, riemerge comunque rafforzato il tema della verifica delle funzioni dirigenziali di livello generale, da raccordare ai canoni della concentrazione sulle effettive missioni istituzionali e della riduzione di quelle strumentali, evitando sovrapposizioni e duplicazioni di compiti – anche e soprattutto nelle strutture regionali – e considerando la natura temporanea o permanente degli incarichi da ricoprire.



La problematica aperta riguarda le Direzioni centrali e le corrispondenti strutture di pari livello acquisite dall'ex INPDAP, per le quali si rinvia al precedente capitolo 3.

Per la preposizione agli uffici dirigenziali deve in ogni caso essere sottolineato – con riferimento all'assegnazione degli incarichi di prima fascia – sia l'obbligo del previo formale interpello per la copertura delle vacanze, sia il rispetto dei presupposti e dei criteri stabiliti per la progressione dalla seconda alla prima fascia.

**5.2.1** Con riguardo al personale dirigenziale di seconda fascia, a fronte di una sensibile copertura delle vacanze organiche operata nel 2010 e ancora nel 2011 – nel segno di una forte discontinuità, per la quale la Corte aveva evidenziato la non piena coerenza rispetto sia alla contestuale azione di recupero dei soppressi incarichi di preposizione alle Agenzie locali, affidati ai funzionari delle aree professionali, sia all'ulteriore ricorso ad incarichi dirigenziali esterni a tempo determinato – la pianta organica provvisoriamente rideterminata rivela molti esuberi, la cui delicata gestione viene rimessa all'Istituto.

Convieni sul punto rammentare che, con riferimento alle soluzioni organizzative rappresentate nel capitolo 3 in rapporto all'incorporazione, emerge tra l'altro l'esigenza di ricollocazione dei direttori ex INPDAP (141) nella dotazione complessiva di 464 posti, a fronte della precedente di 449 riferita al solo INPS e ridotta a 323 del D.P.C.M. 23 gennaio già citato.

In tema di rinnovazione degli incarichi esterni – attualmente 25 nella consistenza unificata – richiamando le osservazioni formulate nei precedenti referti e sulla base del contesto introdotto dalle più recenti norme sulla revisione della spesa pubblica, conviene ribadire che, con riferimento alle determinazioni del 2012 concernenti 5 dirigenti ex INPDAP incaricati ai sensi dell'art.19, co. 6, D.lgs. 165/2001, va ulteriormente considerato il citato disposto dell'art.21, co. 3, D.L. 201/2011, che prevede il subentro di INPS nella titolarità di tali rapporti "per la loro residua durata".

Né può trascurarsi di evidenziare – ancora una volta e più in generale, tenuto conto della attuale concomitanza di eccedenze e di scadenze contrattuali – che siffatta tipologia di incarichi rimane esposta ad altri fattori di anomalia, collegati alla invalsa prassi di operare ripetuti rinnovi del primo contratto o ulteriori attribuzioni agli stessi soggetti, contraddicendo le precipue finalità del rapporto a tempo determinato (volto a superare oggettive necessità transitorie non assolvibili con le professionalità interne) e del concorso pubblico.

Deve inoltre rammentarsi che è stata più volte richiamata l'attenzione dell'Istituto sugli orientamenti espressi dalla Corte (Sezione del controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato, delibera n. 12/2010), che ha ritenuto inammissibile la riassegnazione – alla scadenza – di un nuovo termine di durata, pari a quello già attribuito e che non sia a esso complementare.

**5.2.2** Con riferimento ai professionisti, dal confronto fra il numero dell'ipotesi di dotazione unificata (997) e quello della consistenza al 31 dicembre 2012 (1.045) risulta aggravata la crisi di tutte le aree, di cui costituisce conferma il soprannumero di una unità dell'ex ENPALS.

E' appena il caso di ricordare che la Corte aveva rilevato come, nonostante l'autorizzazione ottenuta nel 2010, non siano state esperite le procedure concorsuali per 48 medici, 54 avvocati e 11 statistici, con diretta incidenza sulle criticità trattate nei capitoli 7 e 9.

Per tali categorie di personale va riservata una particolare attenzione nelle decisioni sul definitivo riordino.

**5.2.3** Quanto alle aree professionali, assumendo il *turnover* quale indicatore della mobilità del lavoro in termini di rinnovo del personale, le scelte effettuate negli anni passati sulla base delle autorizzazioni in deroga al blocco delle assunzioni hanno consentito un margine molto limitato per il ricambio.

Nel generale contesto di tagli e di fusioni, assume rilievo il soprannumero di 568 dipendenti di area A e di 133 di area B provenienti dall'INPDAP, in assenza – come già sottolineato – dell'ulteriore riduzione stabilita dal D.L. 138/2011 e in presenza, per contro, della autorizzazione all'INPS per il 2010, che avrebbe permesso 244 passaggi dall'area A alla B1, peraltro mai realizzati malgrado il compimento del percorso di riqualificazione professionale previsto appositamente dal CCNI 2006.

Nell'ambito della situazione delineata, resta ancora da risolvere la questione sulle iniziative da adottare in relazione a talune irregolarità nella gestione del personale ex INPDAP rilevate dalle autorità di vigilanza e in particolare in merito agli esiti delle procedure per le progressioni interne a 33 posti di B1 e a 133 di C1.

**5.2.4** Quale valutazione conclusiva di sintesi sull'evidenziato andamento dei flussi in entrata e uscita del personale, conviene pertanto osservare che appaiono notevolmente aggravate le criticità rilevate nei precedenti referti, incidenti sulla funzionalità complessiva e sulla qualità dei servizi resi - nonostante il ricorso a ripetute misure di riorganizzazione e di implementazione informatica - a fronte soprattutto dei sempre maggiori compiti attribuiti e di un quadro normativo in continua evoluzione, che impegna l'Istituto ad un costante aggiornamento e adeguamento degli obiettivi e dei parametri di efficienza ed economicità.

**5.3** La spesa sostenuta per il personale nel 2012 in termini finanziari di competenza ammonta a 1.908 mln di euro (1.581 nel 2011) e mostra una incidenza del 42% sugli oneri di funzionamento generale di parte corrente, saliti a 4.491 mln di euro (3.717 nel 2011).

L'incremento in termini assoluti di 327 mln di euro - pari al 21% - degli oneri per il personale, ripartiti tra UPB4 (Risorse umane) e UPB5 (Risorse strumentali), costituisce specifico effetto della incorporazione degli enti soppressi dal 1° gennaio 2012 e segue il risparmio effettivo di 108 mln di euro realizzato tra il 2009 e il 2011, a fronte della originaria stima di 184 mln di euro, collegato alla riduzione della dotazione organica disposta a fine 2008.

In particolare, gli oneri per il personale imputati alla UPB4 registrano un importo di 1.853 mln di euro nel rendiconto dell'esercizio 2012 (1.519 nel 2011), a fronte di uno stanziamento di 1.566 mln di euro nel preventivo originario, al netto delle successive incorporazioni.

Complessivamente, rispetto al consuntivo 2011 nella sommatoria dei dati tratti dal rendiconto INPS e da quelli di chiusura INPDAP e ENPALS, la spesa retributiva del 2012 per stipendi fissi e trattamenti accessori è diminuita del 4% (da 1.438 a 1.384 mln di euro) e quella per oneri previdenziali del 6% (da 368 a 347 mln di euro).

Concorrono invece all'incremento generale alcuni impegni in crescita - quali straordinario (4%) e missioni (1%) - e in misura rilevante quello per i comandi di 35 mln di euro (87%), che risente tuttavia delle somme relative al personale ex INPDAP imputabili ad esercizi precedenti, ma non iscritti quali residui nel bilancio di chiusura, in rispondenza a prassi contabili differenziate.

Le retribuzioni continuano a scontare i contenimenti stabiliti dalla Legge 133/2008, riguardanti l'ammontare complessivo dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa (che non può eccedere quello previsto per l'anno 2004,

ulteriormente ridotto del 10%) e il tetto per le risorse destinate al trattamento accessorio (corrispondente all'importo del 2010).

In proposito, ribadisce la Corte che 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 funzionalità dell'Istituto nel lungo periodo.

Un analogo, ma più grave rischio può derivare dalla Legge di stabilità per il 2013, che ha imposto all'Istituto altri risparmi non inferiori a 240 mln euro annui, prevedendo – tra le misure opzionali – la riduzione delle risorse destinate ai progetti speciali.

L'eventuale pesante contrazione delle retribuzioni accessorie – proprio nella fase in cui è richiesto uno sforzo aggiuntivo derivante dai nuovi compiti, dall'accorpamento e dalla imminente riduzione di organico, soprattutto nelle aree A, B e C – potrebbe tradursi in una drastica perdita della produttività, con sicure incidenze negative sulla efficienza e qualità dei servizi.

Sul tema e con riferimento al Piano della *performance* 2013-2015 – condizionato nella individuazione degli obiettivi da elementi non direttamente riconducibili all'Istituto e che risentono di scelte operate dai Ministeri Vigilanti – il CIV esprime preoccupazione sulle difficoltà che l'INPS incontra per l'applicazione delle disposizioni di riduzione delle proprie spese di funzionamento, che hanno superato la soglia sostenibile dall'Istituto per continuare a svolgere al meglio il proprio ruolo di pilastro della previdenza pubblica.

Lo stesso Organo di indirizzo sottolinea che tali difficoltà, aggiunte alle preventivate riduzioni delle dotazioni organiche, determinano, soprattutto nella delicata fase di accorpamento dell'INPDAP e dell'ENPALS, oggettive limitazioni operative con riflessi negativi sulla funzionalità e sulla qualità dei servizi resi ai cittadini, agli assicurati, ai pensionati ed alle aziende, che comunque, in quanto utenti, li valutano come provenienti dall'Istituto quale unico soggetto responsabile dei servizi erogati, mentre sugli stessi influiscono fattori normativi e procedurali che non sono, in ogni caso, nella sua disponibilità.

**5.4** Ancora in tema di trattamento del personale – in corso di omogenizzazione per le unità incorporate e già compiuto nei Regolamenti dei mutui e prestiti - meritano 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, che evidenzia nella tabella sottostante, dopo la parziale ripresa nel 2011, gli effetti della confluenza degli enti soppressi soprattutto nel 2012.

(euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2011/2012 Variazione
<b>Interventi assistenziali e sociali</b>	15.901.835	17.434.792	18.806.040	19.078.897	22.289.055	+17%
<b>Prestiti</b>	130.263.738	130.008.043	105.139.815	106.421.410	126.970.940	+19%
<b>Mutui edilizi</b>	128.750.849	94.171.363	80.283.373	79.256.904	86.929.556	+10%

Tra le spese in esame rientrano altresì quelle per la gestione degli asili-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 1.294.355 euro e un incremento del 114% rispetto al 2011 (604.175 euro), in quanto la gestione dipendenti pubblici ha portato un secondo asilo-nido, ugualmente convenzionato con Roma Capitale.

In proposito ha costituito oggetto di osservazioni nei precedenti referti 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 INPS, ai soli figli dei dipendenti.

Quale correttivo, il bando 2013-2014 ha posto un contributo mensile indifferenziato di 936 euro a carico degli esterni – di fatto escludendoli - peraltro anche con rischi di possibili incidenze negative sulla continuità scolastica di coloro che erano già beneficiari del servizio nel precedente anno.

L'allocazione logistica ravvicinata – che vede inoltre, per l'asilo-nido ex INPDAP, una riserva maggioritaria disposta a favore di Roma Capitale – richiede un approfondimento e una valutazione di costi e benefici e, comunque, una omogeneizzazione delle norme ordinarie e della gestione, nell'ipotesi del mantenimento di ambedue le strutture.

Ugualmente da ricomprendere tra le spese di funzionamento per il personale in attività di servizio imputate alla UPB 5 sono gli oneri relativi alla erogazione dei buoni pasto, diminuiti significativamente nell'impegno per il 2012 dell'11% (54.293.454 euro

rispetto ai 61.106.029 nel 2011), a fronte della variazione peggiorativa del valore nominale del buono del 42% (da 12 a 7 euro), per effetto della Legge 135/2012.

**5.5** Appare rilevante, nella presente trattazione sul costo globale delle risorse umane e sulle corrispondenti politiche di gestione, segnalare alcune spese emblematiche delle dimensioni e dell'andamento dell'acquisizione di prestazioni esterne, che trovano allocazione nella UPB5, nell'ambito delle categorie degli oneri di funzionamento e degli interventi diversi, i cui dati salienti a partire dal 2008 vengono esposti nel prospetto seguente.

	2008	2009	2010	2011	2012	(euro) 2011/2012 Variazione
<b>Lavoro interinale</b>	4.550.367	9.008.551	29.397.089	6.828.031	435.235	-94%
<b>Formazione</b>	2.987.240	4.753.864	2.147.414	1.066.558	1.372.064	+29%
<b>Avvocati domiciliatari</b>	-	3.935	729.236	1.334.819	1.541.565	+15%
<b>Componenti esterni commissioni mediche</b>	3.233.200	5.567.599	10.717.278	34.325.679	36.431.435	+6%

Dopo la triplicazione della spesa per l'acquisizione di prestazioni di lavoro temporaneo nel 2010 e l'intervento fortemente limitativo del D.L. 78/2010 (art.9, co. 28) dal 2011, i tagli hanno comportato praticamente l'azzeramento degli importi nel 2012, salvo per 14 unità lavorative con contratto già stipulato dall'ex ENPALS.

Quanto alla formazione, nel piano 2012 - indirizzato al recupero delle competenze a seguito del *turnover* e all'adeguamento al nuovo modello organizzativo - le priorità di intervento sono state rivolte al contemperamento tra le diverse esigenze di aggiornamento e le ridotte risorse finanziarie a disposizione, con un conseguente impegno contenuto nel 40% del già esiguo budget (3.451.932 euro).

Nel mese di maggio 2013 è stata costituita - in via transitoria e in vista del riordino - la Direzione Formazione e sviluppo competenze, concepita come struttura centrale dal ruolo strategico in quanto deputata a gestire, tra l'altro, le molteplici attività formative che scaturiscono dal processo di integrazione e pertanto determinante per una adeguata allocazione delle risorse umane e fattore essenziale per la creazione di un corpo professionalmente integrato e motivato, che sviluppi senso di appartenenza all'INPS e la piena adesione alla *mission* istituzionale, allargata anche al settore dello sport e spettacolo.

Ne è seguito il piano 2013 che, entro i vincoli di bilancio stabiliti dalla legge, ha previsto interventi distinti per tipologia di forza lavoro che - favorendo l'interscambio di esperienze, conoscenze e competenze fra soggetti provenienti da organizzazioni differenti, oltre a puntare sulla valorizzazione e motivazione del personale - siano in grado di fornire strumenti di analisi, di confronto e di responsabilizzazione consapevole rispetto ai nuovi ruoli.

Nella prospettiva del miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, gli interventi formativi proposti rispondono all'esigenza di omogeneizzazione dei comportamenti e delle procedure ed intendono supportare quei grandi progetti di innovazione ed efficientamento che si configurano come vettori strategici dell'integrazione e che, rivolti essenzialmente al personale amministrativo, comprendono i temi dello sviluppo della cultura previdenziale e del modello organizzativo, della telematizzazione della domanda e dell'accesso on-line ai servizi, dell'uniformità del conto assicurativo, del potenziamento dell'accertamento e della riscossione, della riduzione strutturale del contenzioso.

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

Circa il crescente onere per i compensi ai medici convenzionati, soprattutto in materia di invalidità civile, che registra nel 2012 un ulteriore aumento rispetto all'ammontare più che triplicato dell'anno precedente, le principali ragioni sono da ricondurre alle considerazioni e osservazioni formulate nel capitolo 7, cui si rimanda.

## 6 – Le contribuzioni

**6.1** Nell'ambito delle entrate correnti, che registrano un importo complessivo di 306.263 mln di euro, quelle contributive (208.076 mln) coprono una quota del 68% - con una crescita nell'incidenza di 4,9 punti percentuali rispetto al 2011 - e aumentano di 57.252 mln (38%).

La principale componente contributiva proviene dalla produzione per 206.833 mln di euro - a cui si aggiunge la partecipazione degli iscritti all'onere per specifiche gestioni per 1.243 mln - e include le entrate contributive dei soppressi INPDAP (55.880 mln) ed ENPALS (1.159 mln), incorporati nell'INPS.

I contributi propri dell'INPS ammontano a 153.219 mln di euro con un incremento di 2.395 mln - pari all'1,5% - dovuto principalmente alla variazione positiva della retribuzione lorda per dipendente e all'incremento del gettito da lavoro autonomo.

Assume rilievo significativo l'andamento delle predette entrate al netto dell'incorporazione - esteso all'esame dell'ultimo quinquennio ed esposto nella seguente tabella - per la valutazione della principale fonte di alimentazione e di garanzia per l'equilibrio del sistema previdenziale.

<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
+8%	-1,8%	+1,8%	+2,2%	+1,5%

Nel 2012 prosegue la ripresa nel flusso contributivo - iniziata nel 2010, dopo la marcata inversione del 2009 - che segna tuttavia il livello più basso dell'ultimo triennio e viene sostenuta dai trasferimenti statali, accresciuti da 83.901 mln di euro del 2011 a 93.801 mln - per effetto prevalente dell'incorporazione dell'ex INPDAP.

Alla sostanziale tenuta della più importante fonte di finanziamento nel lavoro privato si contrappone la debolezza dell'apporto nel settore pubblico - secondo per dimensioni nelle gestioni dell'Istituto - che risulta in calo di 2.699 mln di euro, come emerge dalla seguente tabella.



(milioni di euro)

Lavoro dipendente*	Contributi			
	Anno		Variazioni	
	2011	2012	assolute	%
	158.437	155.148	-3.289	-2,07
<b>FPLD + altre gestioni obbligatorie + ex IPOST</b>	98.689	98.109	-580	-5,91
<b>ENPALS</b>	1.169	1.159	-10	-0,85
<b>INPDAP</b>	58.579	55.880	-2.699	-4,61

\*Indica i contributi accertati in tutte le gestioni obbligatorie

**6.2** Nell'ambito delle entrate contributive collegate al principale comparto del lavoro dipendente, si assiste ad una diminuzione principalmente imputabile alla flessione di 191 mln verificatasi nel Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (FPLD), che ne costituisce il cardine.

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

Comparto Lavoro dipendente*	Contributi			
	Anno		Variazioni	
	2011	2012	assolute	%
	90.968	90.777	-191	-0,21
FPLD	90.968	90.777	-191	-0,21
FPLD Trasporti	1.128	1.153	25	2,22
FPLD Telefonici	690	583	-107	-15,51
FPLD Elettrici	648	693	45	6,94
FPLD INPDAI	1.997	1.973	-24	-1,20
<b>Gestione Prestazioni temporanee (GPT)</b>	<b>18.853</b>	<b>18.932</b>	<b>79</b>	<b>0,42</b>

\*I dati riguardano il FPLD e alcuni dei fondi principali

Fonte: Bilancio consuntivo 2012 – Relazione del Collegio dei sindaci

Invertendo il trend del 2011, il FPLD fa registrare una diminuzione del gettito contributivo di 191 mln di euro (-0,2%) mentre la GPT rimane pressoché stabile (+0,4%).

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

### Numero iscritti

Lavoratori dipendenti	Anno		Variazioni	
	2011	2012	assolute	%
FPLD	12.855.000	12.823.000	-32.000	-0,25
FPLD Trasporti	107.300	105.100	-2.200	-2,05
FPLD Telefonici	51.600	49.400	-2.200	-4,26
FPLD Elettrici	35.400	33.900	-1.500	-4,24
FPLD INPDAI	38.700	36.200	-2.500	-6,46

Fonte: Bilancio consuntivo 2012 – Relazione del Collegio dei sindaci

Una leggera variazione negativa in termini assoluti si registra principalmente nell'ambito del FPLD (-32.000 posizioni) mentre in termini percentuali emerge una ulteriore riduzione di 6,5 punti nelle iscrizioni INPDAI.

L'andamento delle iscrizioni ha in parte inciso sul rapporto iscritti/prestazioni e contributi/prestazioni, determinando un lieve peggioramento 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 10.

	Rapporto N. prestazioni/iscritti *		Rapporto prestazioni/contributi**	
	Anno		Anno	
	2011	2012	2011	2012
<b>Lavoratori dipendenti***</b>	<b>0,76</b>	<b>0,76</b>	<b>1,17</b>	<b>1,19</b>
FPLD	0,71	0,70	1,03	1,06
FPLD Trasporti	1,04	1,05	2,04	2,00
FPLD Telefonici	1,39	1,45	2,63	3,15
FPLD Elettrici	2,85	2,96	3,78	3,60
FPLD INPDAI	3,21	3,46	2,80	2,89
Gestione prestazioni temporanee (GPT)			0,74	0,80

\*Indica il numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto

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

\*\*\*Indica il numero riferito a tutte le gestioni obbligatorie

Fonte: Bilancio consuntivo 2012 – Relazione del Collegio dei sindaci

**6.3** L'aumento del gettito contributivo dei lavoratori autonomi (6%), va essenzialmente ricondotto all'aumento degli iscritti nella gestione commercianti che conferma il trend avviato nel 2011.

L'aliquota contributiva per gli iscritti alla gestione separata (c.d. "parasubordinati") non assicurati presso altre forme obbligatorie è rimasta invariata

nel 2011, mentre nel 2012 è stato disposto l'aumento di un punto percentuale (dal 26,72% al 27,72%), con inclusione 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)**

<b>Lavoro autonomo*</b>	<b>Contributi</b>			
	<b>Anno</b>		<b>Variazioni</b>	
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Absolute</b>	<b>%</b>
	<b>17.629</b>	<b>18.690</b>	<b>1.061</b>	<b>6,02</b>
CDCM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	954	1.016	62	6,5
Artigiani	7.572	8.037	465	6,2
Commercianti	9.103	9.636	533	5,9
<b>Gestione separata (parasubordinati)</b>	<b>7.028</b>	<b>7.660</b>	<b>632</b>	<b>9</b>

\* Indica il numero riferito a tutte le gestioni obbligatorie

Fonte: Bilancio consuntivo 2012 – Relazione del Collegio dei sindaci

Una particolare segnalazione merita la ripresa del gettito nella gestione separata – nonostante la diminuzione del numero degli iscritti di 34.000 unità – 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 2012 risultano 1.425.000 collaboratori e 282.000 professionisti iscritti che, di regola, godono di retribuzioni più alte e assicurano un apporto maggiore.

Nel contempo è stato riscontrato l'esito positivo delle campagne denominate Poseidone (cap.8), che hanno compensato la riduzione in termini assoluti delle iscrizioni e determinato ulteriori incrementi nel gettito.

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

### Numero iscritti

Lavoratori autonomi	Anno		Variazioni	
	2011	2012	assolute	%
	<b>4.470.399</b>	<b>4.455.980</b>	<b>-14.419</b>	<b>-0,32</b>
CDCM	463.300	459.760	-3.540	-0,8
Artigiani	1.849.827	1.817.900	-31.927	-1,76
Commercianti	2.156.669	2.178.319	21.650	1
<b>Gestione separata (parasubordinati)</b>	<b>1.741.000</b>	<b>1.707.000</b>	<b>-34.000</b>	<b>-2</b>

Fonte: Bilancio consuntivo 2012 – Relazione del Collegio dei sindaci

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

	Rapporto prestazioni/iscritti*		Rapporto prestazioni/contributi**	
	Anno		Anno	
	2011	2012	2011	2012
<b>Lavoratori autonomi</b>	<b>0,94</b>	<b>0,94</b>	<b>1,38</b>	<b>1,36</b>
CDCM	2,60	2,61	4,25	4,54
Artigiani	0,87	0,89	1,48	1,42
Commercianti	0,64	0,63	1,00	0,98
<b>Gestione separata (parasubordinati)</b>	<b>0,23</b>	<b>0,26</b>	<b>0,07</b>	<b>0,07</b>

\*Indica il numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto

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

Fonte: Bilancio consuntivo 2012 – Relazione del Collegio dei sindaci

**6.4** Nel 2012 prosegue il percorso di crescita nell'utilizzo del sistema di pagamento attraverso buoni lavoro, con un aumento del valore dei voucher equivalenti venduti, rispetto al 2011, pari al 58,5%.

Lo strumento, concepito inizialmente per taluni specifici settori economici (vendemmia), è stato allargato progressivamente ad altre attività, estendendo sia la sfera dei committenti che la platea dei percettori, come già descritto nei precedenti referti.

Si riportano di seguito i dati relativi alla vendita dei voucher – sia cartacei che telematici - a decorrere dal secondo semestre del 2008, quale primo periodo di sperimentazione del sistema, in coincidenza con la stagione della vendemmia.

### Andamento annuo della vendita dei voucher

	2008		2009	
	Buoni venduti*	Valore**	Buoni venduti	Valore**
<b>Voucher cartacei</b>	515.000	5.150.000	1.399.188	30.491.970
<b>Voucher telematici</b>	32.557	325.570	563.080	5.630.800
<b>Totale</b>	<b>547.557</b>	<b>5.475.570</b>	<b>1.962.268</b>	<b>36.122.770</b>

	Anno 2010		Anno 2011		Anno 2012	
	Buoni venduti	Valore**	Buoni venduti	Valore**	Buoni venduti	Valore**
<b>Voucher cartacei</b>	2.294.913	83.572.050	3.513.460	136.430.920	20.932.997	209.329.970
<b>Voucher telematici</b>	824.820	8.248.200	1.312.100	13.121.000	2.768.861	27.688.610
<b>Totale</b>	<b>3.119.733</b>	<b>91.820.250</b>	<b>4.825.560</b>	<b>149.551.920</b>	<b>23.701.858</b>	<b>237.018.580</b>

Fonte: INPS – Rapporto annuale 2012

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

\*\* 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 2010 è stata ampliata la rete di distribuzione che include - oltre agli sportelli INPS e a quelli di Poste Italiane 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.

Risulta ancora prevalente la vendita dei voucher cartacei, che copre tuttavia il 69% del totale contro l'80% dell'anno precedente, quale evidente sintomo di sviluppo della modalità telematica, che raddoppia i dati numerici e di valore.

Il canale di distribuzione attraverso il circuito delle tabaccherie, registra ulteriori 5.647.922 buoni lavoro venduti; quelli telematici sono pari a 2.768.861, mentre ancora limitato appare il numero della vendite bancarie e postali pari a 1.980.062, per un totale - da agosto 2008 al 31 dicembre 2012 - di 52.128.8141 voucher equivalenti.

L'importo della contribuzione complessivamente accantonata ai fini previdenziali, per i lavoratori che hanno riscosso i voucher - il rapporto riscossi/venduti è dell'88,6% (85,2% nel 2011) - può essere stimata in 60 mln di euro (31,3 mln nel 2011).

Il primato nella vendita dei voucher nel 2012 è ancora appannaggio delle regioni del nord Italia (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Piemonte); la conferma della tendenza rafforza la riflessione – espressa già 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 permane l'utilizzo meno ampio; la Campania, la Puglia e la Calabria registrano un'incidenza del 6% sul totale nazionale della vendita dei voucher, pur segnando un lieve progresso rispetto all'anno precedente (1%).

Si ribadisce pertanto - come evidenziato anche dal CIV - che in assenza di un adeguato sistema di controlli, rischiano di aggravarsi i 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 tema di contribuzioni – che costituiscono la primaria fonte di finanziamento – assume rilievo centrale la realizzazione della massa dei crediti corrispondenti, che viene operata sia direttamente che tramite gli Agenti della riscossione (AdR).

L'andamento del recupero crediti nell'ultimo quinquennio è rappresentato nei dati della seguente tabella.

(miliardi di euro)

<b>ANDAMENTO DEGLI INCASSI DA RECUPERO CREDITI – ANNI 2008 - 2012</b>					
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Recupero crediti</b>	5,13	5,75	6,39	6,43	6,32

**Fonte: INPS – Rapporto annuale 2012**

Pur nella lieve decrescita del 2012 – che segna una inversione di tendenza nel percorso di costante progresso ed è quantificata in 112 mln di euro - conviene soprattutto sottolineare l'aumento del 16,6% degli introiti diretti, a fronte di una notevole riduzione del 26,8% di quelli per il tramite dei concessionari.

(miliardi di euro)

<b>RECUPERO CREDITI – ANNI 2011 - 2012</b>			<b>Variazioni</b>	
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>assolute</b>	<b>%</b>
<b>Recupero crediti diretti</b>	<b>3.270</b>	<b>4.336</b>	<b>616</b>	<b>16,6</b>
<b>Recupero crediti AdR</b>	<b>2.713</b>	<b>1.985</b>	<b>-728</b>	<b>-26,8</b>
<b>TOTALE INCASSI</b>	<b>6.433</b>	<b>6.321</b>	<b>-112</b>	<b>-1,7</b>

**Fonte: INPS – Rapporto annuale 2012**

Il recupero complessivo ingloba una quota originata dal contrasto all'evasione, disponibile peraltro nel solo dato dell'accertato annuo di circa 1,1 mld di euro - mai individuato nella corrispondente effettiva riscossione - che costituisce esito dell'attività di vigilanza, per la quale si fa rinvio al capitolo 8.

In proposito conviene nuovamente rammentare che la Legge 122/2010 ha introdotto procedure semplificate - attraverso l'avviso di addebito con valore di titolo esecutivo - divenute operative dalla seconda metà del 2011 per effetto della determinazione presidenziale 30 luglio 2010, n. 72, con la quale sono stati stabiliti modalità e termini di trasmissione dell'avviso stesso agli agenti della riscossione.

Per favorire l'efficacia dell'azione di recupero è stato inoltre 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.

Nonostante le modifiche intervenute nel 2011, che hanno comportato la necessità di adeguare le procedure di gestione dei crediti, non è possibile formulare una valutazione positiva - alla luce di una diminuzione del 26,8% degli incassi tramite AdR - degli effetti prodotti dall'attuazione della nuova norma, recante espressa deroga alle disposizioni contenute nel D.lgs. 46/1999.

Il più sensibile calo degli incassi tramite agenti della riscossione richiede una profonda riflessione sulla internalizzazione delle attività di riscossione dei crediti attribuite ai concessionari, anche nella considerazione che dalla riscossione diretta deriverebbero minori aggi e spese di procedura a favore dei concessionari e attenuazione degli aggravii a carico dei contribuenti.

**6.5.1** Con riferimento alle criticità esistenti, tra gli altri, nel settore degli enti morali ed al fine di valutare l'efficacia dell'azione amministrativa diretta al recupero dei crediti interessati dalle procedura di cessione (art.4, co. 12, della Legge 412/1991), è

stata avviata specifica attività istruttoria volta anche ad escludere qualsiasi forma di responsabilità nelle eventuali ipotesi di intervenuta irrecuperabilità dei crediti.

Dai primi elementi forniti è emerso che, a fronte di crediti ceduti pari a 1.241.532.574 euro - alla data del 7 dicembre 2012 - risultavano incassi per 937.821.659 euro con un residuo di 303.710.915 euro. Restano tuttavia ancora da approfondire problematiche relative a specifici casi nel settore della sanità, tra i quali rileva la fattispecie di sospensione dei provvedimenti dispositivi della remunerazione delle prestazioni sanitarie rese dall'Ente morale con conseguenti implicazione sulla tutela delle pretese creditorie dell'Istituto.

In tale prospettiva veniva ulteriormente richiesta la rendicontazione della ripartizione per competenza regionale dei crediti residui, con evidenziazione delle esposizioni debitorie superiori a 2,5 mln di euro imputabili ai singoli enti parti della cessione e sul punto si fa riserva di riferire.

**6.5.2** Per la gestione pubblica ex INPDAP, in ragione soprattutto della natura dell'amministrazione datoriale, si pone il problema della omogeneizzazione della disciplina nelle contribuzioni, tanto in materia di accertamento e di riscossione, quanto nei profili della sanzioni e, in via più generale, con riguardo alla effettività degli introiti e delle misure di recupero.

Solo con l'art. 44, co. 9, del D.L. 269/2003, convertito nella Legge 326/2003, sono state infatti, tra l'altro, disciplinate le modalità di comunicazione dei dati per la valorizzazione della posizione assicurativa, per il calcolo del dovuto contributivo e per la costituzione e l'alimentazione delle posizioni di previdenza complementare degli enti, amministrazioni e aziende iscritti alla gestione ex INPDAP.

Nell'ambito del processo di integrazione, l'INPS - con la circolare 7 agosto 2012, n. 105 - ha avviato il processo di confluenza del flusso delle denunce mensili per la comunicazione dei dati nell'UNIEMENS.

Con la successiva circolare 12 luglio 2013, n. 108 è stata approvata la nuova disciplina delle rateazioni dei debiti contributivi in fase amministrativa di competenza sia delle gestioni private, che dei dipendenti pubblici e dei lavoratori dello spettacolo e dello sport professionistico amministrate dall'INPS, al fine di conseguire l'armonizzazione dei criteri e regolamentare uniformemente la materia.

La citata circolare 108/2013 - emanata in attuazione delle determinazioni presidenziali n. 229 del 14 dicembre 2012 e n. 113 del 9 maggio 2013, recanti il regolamento di disciplina delle rateazioni dei debiti contributivi - ha previsto, in



adesione alle osservazioni della Corte dei conti, il ripristino dei criteri di imputazione dei versamenti in conformità a quanto disposto negli artt. 1193 s.s del codice civile, destinando i pagamenti al soddisfacimento della sorte contributiva per ogni gestione assicurativa e delle somme aggiuntive a partire dal periodo più risalente.

## **7 – Le prestazioni**

**7.1** Le prestazioni – quale naturale maggiore fonte di uscita per l'Istituto - registrano nel 2012 un ammontare pari a 295.742 mln di euro, di cui 261.487 mln (194.466 nel 2011, al netto degli enti incorporati) riferibili alle pensioni e connessi trattamenti di famiglia e 34.255 mln per trattamenti temporanei (25.163 mln nel 2011, sempre con esclusione degli enti incorporati).

Al netto delle gestioni ex INPDAP ed ex ENPALS - per consentire un confronto omogeneo con l'anno precedente – si rilevano 197.450 mln per rate di pensione (comprehensive di indennità di accompagnamento per 13.046 mln), con un aumento di 2.984 mln, imputabile all'incremento dell'importo medio delle pensioni liquidate nel 2012 e alla perequazione di quelle in essere; anche le prestazioni temporanee, subiscono un incremento di oltre 2.500 mln di euro che testimonia il ciclo economico recessivo.

L'onere totale delle prestazioni prosegue, quindi, il percorso di progressiva dilatazione nella misura del 2,5% e si accrescono altresì gli interessi passivi di quelle arretrate, che salgono a 64,3 mln di euro.

Nell'ambito delle pensioni, rimane alta l'incidenza sugli interessi passivi della quota relativa agli invalidi civili - pari al 66,3% e in costante espansione nell'ultimo biennio – che, a due anni dall'entrata a regime del nuovo procedimento per il riconoscimento dell'invalidità, appare chiaro sintomo di inefficacia 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 dirà nel seguito.

**7.2** I dati numerici e la dinamica della spesa delle pensioni evidenziano il ruolo assunto dall'Ente nel panorama della previdenza obbligatoria a seguito dell'incorporazione di INPDAP ed ENPALS.

Le pensioni vigenti nelle principali gestioni al 31 dicembre 2012 sono pari a 21,1 milioni (incluse le indennità di accompagnamento), per una spesa complessiva - come già detto - di oltre 261 mld di euro; il numero di quelle previdenziali assomma a 17,5 milioni, mentre quelle assistenziali sono pari a 3,6 milioni.

Focalizzando l'attenzione sulla gestione privata (al netto degli enti incorporati), assume rilievo la differenziazione delle prestazioni di tipo previdenziale (vecchia/anzianità, invalidità/inabilità e superstiti) - connesse al versamento dei

contributi ed erogate ai lavoratori dipendenti e autonomi ed ai parasubordinati - rispetto a quelle assistenziali (principalmente pensioni e assegni sociali nonché provvidenze erogate agli invalidi civili) - svincolate da apporti contributivi e integralmente a carico della fiscalità generale - che vengono poste a confronto nella tabella seguente.

<b>Tipologia pensioni</b>	<b>Numero</b>	<b>Importo medio mensile (euro)</b>
Pensioni previdenziali (IVS)	14.635.669	881
Prestazioni assistenziali	3.630.337	428
<b>Totale</b>	<b>18.266.006</b>	<b>---</b>

**Fonte: INPS - Elaborazione da Rapporto annuale 2012**

Le pensioni previdenziali mostrano un calo dell'1,1% rispetto al 2011, mentre salgono dell'1,9% quelle assistenziali; le seconde rappresentano circa il 20% del totale delle prestazioni e si suddividono nelle tipologie di seguito riportate.

<b>Tipologia prestazioni</b>	<b>Numero</b>	<b>Importo medio mensile (euro)</b>
Pensioni/assegni sociali	848.716	433
Provvidenze invalidi civili	2.781.621	427
<b>Totale</b>	<b>3.630.337</b>	<b>428</b>

**Fonte: INPS - Elaborazione da Rapporto annuale 2012**

Tutte le prestazioni di tipo assistenziale - fatta eccezione per l'indennità di accompagnamento - unitamente alle integrazioni e maggiorazioni dei trattamenti pensionistici, vengono erogate a cittadini sprovvisti di redditi minimi, che l'Istituto verifica annualmente per accertare la permanenza dei requisiti prescritti. All'autocertificazione segue l'effettivo riscontro, attraverso l'incrocio con i dati resi disponibili dall'Agenzia delle Entrate, ma con uno sfasamento temporale - a volte di qualche anno - che può generare indebiti e la conseguente necessità di recupero.

L'attuale procedimento - e l'intero sistema delle prestazioni, maggiorazioni e integrazioni legate ai livelli reddituali - richiederebbe pertanto una profonda riflessione e una rigorosa razionalizzazione che agevoli efficaci e tempestivi controlli, tenuto altresì conto dell'alto tasso di evasione fiscale, che rischia di vanificare la funzione di protezione delle fasce deboli della popolazione alla base degli interventi.

E ciò anche al fine di contrastare il fenomeno non infrequente della fruizione degli interventi da parte di soggetti non aventi titolo.

**7.2.1** Nel corso del 2012 sono state liquidate 1.052.872 nuove pensioni con un incremento del 7,8% rispetto al 2011; il 49% ha riguardato quelle previdenziali, mentre quelle assistenziali rappresentano il 51%.

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; ultime in ordine di tempo la Legge 30 luglio 2010, n. 122 e la riforma "Monti - Fornero".

Nelle tabelle seguenti vengono riepilogati i flussi di produzione sia per i trattamenti di natura previdenziale sia per quelli assistenziali.

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

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Variazione 2011/2012</b>
<b>Pervenuto</b>	841.609	877.764	4,30%
<b>Accolte</b>	523.887	529.845	1,14%
<b>Respinte</b>	226.158	239.812	6,04%

Fonte: INPS - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2012.

L'aumento del pervenuto è principalmente imputabile all'andamento delle pensioni di vecchiaia che fanno registrare un +20% e che riequilibrano la contrazione di altre tipologie pensione, tra cui quelle di anzianità (-4%).

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

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Variazione 2011/2012</b>
<b>Pervenuto*</b>	582.023	679.635	16,77%
<b>Accolte</b>	452.125	523.027	15,68%
<b>Respinte</b>	85.769	84.532	-1,44%

Fonte: INPS - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2012.

\*Per l'invalidità civile si intende il numero di verbali ricevuti dall'Ufficio amministrativo.

Sul fronte dei trattamenti assistenziali (assegno sociale, vitalizi, pensioni sociali ed invalidità civile) l'aumento delle liquidazioni rimane essenzialmente legato ad

un'azione di smaltimento di giacenze e di lavorazione di pratiche pregresse, oltre che all'accresciuta domanda di servizio.

**7.3** A partire dal 1° gennaio 2010 - a seguito dalle innovazioni normative introdotte dall'art.20 del D.L. 78/2009, convertito nella Legge 102/2009 - l'invalidità civile e le prestazioni correlate hanno assunto un peso crescente in termini di risorse impiegate e di interventi organizzativi e procedurali richiesti per assolvere ai sempre maggiori compiti attribuiti all'Istituto.

Ciò allo scopo di semplificare il procedimento e di assicurare uniformità di giudizio sull'intero territorio nazionale - indispensabile alla prevenzione delle numerose frodi, che continuano a caratterizzare questa tipologia di interventi - che il legislatore si prefiggeva.

Le misure normativamente previste e le scelte procedurali operate dall'Istituto - via via modificate e perfezionate nel tentativo di risolvere le criticità emergenti - non hanno ancora trovato piena attuazione, esemplificativamente negli aspetti della efficace integrazione delle commissioni mediche ASL da parte dei medici INPS e nella completa telematizzazione dell'intero procedimento, di cui si dirà ampiamente nella successiva trattazione.

Dopo il trasferimento all'Istituto, da parte di tutte le Regioni, della potestà concessoria (che ha consentito maggiore coordinamento della fase amministrativa) è intervenuto il disposto dell'art. 18 della Legge 111/2011, che ha previsto la stipula di convenzioni con le Regioni - 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, allo scopo di superare le difficoltà operative soprattutto nei rapporti con le ASL.

A distanza di due anni, soltanto con la Campania si è addivenuti alla conclusione di uno specifico accordo che ha dato avvio - in fase sperimentale e per un anno - all'accertamento dei requisiti sanitari da parte dell'Istituto; il positivo esito dell'iniziativa limitato in un primo momento alla sola provincia di Avellino, ha visto la programmata estensione anche alle province di Benevento (dal 1° novembre 2013) e Caserta (dal 1° dicembre 2013) con la prospettiva di allargamento a tutta la Regione, a conclusione della verifica dei risultati delle attività svolte, soprattutto in termini di tempestività del servizio erogato.

L'applicazione del citato articolo 18 risulta comunque condizionata dalle misure legislative di riduzione della spesa, che impongono all'Istituto ingenti risparmi, e non

rendono agevole reperire le risorse finanziarie necessarie alla liquidazione dei compensi ai componenti delle Commissioni mediche e alla copertura dei conseguenti costi di funzionamento.

Gli ultimi interventi normativi hanno altresì modificato l'art. 445 bis del codice di procedura civile (D.L. 98/2011, convertito in Legge 111/2011, art.38, co. 1, lett. b), n. 1), stabilendo l'obbligatorietà dell'accertamento tecnico preventivo ai fini della verifica delle condizioni sanitarie, quale requisito di procedibilità della domanda per il riconoscimento in giudizio dei diritti in materia di invalidità.

Il D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in Legge 4 aprile 2012, n. 35 ha inoltre stabilito la possibilità per l'Istituto, nelle controversie in materia di invalidità civile, di utilizzare i propri funzionari amministrativi per la costituzione e difesa in giudizio nel processo di secondo grado, anche ai fini della deflazione del contenzioso in materia, per il quale si rinvia al capitolo 9.

Nella specifica materia va tuttavia sottolineato il perdurante mancato aggiornamento delle tabelle indicative sulle percentuali delle invalidità, approvate con decreto risalente al 5 febbraio 1992, che costituisce uno strumento essenziale di omogeneizzazione e oggettivazione dei giudizi medico legali.

Ai lavori della apposita commissione costituita anche da tre esperti dell'INPS – che hanno visto la chiusura in data il 24 novembre 2011 – non ha ancora fatto seguito il provvedimento definitivo.

Nella tabella sottostante vengono esposti i dati relativi alle provvidenze economiche erogate dall'INPS nel corso del 2012, che mostrano un incremento di circa il 37%, nonostante la diminuzione delle richieste registrata nell'anno (-3,1%), in prosecuzione del trend 2011.

Pervenute			Erogate		
2011	2012	VAR %	2011	2012	VAR %
1.143.597	1.107.782	-3,1%	297.646	408.024	37%

**Fonte: INPS - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2012 dati relativi a domande gestite dalla procedura "INVCIV2010"**

Le prestazioni di invalidità in essere al 31 dicembre 2012 assommano a 2.781.621, con un lieve decremento rispetto al 2011 (2.783.359); l'importo medio

mensile di assegni e indennità ammonta peraltro a valori modesti, nella cifra – già indicata - di 427 euro.

I tempi medi di liquidazione delle prestazioni risultano ancora lunghi – in ulteriore dilatazione rispetto al 2011 - e vedono lontano l’obiettivo del termine massimo di 120 giorni dalla data della domanda: in media trascorrono 290 gg. per l’invalidità civile, 338 gg. per la cecità civile e 399 gg. per la sordità.

Sebbene le procedure non consentano di avere informazioni esaustive sulla durata delle singole fasi del procedimento, va sottolineata l’esigenza - anche al fine di ridurre gli oneri per interessi – di ricondurre il più rapidamente possibile il periodo dell’intero iter entro la scadenza prescritta, intervenendo sui tempi di esclusiva competenza dell’Istituto.

Al riguardo conviene segnalare i risultati di una apposita campagna di audit, condotta in sei sedi individuate come critiche in base a specifici indicatori, tra cui il tempo di processo. La verifica sullo stato del procedimento ha identificato la fase concessoria - interamente di competenza dell’Istituto - come uno dei segmenti più critici, che si aggiunge a quella della gestione delle visite da parte delle ASL.

Nella fase concessoria, infatti, incidono spesso comportamenti non adeguati da parte degli operatori che l’Istituto potrebbe contrastare, rafforzando le specifiche misure di controllo prospettate nel documento conclusivo della campagna.

**7.3.1** Nel corso del 2012 sono state presentate all’INPS, corredate di certificazione medica, 1.235.057 domande per il riconoscimento dell’invalidità civile; di queste, 1.178.700 risultano trasmesse in via telematica, mentre sono pervenute ancora in formato cartaceo 74.357 domande, come riepilogato nella seguente tabella.

<b>Flusso delle domande</b>		
<b>Domande telematiche</b>	<b>Domande cartacee</b>	<b>Totale domande</b>
1.178.700	74.357	1.235.057

**Fonte: INPS - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2012**

Rispetto all’anno precedente assume rilievo l’incremento del 104,4% delle domande presentate in formato cartaceo (36.366 nel 2011) che, a detta dell’Istituto, trova spiegazione nella possibilità consentita alle sedi di gestire - con la data della domanda originaria - tutte le richieste di aggravamento.

Per contro, si assiste ad una diminuzione delle domande telematiche e dei certificati medici trasmessi - che nel 97,4% dei casi risultano pervenuti da parte dei medici di base (96,6% nel 2011) - e appare in parte attribuibile alla generale diminuzione delle domande inoltrate (-1,1%).

Le richieste di prestazioni, correlate alle domande registrate, ammontano a 2.067.174; le più numerose si riferiscono all'invalidità civile e al riconoscimento dello stato di *handicap* di cui alla Legge 104/92, come di seguito illustrato.

Prestazioni richieste					Totale prestazioni	Media prestazioni per domanda
Inv. Civ.	Cecità civ.	Sordità	Handicap (Legge 104/92)	Collocamento mirato (Legge 68/99)		
1.070.323	21.879	15.580	857.304	95.511	2.067.174	1,65

**Fonte: INPS - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2012**

Rispetto al 2011, va rimarcato l'aumento del 2,8% delle richieste di prestazioni non economiche in sostanziale allineamento con la diminuzione di quelle economiche, rilevato nel paragrafo precedente.

Alla fase dell'invio delle domande, segue quella della convocazione a visita presso le ASL, nel cui ambito tuttavia la incompleta telematizzazione - che interessa la prima fase della procedura - impedisce la totale e immediata calendarizzazione delle visite.

Va peraltro evidenziato un miglioramento della percentuale di utilizzo della procedura telematica da parte delle ASL - passata dal 32% del 2011 al 59% nel 2012 - tanto che in alcune regioni (Molise, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Calabria, Liguria e Sicilia) l'utilizzo di dati telematici risulta pressoché esclusivo.

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 - solo nel 40,1% dei casi (37,7% nel 2010) e spesso ricorrendo all'impiego di professionisti esterni convenzionati.

La mancata piena ed efficace integrazione della commissioni mediche delle ASL rappresenta uno dei punti maggiormente critici del nuovo procedimento e rischia non solo di vanificare l'intento di correttezza e omogeneità promosso dal legislatore, ma di tradursi in un appesantimento procedurale e in uno spreco di risorse.

L'accertamento dello stato invalidante spesso si limita, infatti, ad una decisione agli atti - attraverso l'acquisizione della documentazione sanitaria prodotta dal



richiedente - 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.

Nel delineato contesto l'Istituto ha approntato scelte operative - come 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 concorso all'aggravamento dell'iter procedurale, che vede sostanzialmente tre gradi di verifica.

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

Visite totali	Visite CMI con medico INPS	Tasso presenza medico INPS	Verbali sospesi	Verbali chiusi
1.215.417	487.732	40,1%	17.616	1.197.801

**Fonte: INPS - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2012**

Gli incrementi rispetto allo scorso anno relativi al numero di visite effettuate (83%) e di verbali definiti (84%) è da ascrivere al maggiore utilizzo della procedura telematica - che consente di avere a disposizione un più consistente numero di dati - piuttosto che ad un reale aumento delle visite o dei verbali chiusi.

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 2012 sono pervenuti dalle ASL 1.953.033 verbali, dei quali il 61% (56% nel 2011) con modalità telematiche (1.192.727); le risultanze dell'attività dell'Istituto vengono di seguito riportate.

Verbali definiti dai CML				Verbali sospesi per visita INPS	Totale verbali esaminati
Validati	Definiti agli atti	Definiti su visita	TOTALE		
1.296.687	367.402	142.857	1.806.946	138.263	1.945.209

**Fonte: INPS - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2012**

I verbali presi in carico dai CML per la successiva validazione sono stati quasi il 100%; nel 2012, inoltre, è cresciuto notevolmente il numero di verbali ASL validati che ha raggiunto la percentuale del 71,7% (50,3% nel 2011).

Tuttavia, nonostante la disponibilità di verbali telematici, quelli definiti per effetto di silenzio assenso - decorsi 60 giorni dalla loro trasmissione - sono stati 269.457; di questi il 23,8% è relativo proprio a quelli trasmessi telematicamente, con punte elevatissime in alcune regioni (93,5% Molise, 91,3% Liguria e 74,5% Basilicata).

Sebbene il dato del silenzio assenso risulti più che dimezzato rispetto al 2011 (591.339), se associato alla ridotta partecipazione dei medici INPS alle commissioni mediche ASL - già segnalata - il quadro che ne deriva può tradursi in una sostanziale rinuncia al presidio medico legale, con l'esposizione ai rischi conseguenti.

Inoltre, la decisione di sottoporre a validazione dei CML pressoché la totalità dei verbali, nel caso di silenzio assenso, rappresenta un appesantimento di non sicura utilità che induce ad una riflessione sulla scelta, inizialmente operata, di verificare i soli verbali decisi a maggioranza.

Di seguito si riepilogano i dati relativi al lavoro della Commissione Medica Superiore (CMS) che svolge il ruolo di validazione definitiva dei verbali e di omogeneizzazione dei comportamenti sul territorio ponendo a confronto gli anni 2011 e 2012.

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Variazione 2012/2011</b>
<b>Verbali esaminati</b>	331.930	494.382	48,9%
<b>Verbali definiti</b>	321.630	479.725	49,1%
<b>Verbali segnalati al CML</b>	10.300	14.657	42,3%

**Fonte: INPS - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2012**

La CMS ha definito il 97% dei verbali mentre nel 3% dei casi ha effettuato una segnalazione al CML, richiedendo l'integrazione del verbale o una nuova convocazione a visita del soggetto richiedente.

Alla luce di quanto sopra esposto, risultata di piena evidenza come il processo dell'invalità civile presenti ancora diverse criticità.

Nonostante l'aumento dell'utilizzo della procedura telematica da parte delle ASL, l'iter che porta all'erogazione di eventuali provvidenze economiche risulta ancora troppo lungo, con l'esposizione da parte dell'Istituto al pagamento di ingenti quote per interessi legali che - va ribadito - rappresentano la quota maggiore sull'intero ammontare di interessi passivi per prestazioni pensionistiche.

La duplicazione di intervento nella fase di accertamento dei requisiti sanitari - che si realizza, tanto nella integrazione delle Commissioni mediche da parte dei medici

INPS, che attraverso la pressoché totale sottoposizione dei verbali alla validazione da parte dei CML – merita attenta valutazione e verifica dei costi, soprattutto alla luce dell'indispensabile ricorso a risorse esterne, nonché misure di rimedio nelle fasi rimesse alla competenza dell'Istituto.

**7.3.2** Come già esposto nei precedenti referti, 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 (vedasi tabella cap. 5.5).

Tale esigenza risulta ancora più stringente alla luce degli ultimi interventi normativi - di cui si è detto nei precedenti paragrafi - e dell'incorporazione di INPDAP ed ENPALS.

I medici dell'Istituto svolgono la loro attività sia in ambito assistenziale che previdenziale, effettuando gli accertamenti medico-legali necessari per l'erogazione tanto di pensioni che di prestazioni a sostegno del reddito; in tali campi l'INPS subentra alle funzioni già di competenza degli enti soppressi - sia in sede di prima visita, di ricorso amministrativo e di difesa in giudizio - che venivano precedentemente affidate, dai suddetti enti, a strutture e a consulenti medici esterni.

Secondo i dati forniti dall'Amministrazione, dal 2008 – ultimo anno in cui l'Istituto ha svolto la funzione medico-legale esclusivamente in ambito previdenziale e di contenzioso – al 2012, i carichi di lavoro dell'area medica sono aumentati di oltre il 130% (in termini di produzione omogenizzata), a fronte di una sempre maggiore riduzione tanto delle dotazioni organiche che della consistenza.

Si è passati infatti da una dotazione di 697 medici (al 31 dicembre 2007) a quella provvisoria di 664 (si rinvia sul punto al cap.5) e da una consistenza di 648 unità (al 31 dicembre 2008) a 569 con riferimento al 31 dicembre 2012.

La stima del fabbisogno di medici individuata dall'Istituto per il 2012, in base ai carichi di lavoro - peraltro previsto in ulteriore aumento dell'11% nel 2013 – ammonta a 1.056 unità FTE (*Full Time Equivalent* - Equivalenti a tempo pieno) e ha portato al convenzionamento di circa 1.000 professionisti esterni, che sfiorano il raddoppio di quelli in organico.

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.5.2.2) - e di un compiuto riordino organizzativo, soprattutto a fronte delle nuove funzioni di natura permanente.

Al riguardo andranno verificati gli effetti della recente istituzione della Direzione centrale Assistenza e invalidità civile (cap.3.1) elevata a struttura autonoma quale presidio rafforzato delle specifiche funzioni, nei profili amministrativi e nella cura e implementazione dell'efficacia dei processi operativi.

**7.3.3** Nel periodo esaminato l'Istituto ha proseguito l'attività di verifica straordinaria nei confronti dei titolari di prestazioni di invalidità civile, in attuazione della norma nella quale è stabilito che INPS effettui *"250.000 verifiche annue per ciascuno degli anni 2011 e 2012"*.

Nella programmazione dell'attività di verifica sono stati seguiti i medesimi criteri adottati già a partire dal 2010, che hanno identificato - nel campionamento - 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; 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, come per il 2011, l'Istituto ha fatto rientrare a pieno titolo tra le verifiche straordinarie quelle di revisione di tutti i titolari di prestazioni economiche soggette a scadenza. L'attività di programmazione delle visite ha consentito la convocazione prima della scadenza, garantendo la continuità nella fruizione dei benefici spettanti, senza necessità di sospendere la prestazione; le risultanze degli accertamenti svolti dall'Istituto sono stati successivamente trasmessi alle ASL, per le necessarie valutazioni sulla procedura di revisione.

Quale novità rispetto agli anni precedenti, nel 2012 i controlli hanno riguardato anche i soggetti titolari dei benefici previsti dall'art. 3, co. 3 della Legge 104/1992 - in materia di handicap - ai fini dell'accertamento della permanenza dei requisiti.

Complessivamente, al 31 dicembre 2013, sono stati definiti 205.338 verbali; le non conferme sanitarie sono state 52.187, ovvero il 25%.

Nella tabella seguente vengono esposti i risultati dell'attività svolta, in riferimento ai titolari di provvidenze economiche.

<b>Verifiche straordinarie anno 2012</b>				
<b>Revoche su non conferma sanitaria</b>	<b>Ricostituzioni su non conferma sanitaria</b>	<b>Totale revoche + ricostituzioni</b>	<b>Risparmio mensile (euro)</b>	<b>Risparmio annuale (euro)</b>
31.013	8.122	39.135	14.234.659	172.498.657

Con riferimento a questa tipologia di attività di verifica, anche nel 2012, si registra una modesta collaborazione da parte delle ASL, che solo nel 3,7% dei casi hanno inviato i fascicoli richiesti dall'Istituto.

Sempre nello stesso ambito, va sottolineato che al totale delle 800.000 verifiche stabilite per il quadriennio 2009-2012, si aggiungono le 150.000 annue previste per il periodo 2013-2015 (Legge 228/2012, art.1 co. 109); la copertura di circa la metà di titolari delle prestazioni (quasi 2,8 mln di euro) conferma gli interrogativi sulla efficacia dell'azione ordinaria.

Con riguardo alla correttezza delle prestazioni in esame, assume sempre maggiore rilievo il più rapido ed efficiente funzionamento del Casellario dell'assistenza - istituito dal D.L. 78/2010, quale anagrafe degli interventi - condiviso da tutti i soggetti coinvolti nel settore, per la gestione ottimale della rete dei servizi e il loro monitoraggio.

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

Convieni peraltro segnalare che con decreto 19 marzo 2013 sono state, invece, pubblicate le tabelle di quantificazione del valore capitale della prestazione erogata.

Il provvedimento adottato consente all'Istituto - in attuazione dell'art. 41 della Legge 183/2010 - di avviare l'azione di rivalsa, nei confronti del responsabile civile e della compagnia di assicurazione, qualora l'invalidità da cui scaturisce il diritto alle prestazioni (pensioni, assegni e indennità) derivi da responsabilità di terzi.

Va rilevato che nella materia l'INPS - con apposito messaggio - aveva impartito istruzioni agli uffici per l'interruzione dei termini prescrizionali già nel corso del 2011.

**7.4** Gli oneri per prestazioni temporanee (27.751 mln di euro al netto degli enti incorporati) - che fanno capo al centro di responsabilità Direzione centrale Prestazioni a sostegno del reddito - sono aumentati nel 2012 del 10,3% rispetto al 2011 (25.163 mln di euro).

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

- +1.072 mln di euro per maggiori prestazioni economiche ai lavoratori disoccupati non agricoli (indennità di mobilità, disoccupazione e relativi trattamenti per carichi familiari);
- +897 mln di euro per maggiori prestazioni anticipate dalle aziende tenute alla presentazione delle denunce rendiconto;
- +373 mln di euro per maggiori prestazioni economiche erogate direttamente ai lavoratori o rimborsate direttamente alle aziende (integrazioni salariali, assegni familiari e relative maggiorazioni, assegni per congedi matrimoniali, indennità di malattia e maternità, indennità alle lavoratrici madri, indennità di anzianità, retribuzione ai donatori di sangue);
- +147 mln di euro per maggiori indennità di disoccupazione e trattamenti per carichi familiari ai lavoratori dipendenti agricoli;
- +123 mln di euro per maggiori indennità di fine rapporto a carico del fondo di garanzia;
- +47 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;
- 103 mln di euro per minori assegni straordinari per il sostegno del reddito a favore dei lavoratori delle imprese del credito.

**7.4.1** Tra le varie prestazioni, il monitoraggio dell'andamento della Cassa integrazione guadagni (CIG) – principale strumento di aiuto alle imprese ed ai lavoratori in difficoltà - si rivela utile per cogliere lo stato della crisi economica, che ormai da un quinquennio 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 2012, posti a confronto con quelli del 2011, che mostrano un aumento tanto delle ore autorizzate che di quelle utilizzate, invertendo il trend dell'anno precedente.

**CIG: ore autorizzate e ore utilizzate anni 2011-2012**

	2011		2012		Var. %
<b>Ore autorizzate</b>	<b>CIG ordinaria</b>	229.477.339	<b>CIG ordinaria</b>	335.603.725	+46,2%
	<b>CIG straordinaria</b>	423.715.817	<b>CIG straordinaria</b>	400.284.270	-5,5%
	<b>CIG in deroga</b>	319.971.271	<b>CIG in deroga</b>	354.766.227	+10,9%
	<b>CIG TOTALE</b>	<b>973.164.427</b>	<b>CIG TOTALE</b>	<b>1.090.654.222</b>	<b>+12%</b>
<b>Ore utilizzate*</b>	<b>CIG ordinaria</b>	120.788.304	<b>CIG ordinaria</b>	147.836.412	+22,4%
	<b>CIG straordinaria**</b>	363.603.841	<b>CIG straordinaria**</b>	372.708.604	+2,5%
	<b>CIG TOTALE</b>	<b>484.392.145</b>	<b>CIG TOTALE</b>	<b>520.545.016</b>	<b>+7,5%</b>

\*Ore utilizzate fino al mese di dicembre 2012

\*\* Comprende anche la CIG in deroga

**CIG: tiraggio anni 2011-2012**

	2011		2012	
<b>Tiraggio</b>	<b>CIG ordinaria</b>	52,64%	<b>CIG ordinaria</b>	44,05%
	<b>CIG straordinaria*</b>	48,89%	<b>CIG straordinaria*</b>	49,36%
	<b>CIG TOTALE</b>	<b>49,97%</b>	<b>CIG TOTALE</b>	<b>47,73%</b>

\* Comprende anche la CIG in deroga

La CIG ordinaria (CIGO) evidenzia un significativo andamento crescente sia delle ore autorizzate (+46,2%) che di quelle utilizzate (+22,4%) e ad essa si aggiunge, a differenza di quanto avvenuto nel 2011, anche l'aumento di quella in deroga (CIGD); la Cassa integrazione straordinaria (CIGS) fa registrare, al contrario, una lieve contrazione che trova spiegazione nell'incremento delle domande di mobilità.

In riferimento ai diversi rami di attività, nel 2012 si è avuto un generale miglioramento nei settori dell'industria – che tuttavia mostra un aumento della CIGO - e dell'artigianato; al contrario in quelli dell'edilizia e del commercio la crisi economica - che progressivamente ha colpito il sistema nel suo complesso – continua ad incidere in modo marcato.

Rispetto all'anno precedente si rileva, tuttavia, la diminuzione del "tiraggio" per la CIG ordinaria, mentre si assesta sostanzialmente sui valori dello scorso anno quello della cassa integrazione straordinaria e in deroga; nel complesso la percentuale di ore utilizzate, in linea con il 2011, è di poco inferiore al 50%.

L'andamento, che nelle risultanze totali continua a mostrare una situazione critica, va inoltre letto in relazione ai dati sui beneficiari dei trattamenti di mobilità e di

disoccupazione, in crescita rispettivamente del 16,3% e del 22,3%, con incremento dei relativi oneri.

L'aumentato ricorso alla cassa integrazione in presenza di un consistente incremento della disoccupazione potrebbe, ragionevolmente, indicare il coinvolgimento di nuovi lavoratori rispetto a quelli già destinatari di interventi negli anni passati che, a loro volta, ad oggi risultano privi di occupazione.

A completamento del quadro – quale indice della capacità delle imprese di intraprendere ovvero riprendere la propria attività - va rilevato un incremento del 5% nelle richieste di iscrizione da parte delle aziende con dipendenti che, tuttavia, rimane inferiore rispetto al numero di cessazioni comunicate alle Camere di commercio; inoltre risultano in aumento le sospensioni di attività (334.749) che superano di gran lunga le richieste di ripristino (202.301).

**7.4.2** Nel 2012 è proseguito l'impegno nell'attuazione delle ulteriori misure previste dal Governo in via straordinaria, a sostegno del reddito e dell'occupazione (D.L. 185/2008, convertito in Legge 2/2009), per fronteggiare il ciclo economico peggiorativo iniziato nella seconda metà del 2008.

Il ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga - quale strumento privilegiato nei primi anni della crisi - ha consentito di ampliare, di volta in volta, sia l'insieme dei beneficiari (a titolo esemplificativo si ricordano, tra gli altri, gli apprendisti, i lavoratori interinali e quelli a domicilio) sia i settori produttivi in grave difficoltà, non contemplati originariamente dagli interventi.

Va tuttavia osservato che tali misure speciali, che dovrebbero essere preordinate a superare situazioni eccezionali e a operare nell'immediatezza, sono state in passato e continuano ad essere frequentemente utilizzate per estendere nel tempo trattamenti già vigenti, la cui eliminazione non risulta successivamente agevole.

Con il perdurare del ciclo negativo si è reso necessario un intervento strutturale nell'obiettivo di rendere universale la tutela dei lavoratori e delle aziende; nel delineato contesto si colloca la Legge 92/2012 (Riforma Fornero) che, tra i diversi interventi, ha previsto la graduale confluenza delle preesistenti 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, ma si contrae la durata del trattamento che varia in funzione dell'età anagrafica del lavoratore.

La riforma affianca all'ASPI la mini-ASPI, che sostituisce l'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti ridotti; per l'accesso a tale prestazione sono peraltro richieste almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 12 mesi antecedenti l'inizio del periodo di disoccupazione.

Le nuove indennità si rivolgono non più alla tutela del posto di lavoro bensì a quella del lavoratore, che godrà di un sostegno al reddito in caso di difficoltà occupazionale.

Rimane, invece, invariata la disciplina pregressa 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 e, coerentemente con lo spirito della riforma, la cassa integrazione in deroga terminerà nel 2016.

In riferimento all'impatto delle nuove norme, di seguito si riepilogano i primi dati forniti dall'Istituto sulle domande presentate nel primo trimestre 2013.

ASPI	MNI ASPI	MINI ASPI 2012*	TOTALE
191.829	27.660	654.174	873.663

**Fonte: INPS - Rapporto annuale 2012**

**\*Relativa agli episodi di disoccupazione verificatisi nel 2012 e per i quali il lavoratore avrebbe dovuto presentare domanda, secondo la vecchia normativa, entro marzo 2013.**

La Legge Fornero si propone, inoltre, di rinnovare le c.d. "politiche attive" del lavoro, adattandole alle mutate condizioni del contesto economico, nel tentativo di accrescere l'occupabilità dei soggetti.

La riforma intende incentivare la ricerca attiva di nuova occupazione attraverso: la qualificazione professionale dei giovani che entrano nel mercato del lavoro; la formazione continua dei lavoratori; la riqualificazione di quelli espulsi e il collocamento di soggetti in difficile condizione rispetto alla loro occupabilità.

I Servizi per l'impiego dovranno, inoltre, svolgere un ruolo attivo per prevenire e contrastare abusi connessi con l'erogazione dei diversi sussidi.

L'urgenza di dare maggiore impulso alle politiche "attive" del lavoro emerge dai dati recentemente divulgati dall'Ufficio statistica del Ministero del lavoro.

Nel 2011 per le politiche del Lavoro sono stati spesi 24,9 mld di euro, di cui appena il 19,1% (ovvero 4,7 mld) per quelle "attive", in particolare per la formazione

professionale, apprendistato e incentivi all'assunzione. Tale dato, che corrisponde allo 0,3% del Pil, colloca l'Italia agli ultimi posti tra i paesi europei.

Appare tuttavia indispensabile precisare quali siano gli interventi di politica attiva del lavoro, dal momento che alcuni di essi - quali gli incentivi alle assunzioni, sotto forma di minori contribuzioni a carico dei datori di lavoro - sembrano piuttosto configurarsi quale forma di "assistenza attiva"; al riguardo si rinvia al capitolo 8 del referto della Corte dei conti al Parlamento sulla gestione dell'INPS per il 2008.

**7.4.3** Gli effetti della pesante congiuntura economica si possono cogliere anche dal notevole aumento dei carichi di lavoro dell'Istituto nell'area delle prestazioni a sostegno del reddito - con particolare riferimento agli "ammortizzatori sociali" - 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 - nonostante la loro generale contrazione nei processi di produzione (-2,70% rispetto al 2011) - tra front-office e back-office e una redistribuzione tra processi produttivi e processi di supporto.

Nel 2012 il livello dei servizi offerti mostra un miglioramento rispetto all'anno precedente (5,4% i livelli di produzione lorda) e risulta superiore sempre del 5,4% rispetto al valore obiettivo fissato.

<b>Front office – produzione lorda</b>				
<b>consuntivo 2011</b>	<b>obiettivo 2012</b>	<b>consuntivo 2012</b>	<b>var % su consuntivo 2011</b>	<b>var % su obiettivo 2012</b>
4.470.623	4.471.435	4.713.344	+5,4%	+5,4%

**Fonte: INPS - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2012**

In corrispondenza all'aumento della richiesta di cassa integrazione - rilevato in precedenza - si muove l'andamento delle domande di disoccupazione e di mobilità illustrato nella tabella sottostante.

	<b>Pervenuto</b>			<b>Definito</b>		
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Var. %</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Var. %</b>
<b>Indennità di mobilità</b>	151.896	208.938	<b>37,55%</b>	150.503	198.367	<b>31,80%</b>
<b>Disoccupazione</b>	2.282.132	2.605.143	<b>14,15%</b>	2.269.590	2.607.816	<b>14,90%</b>

**Fonte: INPS - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2012**

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 - è stato esteso alle altre prestazioni. Inoltre la telematizzazione delle domande di servizio e la reingegnerizzazione delle procedure hanno prodotto l'aumento del livello di efficienza dei servizi con ulteriore contrazione dei tempi di lavorazione delle istanze.

Anche nel 2012 l'indicatore di qualità dei servizi risulta in progresso e si assiste ad un sempre maggiore avvicinamento ai tempi soglia di liquidazione, previsti per le principali prestazioni, evidenziato dalla seguente tabella.

INDICATORE	CONSUNTIVO	
	2011	2012
Tempo soglia liquidazione DSO entro 30 giorni	<b>96,64%</b>	<b>98,10%</b>
Tempo soglia liquidazione DS RR entro 30 giorni	<b>95,47%</b>	<b>97,37%</b>
Tempo soglia liquidazione Indennità malattia entro 30 giorni	<b>84,51%</b>	<b>92,56%</b>

**Fonte: INPS - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2012**

L'area delle indennità di malattia è quella in cui si riscontrano i miglioramenti più consistenti.

Da un punto di vista procedurale, è ormai a pieno regime l'invio telematico dei certificati da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale (SSN), disposta nel 2010 con l'adozione del decreto del Ministero della salute in data 26.02.2010, di attuazione dell'art.8 del D.P.C.M. del 26 marzo 2008.

Nel 2012 è inoltre iniziata la sperimentazione - con il rilascio di apposito applicativo - della telematizzazione dell'intero iter che prende, appunto, avvio con l'inoltro dei certificati cui segue l'individuazione automatica delle visite mediche di controllo da effettuare, la loro assegnazione ai medici di lista e l'acquisizione degli esiti.

In merito alle visite mediche di controllo, già dal 2011 l'Istituto ha approntato un sistema di *Data Mining* che consente di individuare, con un metodo statistico predittivo, i soggetti a maggiore rischio prognostico da sottoporre a verifica; in tal modo le visite potranno essere mirate e più efficaci nella lotta all'assenteismo.

Per il 2013 l'Istituto - anche in conseguenza dei severi tagli lineari di risorse cui è stato sottoposto negli ultimi anni - ha determinato la riduzione delle visite disposte d'ufficio, che comportano cospicui oneri in capo all'Ente (circa 50 milioni di euro nel 2012), e che solo nel 9% dei casi hanno portato a una riduzione della prognosi.

La tabella seguente riepiloga i risultati delle visite mediche di controllo (VMC) effettuate nel 2012.

VMC totali	VMC disposte d'ufficio			VMC richieste dall'azienda		
	Totale	Concluse con riduzione	% con riduzione su totale VMC	Totale	Concluse con riduzione	% con riduzione su totale VMC
<b>1.212.533</b>	917.306	83.184	9,07%	295.227	16.199	5,49%

**7.5** Il 2012 ha visto l'avvio dell'integrazione di INPDAP ed ENPALS nell'INPS; in termini di uscite per prestazioni istituzionali - ammontanti nel complesso a 295.742 mln di euro - quelle dei due enti assommano rispettivamente a 63.020 mln e a 852 mln.

La totalità delle prestazioni temporanee sale a 34.255 mln, con un incremento di 9.902 mln di euro rispetto al 2011, imputabile in gran parte alle gestioni ex INPDAP e, in particolare, alle indennità di fine servizio e di buonuscita per 6.125 mln di euro; al trattamento di fine rapporto per 222 mln di euro e alle prestazioni di natura sociale - a carico della gestione prestazioni creditizie e sociali - per 157 mln.

Nei successivi paragrafi si illustrano sinteticamente i risultati dell'attività istituzionale riferita ai suddetti enti, nella fase di integrazione.

**7.5.1** Nel 2012 il volume della produzione delle pensioni della gestione pubblica è risultato pari 109.807 nuove liquidazioni, in crescita dell'8,6% rispetto all'anno precedente. Quelle dirette rappresentano il 74,9% del totale e di esse oltre il 74% è stato liquidato secondo il principio di garantire continuità tra reddito da lavoro e reddito da pensione, nell'ambito del progetto "pensione subito".

La tabella seguente illustra le pensioni della Gestione dipendenti pubblici in essere al 31 dicembre 2012.

Categoria	Numero	%	Importo medio annuo (euro)
Dirette	2.171.663	77,2	25.001
Indirette	145.162	5,2	11.964
Reversibili	495.886	17,6	13.862
<b>Totale</b>	<b>2.812.711</b>	<b>100</b>	<b>22.365</b>

Fonte: INPS - Rendiconto 2012 Gestione speciale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica, già iscritti al soppresso Inpdap

La dimensione numerica mostra un sensibile incremento (+28.001 trattamenti rispetto ai 2.784.710 del 2011) quale sintomo evidente della dinamica espansiva, aggravata dal livello dell'importo medio annuo più che doppio rispetto alla gestione privata ed in aumento rispetto all'anno precedente (22.365 euro l'importo medio nel 2012 rispetto ai 21.848 euro del 2011).

Per quanto attiene l'ambito delle prestazioni temporanee, il livello produttivo dei trattamenti di fine servizio risulta ampiamente inferiore al 2011 (181.139 contro 300.070) anche per effetto del blocco alla liquidazione imposto dalla Legge 148/2011; in parallelo diminuiscono i trattamenti di fine servizio, nella misura del 12,5%.

Le prestazioni creditizie e sociali fanno registrare l'aumento delle erogazioni per piccoli prestiti (30%) e per quelli pluriennali (12%), mentre, in riferimento al progetto welfare, si assiste all'ampliamento ed al consolidamento delle prestazioni in favore di giovani ed anziani.

Di seguito si riepilogano gli impegni riferiti a quest'ultima tipologia di prestazioni.

<b>Prestazione</b>	<b>Impegno (euro)</b>
Soggiorni valore vacanza	<b>70.000.000</b>
Soggiorni senior	<b>3.000.000</b>
Borse di studio	<b>15.000.000</b>
Master certificated	<b>14.985.000</b>
Home care premium	<b>39.000.000</b>

**Fonte: INPS - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2012**

**7.5.2** Nella Gestione lavoratori dello spettacolo le pensioni liquidate nel corso del 2012 sono risultate oltre 2.300, per un totale di 55.841 prestazioni vigenti al 31 dicembre 2012, come riepilogato nella successiva tabella.

<b>Categoria</b>	<b>Numero</b>	<b>%</b>	<b>Importo medio annuo (euro)</b>
Vecchiaia	37.185	66,6	18.503
Invalidità	2.572	4,6	10.558
Superstite	16.084	28,8	9.526
<b>Totale</b>	<b>55.841</b>	<b>100</b>	<b>15.552</b>

**Fonte: INPS - Rendiconto 2012 – Gestione speciale di previdenza per i lavoratori dello spettacolo, già iscritti al soppresso Enpals**

Il raffronto con il 2011 (57.235 trattamenti in essere) evidenzia un decremento nel numero delle prestazioni (-1.394), che mostrano un importo medio annuo più basso rispetto alla gestione pubblica.

## 8 – La vigilanza

**8.1** Nel corso del 2012, l'attività di vigilanza è stata rivolta a contrastare i fenomeni di illegalità tipici dell'economia sommersa che, per loro natura - oltre a creare concorrenza sleale e rischi di espulsione dal mercato delle aziende corrette, soprattutto in un contesto di recessione - arrecano grave danno all'economia nazionale, pregiudicando una crescita equilibrata e sostenibile e gravando sul finanziamento contributivo del sistema previdenziale.

La programmazione delle attività non ha potuto prescindere dalla considerazione degli effetti socio-economici della crisi sul tessuto produttivo e dalle novità normative introdotte negli ultimi anni, dapprima con il c.d. "Collegato lavoro" - che ha fortemente influenzato il raggiungimento degli obiettivi 2011 tanto da determinare la necessità di una loro revisione al ribasso in corso d'anno, come rilevato nel Referto 2011 - e successivamente con la Riforma Fornero.

Il Piano di vigilanza 2012, nel prendere atto delle differenziate incidenze della recessione nelle diverse realtà geografiche del Paese, ha previsto un maggiore coinvolgimento delle strutture territoriali in grado di meglio individuare i fenomeni più rilevanti verso cui indirizzare le verifiche ispettive, che si affiancano ai settori a maggior rischio di evasione/elusione individuati a livello centrale.

In particolare sono state individuate le seguenti aree di intervento: aziende con dipendenti (edilizia, grandi centri commerciali, trasporto merci, servizi alla persona, lavoro a chiamata, distacchi nei Paesi non comunitari e società cooperative), lavoratori autonomi (titolari, soci, coadiuvanti familiari, artigiani e agricoltori) e agricoltura (rapporti di lavoro fittizi e erogazione indebita di prestazioni).

Tra gli obiettivi 2012 - fissati tenendo conto dei risultati conseguiti nel 2011 e del dimensionamento del rapporto tra forza media/presenza media degli ispettori per singola Direzione provinciale - è stata inserita una serie di azioni integrate, programmate insieme alla Direzione centrale entrate (Area verifica amministrativa) e realizzate in sinergia con altre Amministrazioni, di cui si dirà nel seguito.

**8.2** I risultati dell'azione di vigilanza 2012 sono riassunti nella tabella seguente.

<b>Accertamenti ispettivi</b>	80.387
<b>Lavoratori in nero ed irregolari</b>	69.387
<b>Rapporti di lavoro "fittizi" annullati in agricoltura</b>	71.786
<b>Accertato lordo (euro)</b>	<b>1.099.995.748</b>

Fonte: INPS - Rapporto annuale 2012

I dati esposti appaiono in deciso miglioramento - pur considerando la caduta del 2011 rispetto al 2010 - con l'aumento del numero di accertamenti ispettivi (+9%), delle irregolarità riscontrate (+22%) e dell'accertato lordo (+12%), evidenziando altresì il superamento degli obiettivi programmati.

Per quanto riguarda le singole aree di intervento, la tabella successiva indica la ripartizione degli accessi ispettivi e la percentuale di irregolarità riscontrata.

	<b>Aziende DM/ Aziende agricole</b>	<b>Lavoratori autonomi</b>	<b>Gestione separata/Altro</b>	<b>Totale</b>
<b>Accertamenti ispettivi</b>	46.126	29.469	4.792	80.387
<b>% sul totale degli accertamenti</b>	57%	37%	6%	100%
<b>% di irregolarità</b>	80%	67%	/	/

Fonte: INPS - Rapporto annuale 2012

L'area aziende si conferma quale settore caratterizzato dal maggior numero di irregolarità, con valori che, sostanzialmente, si assestano su quelli dell'anno precedente (78,8%), mentre cala la percentuale di quelle rilevate nell'ambito dei lavoratori autonomi (74,3% nel 2011).

La predominanza dell'evasione nell'area aziende risulta confermata dai valori dell'accertato complessivo di circa 1.100 mln di euro, dei quali 902 mln sono ascrivibili alle aziende DM; sempre nella stessa area, l'ammontare degli importi riscossi - fornito per la prima volta - è di 292 mln di euro, pari al 32%.

L'elevata incidenza delle inadempienze riscontrate sui controlli eseguiti, se può in parte derivare da una più accurata selezione degli interventi - tanto più necessaria quanto più appaiono scarse le risorse da mettere in campo - costituisce tuttavia anche conferma sintomatica di una vasta area di evasione - avvalorata dalla modesta percentuale delle ispezioni (circa il 3%) rispetto alle aziende esistenti censite presso gli istituti previdenziali (1,6 mln) - che viene stimata nell'ordine di decine di miliardi di euro.

Risultati soddisfacenti vengono segnalati in agricoltura - area tra le più critiche individuate nel piano 2012 - grazie alla incisiva azione svolta nelle regioni del Mezzogiorno (Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata e Campania) al fine di individuare l'indebita percezione di prestazioni previdenziali legata al fenomeno dei rapporti di lavoro fittizi, che ha visto la cancellazione di 71.786 rapporti e la realizzazione di un risparmio stimato in oltre 215 mln di euro.

Nel corso del 2012 l'Istituto ha implementato le azioni integrate in collaborazione con l'Agenzia delle entrate e con i Comuni; in riferimento a questi ultimi è stata predisposta la bozza di convenzione relativa alle c.d. "segnalazioni qualificate" -

trasmessa alla Conferenza Unificata a dicembre 2012 - per consentire ai Comuni di partecipare all'accertamento fiscale e contributivo, segnalando comportamenti evasivi/elusivi.

Riscontri positivi vengono evidenziati nella vigilanza svolta sulla base di liste elaborate dall'Agenzia delle entrate, sebbene dall'alto numero di ispezioni negative (oltre il 30% in rapporto alle aziende selezionate) emerga la necessità di definire opportune strategie di intelligence e di valutare in modo condiviso i criteri di analisi, per incrementare il numero di successi.

**8.3** La funzione di verifica amministrativa - ampiamente illustrata nei precedenti referti e pienamente coerente con il nuovo modello organizzativo, in particolare con il disegno dell'Area flussi - si prefigge, attraverso un controllo sostanziale e costante delle denunce contributive, di aumentare nel contribuente la percezione della presenza dell'Istituto e la propensione a porre in essere comportamenti sempre più conformi alle disposizioni normative (come avviene con l'attività di "tutoraggio" delle grandi aziende) e di realizzare azioni finalizzate ad un risultato economicamente rilevante, in termini di accertato/riscosso.

Tale funzione, che costituisce uno dei cardini per potenziare la gestione della vigilanza, ha visto nel 2012 la prosecuzione di alcune attività sperimentali avviate nel 2011 con un consistente allargamento della platea dei soggetti sottoposti a controllo; il perfezionamento della metodologia di analisi utilizzata e della strumentazione a supporto dell'attività - che si avvale di specifiche procedure informatiche - ha inoltre consentito agli operatori delle strutture territoriali di porre in atto controlli più selettivi nei settori di grande rilevanza economica e a maggior rischio di evasione/omissione.

Dall'analisi dei risultati delle attività svolte nel 2012, emerge che l'importo complessivamente accertato è di oltre 43 mln di euro.

Le attività di tutoraggio hanno coinvolto 2.835 grandi aziende operanti con il sistema UniEmens - individuate in base al parametro della contribuzione media lorda mensile denunciata nel corso del 2009 superiore a 300.000 euro - per un totale di interventi conclusi pari a 3.641 (a volte ripetuti in alcune aziende); nelle aziende agricole sono stati coinvolti 2.750 soggetti - individuati sulla base del numero complessivo di giornate denunciate nel 2009, pari o superiore a 3.500 - per un totale di 1.334 interventi conclusi.



Le aziende risultate pienamente regolari sono il 47% delle UniEmens e il 59% di quelle agricole; per le restanti è stata attivata la procedura del contraddittorio, che ha dato gli esiti rappresentati nelle tabelle seguenti.

### Esito tutoraggio aziende UniEmens

Accer. concluso con inademp.	%	Accer. concluso senza inademp.	%	Accer. contestato dall'azienda	%	Accer. concluso con sistemazione flussi	%	Accer. concluso con segnalazione alla vigilanza	%
650	33,7	816	42,3	24	1,2	428	22,2	12	0,6

Fonte: INPS - Rapporto annuale 2012

### Esito tutoraggio aziende agricole

Accer. concluso con inademp.	%	Accer. concluso senza inademp.	%	Accer. contestato dall'azienda	%	Accer. concluso con sistemazione flussi	%	Accer. concluso con segnalazione alla vigilanza	%
105	13,4	313	40,1	30	3,8	151	19,3	182	23,3

Fonte: INPS - Direzione centrale entrate – Piano della verifica amministrativa 2013

Nel corso del 2012 è proseguita, inoltre, l'attività di controllo delle principali prestazioni previdenziali, sgravi e riduzioni contributive poste a congruaggio dai datori di lavoro.

In base a indici di rischio specificamente elaborati e dall'analisi dei dati relativi ai lavoratori e ai datori di lavoro presenti negli archivi dell'Istituto e di altre Amministrazioni, sono state individuate situazioni di non congruità da sottoporre a verifica; il rilascio di apposite procedure informatiche ne ha consentito la procedimentalizzazione.

In particolare la verifica degli importi congruati a titolo di assegni al nucleo familiare (ANF) – che si avvale di una procedura che consente la gestione automatizzata di tali controlli – ha riguardato 19.902 aziende (1.056 nel 2011) e 41.661 percettori.

Le principali irregolarità rilevate – da precisare nelle relative dimensioni – consistono nell'errata attribuzione della classe di reddito, che determina un importo sovrastimato, nella mancanza del requisito reddituale o nella doppia erogazione nell'ambito dello stesso nucleo.

I controlli sulle indennità di malattia hanno interessato circa 21.255 aziende (1.000 nel 2011) e quelli sulla maternità obbligatoria oltre 17.000; anche questi casi, tuttavia, richiedono una adeguata specificazione dei dati relativi alle irregolarità riscontrate.

Quale aspetto positivo emerge il notevole ampliamento dei soggetti e delle prestazioni sottoposte a verifica.

Innovazione del 2012, rispetto all'anno precedente, è la verifica del corretto versamento mensile delle quote di TFR al c.d. Fondo di Tesoreria - cui sono tenuti i datori di lavoro del settore privato con più di 50 addetti alle proprie dipendenze - relativamente ai lavoratori che abbiano deciso di non destinare il proprio TFR alla previdenza complementare.

Le aziende sottoposte a verifica sono state 10.988, i risultati di tale attività hanno consentito di accertare importi pari a 30,6 mln di euro.

Nel corso del 2012 è proseguita l'operazione Pegaso, che prevede il controllo e il recupero della contribuzione virtuale in edilizia - in conseguenza del diniego, totale o parziale, della richiesta di CIG - e la sistemazione delle posizioni assicurative dei lavoratori interessati.

Quali esiti della specifica azione svolta sulle domande CIG vengono evidenziati (al 31.12.2012) 263.934 casi di diffide di cui 170.570 definite con addebito, per un totale accertato di 56,8 mln di euro.

**8.3.1** Nel corso del 2012 è proseguita l'attività di verifica denominata Poseidone, originata dallo scambio e confronto dei dati presenti negli archivi dell'INPS, dell'Agenzia delle Entrate e negli elenchi di Infocamere.

L'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.

Tale obbligo - a seguito di richieste di chiarimenti e approfondimenti - è stato definitivamente escluso per i soggetti già pensionati per cui, nel caso di svolgimento di attività professionale, resta fermo l'obbligo di versamento alla Cassa di appartenenza (D.L. 98/2011, art.18, co. 11 e ss.) e per i commercialisti che avevano a suo tempo ottenuto il rimborso della contribuzione versata.

Nelle tabelle seguenti si riepilogano i risultati delle operazioni Poseidone al 31 dicembre 2012.

<b>Commercianti</b>		
<b>Anno di competenza</b>	<b>Soggetti iscritti</b>	<b>Importi richiesti (in euro)</b>
Ditte individuali 2005-2009	4.560	123.301.287
Soci 2005	15.215	316.908.011
Soci 2006	13.336	228.186.170
Soci 2007	11.530	228.186.170
Soci 2008	7.242	43.219.879

**Fonte: INPS - Rapporto annuale 2012**

<b>Professionisti</b>		
<b>Anno di competenza</b>	<b>Soggetti iscritti</b>	<b>Importi richiesti (in euro)</b>
2004	10.781	53.479.228
2005	12.464	77.037.635
2005 casse	12.859	60.813.563
2006	10.824	56.905.244
2006 casse	10.058	38.533.434
2007	7.998	52.412.320
2008	8.872	59.165.486
<b>Totale</b>	<b>73.856</b>	<b>398.346.910</b>

**Fonte: INPS - Rapporto annuale 2012**

**8.3.2** Conclusivamente può rilevarsi il peso sempre maggiore che l'attività di verifica amministrativa ha assunto nel 2012, anche nel suo ruolo di impulso alle tipiche azioni di vigilanza.

Gli esiti delle attività ispettive definite a seguito di segnalazioni effettuate dalla Verifica amministrativa, evidenziano infatti un importo di accertato medio per singolo accesso pari a 8.307 euro, che sale a 11.736 euro, considerando i casi conclusi con addebito, e tenendo conto che l'azione svolta non si limita a esaminare le incongruenze segnalate, ma si estende all'intera situazione del soggetto contribuente.

Le risultanze sin qui ottenute suggeriscono di rafforzare le sinergie tra la Vigilanza e le Entrate contributive, per affinare gli indici di rischio e migliorare la qualità degli accessi ispettivi.

In tale ottica assume valenza positiva l'estensione dell'attività di tutoraggio - prevista nel Piano della verifica amministrativa 2013 - alle aziende con molte evidenze e/o che presentano grandi morosità, ai crediti c.d. sofferenti nonché alle Pubbliche amministrazioni, in particolare a quelle per le quali risulta un saldo negativo tra dovuto e versato ovvero grandi importi versati senza l'invio delle denunce relative ai collaboratori.

Va inoltre annotato che, per il controllo prestazioni, il Piano prevede di proseguire nelle azioni già intraprese e di ampliare l'attività ad ulteriori fattispecie, di seguito indicate a titolo esemplificativo: gestione delle domande di incentivo per l'assunzione dei lavoratori disoccupati; controllo del contributo addizionale dovuto dalle aziende a seguito del pagamento diretto ai lavoratori del trattamento CIG.

**8.4** Il 2012 è stato l'anno che ha visto l'INPS subentrare nelle funzioni dei soppressi INPDAP ed ENPALS, anche nel settore della vigilanza.

Per garantire la continuità all'attività svolta dall'ENPALS nel settore dello sport e dello spettacolo, nel mese di marzo 2012, il Direttore generale ha fornito gli indirizzi operativi e – per garantire un'ottimale integrazione degli ispettori ENPALS nel nuovo contesto aziendale – sono stati effettuati percorsi formativi volti a condividere ed omogeneizzare le conoscenze in materia di vigilanza.

I risultati dell'attività ispettiva relativa ai settori sport e spettacolo sono riportati nella tabella seguente.

<b>Numero di ispezioni</b>	573
<b>Lavoratori in nero ed irregolari</b>	8.876
<b>Accertato lordo (euro)</b>	<b>24.163.402</b>

**Fonte: INPS - Rapporto annuale 2012**

Il Piano della vigilanza 2013 – ancora una volta adottato tardivamente (det. 114 del 9 maggio 2013) rispetto all'esigenza di garantire un regolare avvio dell'attività – individua quali settori di intervento l'agricoltura, l'edilizia e il terziario e, in particolare, la ristorazione, l'attività turistico-alberghiera e il commercio al dettaglio.

In questi ambiti, oltre a contrastare il fenomeno dei rapporti di lavoro fittizi – che non riguarda più solo l'agricoltura, ma si sta diffondendo in altre attività (quali i servizi di pulizia, facchinaggio, ecc.) – l'azione viene focalizzata sul corretto utilizzo di forme contrattuali atipiche o flessibili che, negli ultimi anni, trovano sempre maggiore espansione nelle regioni del Centro-Nord, quali possibili alternative al lavoro totalmente in nero, ma che in realtà dissimulano rapporti di lavoro di tipo subordinato.

Nel Piano 2013 i singoli obiettivi non sono stati articolati in modo dettagliato, ma si prevede genericamente un incremento del 3% dell'accertato lordo, anche in riferimento ai volumi dell'accertato riconosciuto (circa 27 mln di euro nel 2012, il 64% in più del 2011).

Particolare attenzione merita, infine, l'avvio programmato del progetto "Monitoraggio lavoratori in nero" che si prefigge - incrociando le diverse banche dati di cui l'Istituto dispone - di monitorare tanto il comportamento delle aziende risultate irregolari durante gli accessi ispettivi, ai fini della regolarizzazione della posizione dei lavoratori, quanto le fasi successive all'avvenuta emersione.

Dal quadro sin qui descritto emerge una significativa evoluzione dell'attività di vigilanza che - per fronteggiare la limitatezza delle risorse umane (passate da 1.494 a 1.488, nonostante l'immissione in servizio di nuovo personale nel corso del 2010) - rafforza l'utilizzo e l'incrocio delle banche dati interne ed esterne, sviluppando metodologie di *intelligence* dirette a mantenere su livelli adeguati gli standard di qualità, in termini di efficienza ed efficacia dell'azione (comprovati dall'aumento tanto del coefficiente ispettivo mensile medio, quanto dei coefficienti relativi al lavoro nero e all'accertato per ispezione).

Fondamentale sarà, nel 2013, anche l'estensione dell'attività ispettiva alle Pubbliche Amministrazioni, finalizzata ad accertare il rapporto debito/credito ed al recupero contributivo delle inadempienze riscontrate nella gestione ex INPDAP.

Resta comunque ancora insoddisfatta l'esigenza di approntare le adeguate procedure che consentano di acquisire i dati relativi agli importi riscossi a seguito di accertamento ispettivo.

## 9 - Il contenzioso

**9.1** Nel 2012 si assiste all'ulteriore considerevole riduzione dei giudizi complessivamente avviati (da 252.148 a 202.820 pari a -19,6%) e, segnatamente, nell'invalidità civile (da 144.628 a 110.582 pari a -23,5%) – in cui l'Inps ha piena legittimazione passiva dal 1° aprile 2007 – ove le vertenze scendono dal 57,4% al 54,5% nell'incidenza sul totale, pur considerando l'inferiore dato globale e il minore calo delle materie previdenziali.

Come emerge dalla tabella sottostante, in parallelo è notevolmente migliorato il trend globale delle giacenze, anche per l'invalidità civile, che costituisce tuttavia il 45% del dato complessivo (43,7% nel 2011).

<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%
<b>2012</b>	628.910	-15,7%	283.304	-13,1%

Nella omogenea diminuzione delle controversie pendenti, spicca la contrazione nel contenzioso previdenziale (-17,7%), effetto della combinazione di diversi fattori, tra cui le iniziative assunte a Foggia e nelle altre sedi critiche, per le quali si fa rinvio al successivo paragrafo 9.2.

L'analisi della composita definizione dei giudizi, in complessivo calo (-8,6%), mostra sia la consistente crescita delle sentenze favorevoli sia la ulteriore riduzione delle sfavorevoli, come emerge dalla seguente tabella.

anno	giudizi definiti	% differenza da anno precedente	con sentenza favorevole	% differenza da anno precedente	con sentenza sfavorevole	% differenza da anno precedente
<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%
<b>2012</b>	319.397	-8,6%	172.982	19,8%	88.092	-5,1%

Con riferimento all'incidenza delle sentenze sulla chiusura dei giudizi, conviene peraltro ancora evidenziare l'inclusione di fenomeni come la fisiologica cessata materia del contendere, nonché interventi di normalizzazione quali i "provvedimenti diversi" e cioè la definizione d'ufficio da parte di alcune strutture amministrative, il cui numero complessivo si attesta su 21.662 pratiche, in discesa sul totale dal 24,1% al 6,8%.

Riguardo all'efficacia dell'azione legale, prosegue il miglioramento degli esiti favorevoli all'Istituto in rapporto alle sentenze definite, che raggiunge il 66,3%.

Resta prevalente la vittoria nelle sentenze dell'invalidità civile, con una incidenza del 63,1% sulle sentenze favorevoli (50,8% nel 2011), pur nel lieve peggioramento della soccombenza, pari al 58,8% sulle sentenze sfavorevoli (57,4% nel 2011).

Migliorano, rispetto all'anno precedente, i dati in materia di contribuzione da previdenza agricola, nella quale la prevalente soccombenza sulle vittorie si attesta sul 67,9% (dall'81,4%) e le sentenze sfavorevoli diminuiscono del 36,9%, nonostante la crescita del 5,4% dei nuovi giudizi avviati - pressochè esclusivamente da parte avversa (-54% nel 2011) - e dello 0,8% nella giacenza (-7,3% nel 2011).

Quale effetto della flessione del pervenuto, le costituzioni in giudizio diminuiscono del 14,6% (10,2% nel 2011), e segnatamente del 13,4% in materia di invalidità civile (7,1% nel 2011).

In tale ultimo ambito, ai funzionari amministrativi - il cui rafforzamento numerico ha costituito una delle azioni più significative volte a ridurre il contenzioso specifico - è stata assegnata anche la trattazione dei giudizi di appello instauratisi anteriormente al 1° gennaio 2012 (art.16, co. 9, D.L. 5/2012), con una incidenza del 71% sui carichi di lavoro e dell'86,2% sulle costituzioni in giudizio.

Sempre in tema di invalidità civile, andranno verificati gli effetti attesi sia dall'assorbimento del contenzioso di primo grado, per i giudizi di merito successivi all'accertamento preventivo del requisito sanitario introdotto dall'art.38, co.1, D.L. 98/2011, che dallo svuotamento di quello di secondo, in esito alla inappellabilità delle sentenze di merito disposta dall'art.27, co.1, della Legge 183/2011.

**9.2** La rilevata netta contrazione del contenzioso previdenziale trova principale spiegazione nelle iniziative straordinarie assunte in materia di agricoltura nella sede di Foggia – che hanno dato luogo ad alcuni importanti risultati operativi ricordati nei precedenti referti – e nelle ulteriori sedi individuate in relazione al volume degli affari giudiziari trattati (Bari, Caserta, Catania, Lecce, Messina, Napoli, Roma, Reggio Calabria e Taranto).

Riguardo a Foggia, i procedimenti giurisdizionali avviati (13.797), quasi interamente da parte avversa (13.133), compongono ben il 15% del totale nazionale e le connesse costituzioni in giudizio (29.872) il 32%, mentre la giacenza (84.355) – diminuita del 25% circa – rappresenta ancora il 24% del dato nazionale.

Nella medesima sede i procedimenti giurisdizionali conclusi (42.327) – tra i quali si segnala il 70% dei giudizi definiti in applicazione dell'art. 38, co.1, lett.a), D.L. 98/2011 nelle prestazioni a sostegno del reddito – formano il 25,5% del totale nazionale e l'Istituto evidenzia che l'efficacia dell'azione legale è pari all' 82%, mentre il dato nazionale si attesta al 70%.

Nelle altre sedi individuate, l'estensione delle misure scelte per fronteggiare il contenzioso previdenziale – auspicate anche dalla Corte – hanno ridotto la giacenza (145.661) del 15%, che resta tuttavia il 42% dell'intera nazionale.

Fanno eccezione - ancorché con aumenti modesti - Messina (5%) e Catania (4%), mentre appaiono significativi i decrementi di Bari (26%), Taranto (21%) e Napoli (21%).

Come accennato nel precedente referto, le sedi critiche sono state oggetto di apposite iniziative di audit nel corso del 2011; i successivi interventi, ripetuti a fine 2012 nelle stesse sedi, hanno sostanzialmente evidenziato la concentrazione sul contenzioso corrente rispetto a quello più risalente e una adozione incompleta delle azioni di miglioramento, tanto da necessitare di ulteriori specifici accessi (Napoli, Messina e Lecce).



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

La sperimentazione di un nuovo modello organizzativo e funzionale dell'Avvocatura - depauperata nella presenza degli avvocati di ruolo dalla progressiva scopertura della dotazione organica - è stata testata per un triennio sulla base di una diversa competenza distrettuale.

Con l'obiettivo più volte indicato dal CIV - di deflazionare il contenzioso giudiziario attraverso una rapida definizione del ricorso in fase amministrativa - il presidio del contenzioso è stato realizzato mediante interventi integrati e dettagliatamente declinati a livello di sedi di produzione sull'intero territorio nazionale per normalizzare il flusso operativo del contenzioso amministrativo prevedendo il monitoraggio delle giacenze, la pulizia degli archivi e un maggior ricorso all'autotutela (circolare 29/2013).

La disciplina operativa 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) - riveste preminente importanza per il presidio descritto.

Nell'applicazione del regolamento vigente dal 2006, e per il suo monitoraggio risultano implementate nuove funzionalità della procedura WEB - sollecitate dalla Corte - con la finalità di fornire, alle unità organizzative territoriali di gestione dei ricorsi, lo strumento idoneo alla coordinata gestione complessiva del contenzioso, predisponendo fascicoli elettronici e prevenendo la formazione di giacenze.

Quanto al potenziamento dell'azione sotto l'aspetto giudiziario, le linee di intervento hanno stabilito - sempre in via sperimentale e per un triennio - il ricorso ad avvocati domiciliari esterni all'Ente, per svolgere attività procuratoria e di sostituzione in udienza, procedendo peraltro ad un esteso ampliamento, non limitato alle sole aree critiche, ma allargato all'intero territorio nazionale e fondato sul carico dei giudizi.

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 corrispondente 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.

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 quello 2011 di 1.334.819 euro e l'ultimo 2012 di

1.541.565, comprovando le notevoli difficoltà di avvio e attuazione delle iniziative programmate.

L'ultimo dato 2011 evidenzia l'affidamento di incarichi per complessivi 2.013 sostituti di udienza e 1.081 domiciliatari, questi ultimi assegnati quasi prevalentemente 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 nel Tribunale di Foggia, in collegamento alle specifiche iniziative avviate dall'Istituto e illustrate nei precedenti referti della Corte.

Per quanto riguarda la pratica forense presso l'Avvocatura INPS, anch'essa inclusa nelle misure di intervento, sono state pubblicate le graduatorie relative al concorso 2012, che individua 266 posti disponibili (15% per la Sicilia, 14% per la Campania, 9% per Roma).

Sulle misure poste in essere dall'Istituto nel versante giudiziario, va tuttavia ribadita l'esigenza che si proceda ad una attenta e obiettiva analisi dei costi e benefici, a conclusione del previsto triennio sperimentale.

Giova altresì nuovamente sottolineare sul punto che – in ogni caso – tenuto conto della immutata natura provvisoria ed eccezionale dei provvedimenti 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 88/1989.

Conviene infine evidenziare che, nelle Relazioni programmatiche, a partire dalla 2010-2012, il CIV segnala la necessità di predisporre un piano organico di interventi – con l'evidenziazione degli strumenti, delle innovazioni gestionali, dei costi, dei risultati attesi e dei tempi – mirato alla riduzione strutturale del contenzioso amministrativo e giudiziario e alla eliminazione delle criticità presenti a livello territoriale, da estendere anche a quello proprio di INPDAP ed ENPALS.

**9.4** Nel 2012 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 ammonta a 5 (15 nel 2011), con una spesa impegnata pari a 105.520 euro (133.000 nel 2011).

In adesione alle osservazioni del controllo per l'adeguamento alla normativa specifica e alla giurisprudenza maggioritaria – che inquadrano la rappresentanza e

difesa in giudizio da parte di avvocati esterni nella categoria 21 "servizi legali" contemplata nell'all. IIB del codice dei contratti pubblici e implicano l'osservanza dell'articolo 20 del codice stesso e dei principi generali di derivazione comunitaria quali la trasparenza, l'imparzialità, la pubblicità e il rispetto della libera concorrenza – 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.

Soltanto a luglio 2011 era stato adottato il Regolamento per il conferimento di incarichi legali di rappresentanza e difesa in giudizio che la Corte aveva ripetutamente sollecitato, sottolineando l'urgenza della predeterminazione di criteri confermativi della transitorietà e straordinarietà di apporti esterni – strettamente condizionati al presupposto della impossibilità oggettiva di servirsi della Avvocatura interna – e riguardanti anche le modalità di scelta dei professionisti.

In proposito, conviene richiamare la recente pronuncia delle Sezioni Unite civili della Cassazione n. 4283 del 21 febbraio 2013, che afferma la sindacabilità dell'esercizio del potere discrezionale – da parte della Corte dei conti – nella conformità alla legge formale e sostanziale che regola l'attività e l'organizzazione amministrativa.

Spetta quindi alla Corte il controllo, oltre che del perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, anche della giuridicità sostanziale e cioè della "osservanza dei criteri di razionalità, nel senso di correttezza e adeguatezza dell'agire, logicità e proporzionalità tra costi affrontati e obbiettivi conseguiti, costituenti al contempo indici di misura del potere amministrativo e confini del sindacato giurisdizionale".

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

**10.1** Le più recenti incorporazioni non hanno mutato le specifiche peculiarità dell'Istituto, che rimane caratterizzato dalla presenza di molteplici gestioni amministrate o ad esso facenti capo; solo le prime confluiscono nel bilancio generale e contribuiscono a determinarne i saldi finali.

Il quadro complessivo del 2012 – sempre regolato dalla Legge 88/1989 – include le gestioni dei soppressi INPDAP ed ENPALS, che si aggiungono a quelle preesistenti e conservano, come le altre, piena autonomia con le rispettive articolazioni in evidenze contabili separate.

Con riguardo alle predette gestioni conviene sottolineare le innovazioni recate dalla riforma Fornero che ha previsto l'istituzione dei fondi di solidarietà obbligatori per tutti i settori non coperti dalle misure di integrazione salariale, nell'ambito delle imprese con più di quindici dipendenti.

In alternativa al modello obbligatorio per le imprese con meno di quindici dipendenti e nei settori ove operino consolidati sistemi di bilateralità – tenuto conto delle peculiari esigenze specifiche come nell'artigianato - è consentito l'adeguamento delle fonti normative ed istitutive dei rispettivi fondi (bilaterali o interprofessionali) stabilendo misure di tutela reddituale, correlate alle caratteristiche dei settori produttivi interessati.

Il nuovo modello obbligatorio, incentrato su fondi di solidarietà promossi dalla contrattazione collettiva recepita con decreto interministeriale, conferma l'istituzione presso l'INPS e nella disciplina primaria vengono altresì definite: le finalità del Fondo per assicurare ai lavoratori una tutela integrativa rispetto all'assicurazione sociale per l'impiego; previsti assegni straordinari nei processi di agevolazione all'esodo, per i lavoratori in possesso dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; contribuzioni preordinate al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea.

Nella stessa regolamentazione dei fondi bilaterali – come in quelli di solidarietà obbligatori - lo strumento giuridico è l'adozione di un decreto interministeriale per la relativa disciplina e resta generalizzata la gestione da parte di un Comitato amministratore composto da esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale, nonché da due funzionari, con qualifica di dirigente, in rappresentanza, rispettivamente, del Ministero del lavoro e del Ministero dell'economia.

Per le imprese e i datori di lavoro con più di quindici dipendenti, in assenza di stipula entro il 31 ottobre 2013 di accordi collettivi volti all'attivazione di un fondo obbligatorio ovvero bilaterale, sarà istituito - con decreto interministeriale - un fondo di solidarietà residuale, cui contribuiscono i datori di lavoro dei settori in esso identificati.

In generale, la contribuzione ordinaria viene fissata dai decreti istitutivi, ripartendo l'onere nella misura di due terzi a carico dei datori di lavoro e per un terzo dei lavoratori; è previsto altresì un contributo aggiuntivo non inferiore all'1,5% delle retribuzioni perse gravante sul datore di lavoro, che si avvale della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.

Nelle ipotesi di ricorso - ove espressamente previsto - alla prestazione di incentivo all'esodo, il datore di lavoro è tenuto al versamento di un contributo straordinario di importo corrispondente all'assegno erogato al lavoratore e alla contribuzione correlata da accreditare.

Essendo stabilito l'obbligo del pareggio di bilancio, non è consentita l'erogazione di prestazioni in mancanza di disponibilità.

A conclusione del punto vanno sottolineati i significativi interventi di razionalizzazione adottati - in linea anche con le osservazioni e raccomandazioni della Corte - nel presidio delle competenze ministeriali, sia nella regolazione dell'autonomia normativa riconosciuta alle parti sociali, sia nella presenza di propri rappresentanti nei Comitati amministratori, a tutela della corretta attuazione dell'innovato quadro normativo.

**10.2** Per l'analisi delle singole gestioni - esposte in termini economico/patrimoniali - viene fatto il consueto rinvio ai corrispondenti prospetti e alle allegate relazioni dell'Ente e del Collegio dei sindaci.

Sul piano delle valutazioni generali deve invece ribadirsi l'esigenza di procedere ad una approfondita rivisitazione di ciascuna di esse - a livello normativo e nel profilo contabile, oltre che in termini di funzionalità complessiva - allo scopo di razionalizzare o eliminare quelle da tempo superate e/o inferiori ai requisiti minimi di sussistenza, che prescindano dalla riforma Fornero.

Per i fondi "minori", si procede pertanto a specifica trattazione nei soli casi di nuove o significative criticità, mentre le principali notazioni riguardano le linee tendenziali e i processi evolutivi di quelli più importanti.

Le risultanze economiche totali, che avevano già segnato perdite di 1,4 mld di euro nel 2010 e di 2,3 mld nel 2011, registrano un più pesante deficit di 12,2 mld nel 2012 – influenzato dalla incorporata gestione ex INPDAP – che si traduce in una corrispondente contrazione dell'avanzo patrimoniale.

Le specifiche analisi evidenziano un marcato aumento delle prestazioni, a fronte di una minore crescita delle contribuzioni e quindi un aggravamento dello squilibrio tra le principali componenti di quasi tutte le gestioni, non sufficientemente bilanciato dagli apporti statali; al saldo negativo del comparto dei lavoratori dipendenti, si è aggiunto quello del fondo di nuova acquisizione del settore pubblico, che costituisce il secondo per ordine dimensionale.

Prosegue tuttavia – pur se ridotto – l'effetto di contenimento del disavanzo economico che poggia ancora sull'attivo dei parasubordinati e delle prestazioni temporanee, mentre l'avanzo patrimoniale di entrambe le gestioni – a consistenza invertita – copre ancora i deficit di tutte le altre passive, che continuano a includere quasi integralmente i principali fondi del lavoro privato e pubblico.

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

GESTIONI	(milioni di euro)				
	Risultato economico di esercizio		Differenze	Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre	
	2011	2012		2011	2012
<b>Comparto dei lavoratori dipendenti</b>	<b>2.460</b>	<b>-1.129</b>	<b>-3.580</b>	<b>61.437</b>	<b>60.454</b>
Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprensivo degli ex Fondi sostitutivi trasporti, elettrici, telefonici e INPDAl)	469	-1.293	-1.762	-117.915	-119.071
Gestione prestazioni temporanee	1.991	173	-1.818	179.352	179.525
Gestione speciale per l'erogazione dei trattamenti pensionistici al personale degli Enti pubblici creditizi	-597	-853	-256	990	
<b>Comparto dei lavoratori autonomi:</b>	<b>-3.767</b>	<b>-2.891</b>	<b>876</b>	<b>-23.036</b>	<b>-25.927</b>
Gestione dei contributi e delle prestazioni dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni	-4.106	-5.279	-1.173	-65.374	-70.653
Gestione dei contributi e delle prestazioni degli artigiani	-5.433	-5.351	82	-31.993	-37.344
Gestione dei contributi e delle prestazioni commercianti	-1.344	-940	404	2.576	1.636
Parasubordinati	7.116	8.679	1.563	71.755	80.434
<b>Gestioni pensionistiche esclusive dell'AGO</b>	<b>0</b>	<b>-7.125</b>	<b>-7.125</b>	<b>0</b>	<b>-17.394</b>
Gestione speciale di previdenza dell'amministrazione pubblica (INPDAP)	0	-7.125	-7.125	0	-17.394
<b>Fondi di previdenza sostitutivi dell'AGO</b>	<b>-269</b>	<b>-123</b>	<b>146</b>	<b>2.077</b>	<b>5.017</b>
Fondo previdenza imposte di consumo	0	0	0	0	0
Fondo previdenza personale di volo	-82	-129	-47	-50	-179
Fondo spedizionieri doganali (dal 1.1.1998)	0	0	0	13	13
Fondo speciale ferrovie Stato S.p.A. (dal 1.4.2000)	0	0	0	1	1
Fondo speciale di previdenza per gli sportivi	0	0	0	0	0
Gestione speciale di prev. e assis. per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS)	0	306	306	0	3.369
Fondo speciale per il personale delle Poste italiane S.p.a.	-187	-300	-113	2.113	1.813
<b>Fondi e Gestioni speciali integrativi dell'AGO</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>-5</b>	<b>483</b>	<b>487</b>
Gestione speciale minatori	-18	-24	-6	-513	-537
Fondo previdenza gasisti	-3	-1	2	144	143
Fondo previdenza esattoriali	30	29	-1	852	881
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>-98</b>	<b>-109</b>	<b>-11</b>	<b>-695</b>	<b>-804</b>
Fondo previdenza clero	-76	-98	-22	-1.888	-1.985
Fondo previdenza iscrizioni collettive	0	-1	-1	9	8
Fondo erogazione trattamenti previdenziali vari	-3	-4	-1	-130	-134
Gestione trattamenti disoccupazione frontalieri	-39	-31	8	305	274
Fondo solidarietà sostegno del reddito pers. imp. del credito	-16	-14	2	248	234
Fondo solidarietà sostegno del reddito pers. imprese del credito cooperativo	-3	4	7	60	64
Fondo solidarietà sostegno del reddito pers. 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	8	8	4	12
Fondo concorso agli oneri contr. per la copertura assicurativa prev.le dei periodi non coperti da contribuzione D.lgs. 564/96 e lav. L.335/95	17	20	3	246	266
Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione professionale personale fondo di previdenza esattoriali	-53	-53	0	214	161
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del trasporto aereo	54	67	13	214	281
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale di Poste italiane spa	16	-8	-24	35	27
Fondo di solidarietà pers. dipend. delle imprese assicuratrici	5	2	-3	5	7
Altri Fondi, Gestioni minori	0	-1	-1	-19	-20
<b>Totale gestioni previdenziali</b>	<b>-2.262</b>	<b>-12.217</b>	<b>-9.955</b>	<b>41.256</b>	<b>21.833</b>
Gestione provvisoria ex SCAU	1	1	0	41	42
G.I.A.S. e Gestione erog. prestazioni invalidi civili	0	0	0	0	0
<b>Totale complessivo</b>	<b>-2.261</b>	<b>-12.216</b>	<b>-9.955</b>	<b>41.297</b>	<b>21.875</b>

Elaborazione Collegio sindacale

La consueta analisi per "comparto" evidenzia, nel lavoro dipendente privato, il segnalato ruolo svolto dalla gestione prestazioni temporanee – GPT - sia con l'avanzo economico (in diminuzione peraltro da 2 mld di euro del 2011 a 0,2 mld del 2012), sia e soprattutto con quello patrimoniale (salito da 179,4 a 179,5 mld); il secondo sopravanza il pesante passivo del Fondo lavoratori dipendenti (che mostra un ulteriore peggioramento da -117,9 a -119,1 mld).

Proseguono, in quest'ultimo, le incidenze dei soppressi fondi sostitutivi (trasporti, elettrici, telefonici e INPDAI), in esso confluiti senza fonti di alimentazione e quindi in dissesto, sino all'esaurimento dei titolari delle prestazioni.

Va tuttavia ribadito che, pur al netto delle indicate contabilità, lo stesso Fondo deve ripianare un disavanzo patrimoniale di -52 mld di euro, nonostante il concorso di rilevanti apporti statali.

Nel comparto del lavoro autonomo, il consistente saldo economico positivo della gestione dei "parasubordinati" (da 7,1 a 8,7 mld di euro) bilancia solo in parte il dissesto strutturale degli agricoltori (da -4,1 a -5,3 mld di euro) e il deficit degli artigiani (invariato a -5,4 mld di euro) e dei commercianti (da -1,3 a -0,9 mld di euro).

Sul piano delle risultanze economiche complessive del 2012, spicca l'apporto negativo della gestione pubblica ex INPDAP, che con il suo deficit di -7,1 mld di euro spinge quello totale a -12,2 mld.

Analoghi effetti negativi evidenziano le risultanze patrimoniali complessive, che registrano una pesante decurtazione e mantengono il segno positivo per effetto del saldo netto più rilevante delle prestazioni temporanee e dei parasubordinati, nei quali tuttavia l'incidenza della recessione per ambedue e la graduale entrata a regime dei secondi, rischiano di indebolire il rispettivo ruolo di riequilibrio sui conti dell'Istituto.

La tenuta dei fondi e quindi del bilancio generale 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 sull'intero sistema e con riguardo alle gestioni di meno ampia dimensione – facendo consueto rinvio alla relazione del Collegio dei sindaci per gli elementi informativi di dettaglio – conviene ancora sottolineare i dissesti strutturali di 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 4,1 mld 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 e contributi di 0,7 mld e un ripiano statale di 4,2 mld.

**10.3** Il fondo principale, individuato con l'acronimo FPLD e relativo al lavoro dipendente privato, conserva il ruolo di preponderante collettore delle contribuzioni ed erogatore delle prestazioni e si conferma quale elemento significativo per le valutazioni sulla solidità sia del sistema previdenziale che dei conti generali dell'Istituto.

In proposito conviene tuttavia sottolineare nuovamente che in esso sono ricomprese, oltre a quella 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), originate da corrispondenti forme di previdenza sostitutiva, che hanno innescato fattori di perdurante e crescente squilibrio.

Queste ultime contabilità - derivate dal dissesto di quelle iniziali, che ha portato alla loro soppressione e iscrizione nel FPLD - continuano a incidere sulle risultanze del fondo complessivo, per effetto delle costanti perdite economiche evidenziate dalla seguente tabella.

(milioni di euro)

<b>Fondo</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Trasporti	-1.049	-1.053	-995	-1.058	-1.049
Elettrici	-1.818	-1.893	-1.913	-1.877	-1.945
Telefonici	-1.158	-711	-807	-1.151	-1.171
Inpdai	-2.758	-2.148	-3.495	-3.639	-3.786
<b>Totale</b>	<b>-6.758</b>	<b>-5.805</b>	<b>-7.210</b>	<b>-7.725</b>	<b>-7.951</b>

L'inversione di tendenza registrata nel 2009, sia nel valore totale che nei settori dei telefonici e INPDAI, ha confermato la sua natura contingente, come mostrano i dati del 2011, che evidenziano un disavanzo complessivo in dilatazione (di circa 1,6 mld di euro sul 2010) e quelli del 2012, in ulteriore ascesa da 7,7 a 7,9 mld.

Nell'ambito delle stesse evidenze contabili conviene rimarcare 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 rallentato nell'ultimo biennio la crescita dell'avanzo economico, ritardando l'azione di ripiano della gravosa perdita patrimoniale accumulata (discesa, in mld di euro, da -85,6 nel 2008, a -75,2 nel 2009, a -67,5 nel 2010, a -59,3 nel 2011 e a -52,5 nel 2012).

Nella sua interezza (contabilità ordinaria e contabilità separate), il FPLD ha chiuso il 2012 con un disavanzo economico di 1,3 mld di euro, portando la situazione patrimoniale da -117,9 del 2011 a -119,1 mld di euro.

In proposito conviene ancora una volta sottolineare che il patrimonio netto rappresenta un indicatore sintomatico di economicità e solidità gestionale e costituisce elemento di garanzia per i soggetti iscritti, che il FPLD non ha assicurato e non assicura per l'ammontare ancora ingente del suo valore negativo, il cui livello - anche al netto delle contabilità separate - supera i -52 mld di euro.

Deve altresì rimarcarsi che il FPLD ha fatto nel tempo sempre più ampia applicazione della norma (art.21 della Legge 88/1989) che consente "l'utilizzazione, senza corresponsione degli interessi, degli eventuali avanzi di gestione" e quindi il ricorso gratuito alla solidarietà di comparto, fronteggiando le perdite di esercizio con i saldi positivi della 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 una caduta nel pregresso percorso di 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, a 9,3 nel 2011), che segna una ripresa nel 2012 (10,3 mld).

Una più analitica disamina dei dati rilevanti della gestione evidenzia peraltro una riduzione sia degli iscritti (-40.400) che dei contributi (-252 mln di euro), e un maggiore incremento delle prestazioni, integrate da una decrescente quota assistenziale a carico dello Stato (da 24,4 a 23,3 mld di euro).

Altri importanti elementi di valutazione si desumono dalle osservazioni dei sindaci che segnalano: il debito verso la GPT di circa -141,4 mld di euro; il valore del

disavanzo economico complessivo (da 0,5 a -1,3 mld nel 2012), gravato dal disavanzo delle contabilità separate (-7,9 mld di euro); l'incidenza pesante delle contabilità separate, che con una modesta quota di contribuzione del 4,6% (4,4 mld di euro in valori assoluti) e un ridotto numero di iscritti (224.600), vicini al 2% del totale del FPLD, comportano prestazioni (12,3 mld di euro) leggermente superiori all'11,3% dell'onere complessivo, benché il numero delle pensioni stesse (407.454) sopravanzano di poco il 4,3% dei trattamenti globali.

Quali ulteriori effetti negativi – rilevati anche dal predetto collegio di controllo interno – vanno evidenziati: il deficit pensionistico (differenza contributi/prestazioni, al netto della quota assistenziale) del FPLD, che nella sua interezza ammonta a 13,7 mld di euro (-10,8 nel 2011), e risulta formato da -5,8 mld (-3,3 nel 2011) del fondo in senso stretto e -7,9 mld (-7,5 nel 2011) dei fondi incorporati; il rapporto tra iscritti e pensioni pari a 1,81 (1,75 nel 2011) per le separate evidenze e a 0,70 (0,71 nel 2011) 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 11,7 mgl di euro, si raddoppia nelle contabilità separate e sale di quasi cinque volte per l'ex INPDAI, sfiorando i 50.000 euro.

Il significativo peggioramento dell'intero quadro di contesto – che conferma l'acuirsi dei fattori negativi segnalati nel precedente referto e impone 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 – aumentato da 1,3 a 1,4 mld di euro – che avvicina l'onere retributivo dell'intero personale dell'Istituto, anche se in termini di incidenza è di poco superiore al punto percentuale dei costi di produzione.

**10.4** Il secondo rilevante fondo, nel comparto del lavoro dipendente privato, è costituito dalla Gestione delle prestazioni temporanee (GPT), che vede il sostanziale azzeramento del risultato economico da circa 2 mld a meno di 0,2 mld di euro, dopo la caduta di oltre 5,1 mld nel 2009 e la ripresa di 0,5 mld nel 2010.

Il mantenimento del saldo positivo di esercizio viene consentito da un leggero incremento delle contribuzioni, che - integrate dai trasferimenti statali - coprono le accresciute prestazioni, principalmente risalite nei trattamenti di malattia e maternità, con complessivi effetti di incremento dei costi di produzione da 19,9 a 22,5 mld di euro, a fronte di un valore della produzione passato da 21,3 a 21,5 mld.

Concorre alla tenuta dell'avanzo 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 79 mln) e un'ascesa dell'apporto statale - attraverso la GIAS - da 2,4 a 2,6 mld, in gran parte a copertura dei trattamenti di famiglia (-1,3 mld); le prestazioni aumentano da 13,9 a 15,1 mld e i trasferimenti passivi in parallelo passano da 5,4 a 6,7 mld), pressoché totalmente a favore del FPLD, per la copertura figurativa dei periodi di disoccupazione ordinaria (per circa 5,9 mld, pari a 1 mld in più rispetto al 2011) e per integrazioni salariali (per 755 mln, pari a +257 rispetto al 2011).

La gestione presenta disponibilità per l'ingente cifra di 178,8 mld di euro, formata essenzialmente da 141,4 mld di crediti infruttiferi verso il FPLD - quale effetto della già menzionata solidarietà di comparto, imposta per legge - e oltre 37,5 mld per anticipazioni alle altre gestioni deficitarie dell'Istituto, che hanno prodotto interessi passati da 0,6 a 1,2 mld di euro.

In merito alle spese di amministrazione per il funzionamento della gestione, viene esposto un ammontare complessivo di 634 mln di euro, che sale di 28 mln per la diminuzione dei recuperi e dei residui insussistenti, ma grava in termini di incidenza di circa 3 punti percentuali sui costi di produzione, confermando l'esigenza di misure di razionalizzazione.

**10.5** 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 -5,3 mld di euro (-4,1 mld nel 2011).

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

Registrano infatti un aumento le contribuzioni (+62,5 mln di euro), attestandosi a 1 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 4 a 4,6 mld di euro, mentre cala la quota a carico della fiscalità generale (da 2,4 a 2 mld di euro), finanziata attraverso la GIAS.

La situazione patrimoniale netta prosegue la progressione negativa – causata dai maggiori interessi passivi (saliti da -0,9 mld di euro del 2011 a -1,7 mld) gravanti sul conto economico – e registra un pesante deficit, che passa da -65,4 a -70,7 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 -65,9 a -71,3 mld di euro.

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 sempre inferiore a quella generale; dalla costante contrazione degli iscritti (da 463.300 a 459.760, contro i 486.450 del 2004) e dal continuo aumento delle pensioni (da 1.008.673 del 2004 a 1.200.308 del 2012); dall'andamento crescente del rapporto prestazioni/iscritti (da 2,60 a 2,61, 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 quinquennio (4,5 rispetto al 4,2 dell'anno 2011).

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 non sicura acquisizione, pari a 1 mld di euro e la spesa in gran parte certa per le prestazioni, globalmente superiore a 4,6 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 214/2011, che hanno innalzato i requisiti pensionistici e incrementato le aliquote contributive nel periodo dal 2012 al 2018, ma con modesti effetti nei valori assoluti segnalati al termine del primo anno di applicazione.

**10.6** Sempre nel comparto del lavoro autonomo, conferma il quadro di criticità la gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani, con un disavanzo economico di -5,4 mld di euro, anche se in lieve contenimento per 82 mln.

Le entrate contributive proseguono nel trend di crescita portandosi da 7,5 a 8 mld di euro – in conseguenza dell'aumento dei limiti di reddito imponibile – superando i 7,9 mld di euro del 2010.

Le spese per pensioni confermano una costante dilatazione e ascendono a 11,4 mld di euro con un aumento di circa 0,6 mld; cresce il finanziamento dalla GIAS sino a 1,7 mld di euro (1,6 mld nel 2011).

La situazione patrimoniale netta espone un deficit in ulteriore appesantimento, che passa da -32 a -37,3 mld di euro, evidenziando altresì un elevato tasso di svalutazione dei crediti - con assegnazione al relativo fondo di un importo pari a 445 mln - a fronte di debiti certi e in crescita da -39,5 a -45 mld.

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 1.849.827 a 1.817.900 (-31.927 unità) e prosegue ininterrottamente l'incremento numerico delle pensioni (da 1.618.276 a 1.624.415), con conseguente diminuzione del rapporto prestazioni/contributi e lieve aumento di quello pensioni/iscritti (rispettivamente da 1,48 a 1,42 e da 0,87 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, che ha prodotto un rallentamento della perdita di esercizio a chiusura dello stesso anno.

**10.7** La gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali dei commercianti – anch'essa rientrante nell'area del lavoro autonomo – mostra un rallentamento delle criticità segnalate nel 2011, con una riduzione del disavanzo economico da 1,3 a 0,9 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 0,5 mld di euro, passando da 9,1 a più di 9,6 mld di euro, anche per effetto dell'accresciuto limite del reddito imponibile.

Scende il ritmo di crescita della spesa pensionistica – con una lieve flessione della quota a carico della GIAS (da 1,2 a 1,1 mld di euro) – che tuttavia risente del maggior numero dei trattamenti (pari a 3.245) e della perequazione automatica.

La situazione patrimoniale netta mantiene un valore positivo ancora consistente, pari a 1,6 mld di euro e rallenta il processo di erosione rispetto ai valori precedenti (2,6 mld nel 2011); i crediti confermano tuttavia un elevato tasso di svalutazione, a fronte di debiti certi e in progressivo aumento, che registrano un ammontare 9,8 mld di euro.

Prosegue l'attenuazione dei sintomi sfavorevoli segnalati nel precedente referto per l'effetto congiunto dell'aumento degli iscritti (21.650 unità) e il meno accentuato incremento delle prestazioni pari a 3.245 unità e che si riflette nel migliorato rapporto pensioni/iscritti (da 0,64 a 0,63) in quello tra prestazioni e contributi (da 1 a 0,98).

Non appaiono peraltro ancora percepibili gli attesi impatti positivi collegati alle ultime menzionate riforme sulle pensioni e le contribuzioni, tali da determinare una effettiva inversione di tendenza in grado di riportare in equilibrio i principali cardini del Fondo.

**10.8** La gestione dei c.d. "parasubordinati" – che ha visto solo recentemente la ricostituzione del Comitato amministratore, scaduto nel luglio 2009 - mostra un significativo aumento dell'avanzo economico superiore a 1,5 mld di euro, passando da 7,1 a 8,7 mld, principalmente per effetto di un sensibile aumento dei contributi, oltre che degli interessi attivi per i prestiti alle gestioni deficitarie.

Si registra, infatti, una nuova inversione nell'andamento delle contribuzioni, che – rispetto al valore massimo del quadriennio per 8,3 mld di euro del 2010 e il calo a 7 mld nel 2011 – risale a 7,7 mld.

Il fenomeno appare in contrasto con le misure adottate di rivalutazione del minimo imponibile e innalzamento dell'aliquota contributiva per i soggetti privi di altra tutela obbligatoria, a fronte di una riduzione complessiva degli iscritti (-34.000).

A prescindere dalla più generale incidenza della recessione economica sulle retribuzioni, va sottolineata la sollecitazione dei sindaci per 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 2010 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 2010		Anno 2011		Anno 2012	
	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)
Vecchiaia	215.533	1.606	236.516	1.737	252.233	1.899
Invalità	1.024	2.894	1.338	3.145	1.474	3.547
Superstiti	15.458	858	18.538	898	22.224	964
<b>Totale</b>	<b>232.195</b>	<b>1.564</b>	<b>256.392</b>	<b>1.684</b>	<b>275.931</b>	<b>1.833</b>

La situazione patrimoniale netta presenta un avanzo di 80,4 mld di euro (71,8 nel 2011), 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 1.707.000 – e quello delle pensioni pari a 275.931 (256.392 nel 2011).

Rimane quindi ancora favorevole il rapporto tra prestazioni e iscritti e tra prestazioni e contributi, che sale nel primo caso ancora lentamente e progressivamente da 0,23 a 0,26 (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 2012.

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 sei 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.

**10.9** 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 dopo una prima contrazione nel 2011 sale a 96,6 mld nel 2012.



Lo Stato ne assicura il pareggio, con conseguente corrispondenza tra costi e ricavi e tra attivo e passivo patrimoniale (38,1 mld).

I trasferimenti dello Stato si ripartono nei seguenti principali flussi:

- 63,8 mld (58,3 nel 2011) per interventi pensionistici;
- 8,3 mld per il mantenimento del salario;
- 3,7 mld per i trattamenti di sostegno alla famiglia;
- 16,0 mld per sgravi e altre agevolazioni.

Importi inferiori coprono prestazioni economiche connesse a riduzioni di oneri previdenziali (0,7 mld di euro) e interventi diversi (1,3 mld).

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

Conviene nuovamente sottolineare che nell'ambito degli oneri pensionistici risultano ricompresi 16,8 mld di euro (16,3 nel 2011) per l'invalidità civile e 3,7 mld di euro (3,4 nel 2011) 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 Fondi delle FF.SS. per 4,2 mld di euro e dei porti di Genova e Trieste per 53,9 mln e degli spedizionieri doganali per 31,2 mln.

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.

**10.10** Anche la Gestione per l'erogazione delle pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili (art.130 del D.lgs. 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 16,8 mld di euro (16,3 mld nel 2011), con un aumento di 0,5 mld e le prestazioni istituzionali ascendono a 16,2 mld, con un incremento di 384 mln.

Nel 2012 si arresta la dinamica accrescitiva nel numero dei trattamenti mentre la spesa per le pensioni passa da 3,4 a 3,5 mld di euro e quella per le indennità di accompagnamento da 12,7 a 13 mld).

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 90.442 unità (+75.000 nel 2010 e +123.000 nel 2009), da 2.499.754 a 2.409.312, mentre aumenta nell'onere complessivo da 12,5 a 13,7 mld di euro.

**10.11** 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 -75,9 a -98,2 mln di euro, con un appesantimento dell'ampio deficit patrimoniale, salito al notevole importo di -1,9 mld.

Le entrate contributive registrano un incremento di 1,2 mln di euro, mantenendo sostanzialmente invariata la quota di circa 32 mln dell'ultimo quinquennio, a fronte di prestazioni istituzionali in costante dilatazione, che passano da 100,1 a 102,3 mln di euro.

Rimane pressochè stabile tanto il rapporto pensioni/iscritti (oscillante intorno a 0,72) quanto il rapporto prestazioni/contributi (in lieve decrescita però da 3,23 del 2011 a 3,19 del 2012) 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 903 del 1973.

**10.12** 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 si aggravano 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 passa da -82 a -129,2 mln di euro, e supera l'intero valore dell'apporto contributivo annuo; il patrimonio netto prosegue nel valore negativo, passando da circa -50 a -179 mln, 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 dall'onere per interesse passivi, per un ammontare che sale da 0,4 a 3,5 mln di euro.

Viene inoltre in evidenza che l'aumento degli iscritti da 11.689 a 12.494 riduce il rapporto con le pensioni da 0,53 a 0,51, ma la contrazione dei contributi da 152,6 a 140 mln di euro (con un decremento di 12,6 mln) incide nel rapporto con le prestazioni, che mostra un peggioramento sensibile, passando dal 1,9 a 2,1.

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 – 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.

**10.13** 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 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. 249 del 5 ottobre 2004, convertito nella Legge 291/2004) - è stata 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 43/2005), 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.

La modifica è stata confermata da un ulteriore provvedimento di urgenza (D.L. 134, convertito nella Legge 166/2008) che 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.

Nell'occasione la Corte ha 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 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 Fondo, 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 2012 evidenziano un ulteriore aumento delle entrate, ma sempre di derivazione dall'addizionale e nella perdurante assenza dei previsti apporti del sistema aeroportuale.

I contributi (6,9 mln), in flessione rispetto ai precedenti 7,8 mln di euro, sono sopravanzati dalle comparativamente imponenti addizionali (203 mln), che salgono di circa 5 mln rispetto ai 198 dell'esercizio precedente, consentendo di fronteggiare l'ampio livello delle prestazioni, e di chiudere con un risultato d'esercizio di 67 mln (54,2 mln nel 2011), che porta il netto patrimoniale da 214 a 281 mln accumulati pressoché integralmente con risorse pubbliche.

In esito alle segnalazioni della Corte, va preso atto delle recenti disposizioni della Legge 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.

In merito al funzionamento del Fondo va sottolineato che nella seduta del 27 maggio 2013 il Comitato amministratore aveva direttamente disposto la propria proroga fino alla scadenza di legge del 31 dicembre 2013, con un singolare atto non previsto nelle norme istitutive pattizie.

A seguito dei rilievi istruttori in data 24 giugno 2013 lo stesso Comitato procedeva alla conferma del precedente atto sulla base del sopravvenuto accordo del 5 giugno 2013 - stipulato tra operatori del settore del trasporto aereo e le organizzazioni nazionali e di categoria comparativamente più rappresentative - che aveva rinnovato i medesimi membri scaduti.

Nonostante la previsione del criterio dell'alternanza nella nomina del Presidente, nel corso della seduta di insediamento della nuova composizione collegiale, ha avuto luogo l'elezione dello stesso esponente della parte datoriale quale Presidente, a seguito della rinuncia della designazione spettante ai membri in rappresentanza dei lavoratori.

Sempre quale esito dell'attività istruttoria va segnalato l'avvio dell'azione di recupero dell'addizionale passeggeri nei confronti dei soggetti tenuti alla riscossione e al riversamento nella contabilità speciale aperta presso la tesoreria centrale gestita dall'INPS.

Nell'arco di uno stesso periodo sono stati riscossi contributi per circa 161 mln di euro nel 2013, a fronte di 139 mln del 2012; nel solo bimestre agosto-settembre, gli incassi ammontano a 39 mln riferiti al 2012 e 53 mln al 2013, ai quali si aggiungono 6 mln in via di definizione.

**10.14** Sempre nell'ambito dei Fondi di solidarietà vanno considerate le più recenti specifiche disposizioni della richiamata Legge 92/2012 sulla riforma del lavoro, che hanno abrogato la disciplina generale - contenuta nella Legge 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.

Va rammentato che 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 già 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 novembre 2010 e 24 settembre 2011, la durata del Fondo è stata successivamente prorogata prima a tutto il 2011 e poi al 2012, ampliando altresì la possibilità di fruire le prestazioni; i dati del bilancio 2012 hanno evidenziato apporti contributivi per circa 8.151 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 149 mgl di euro e dalla presenza di spese di amministrazione per 82 mgl di euro, oltre che da proventi per prestiti alle gestioni passive di 126 mgl di euro.

L'avanzo economico di 8 mln di euro e il patrimonio netto di quasi 12 mln – a fronte di un attivo costituito da crediti verso le gestioni passive – hanno indotto a segnalare nuovamente 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.

Con D.M. 2 luglio 2013 è stato ricostituito il Comitato amministratore del Fondo, al fine di assicurare il completamento della attività istituzionali connesse alla gestione alla data del 31 dicembre 2012 e per la fase di liquidatoria.

Tale ricostituzione appare singolare poichè il CIV - con deliberazione 4 ottobre 2011, n. 18 - ha dichiarato la "non indispensabilità" del Fondo ai sensi dell'art. 41 della Legge 449/1997, avallata dalla successiva determinazione presidenziale 26 ottobre 2012, n. 204.

Il Comitato amministratore insediatosi il 27 settembre 2013 ha confermato – su esplicita richiesta istruttoria – i limiti dell'attività istituzionale nell'ambito degli atti iniziati entro il 31 dicembre 2012 e sottolineato le iniziative in campo per la tempestiva definizione della fase liquidatoria.

Va peraltro ribadito che il D.M. 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.

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 – conferma l'esigenza della chiusura del secondo, in base alle specifiche norme di riferimento e della più celere attuazione del sopravvenuto D.M. 2 luglio 2013, con specifico riferimento alla fase liquidatoria.

**10.15** Nell'ambito delle gestioni assegnate all'INPS e incluse nel suo bilancio, deve ancora essere 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, co. 749 della Legge 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 predetto Fondo è alimentato dai versamenti dei datori di lavoro privati con più di 50 dipendenti - nella misura della quota di TFR maturata e non destinata ad altre forme pensionistiche complementari - con cadenza mensile e al netto delle somme per le 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 6 mld di euro (5,8 mld nel 2011), 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 3,6 mld di euro (3,4 mld nel 2011) 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.

Va peraltro nuovamente sottolineato che il totale delle somme trasferite allo Stato – a partire dalla istituzione del Fondo – è asceso nel 2011 alla notevole cifra di 22 mld di euro (ultimo dato disponibile), che si sostanzia in un crescente debito a carico delle finanze pubbliche per fronteggiare le future prestazioni, senza corrispondente copertura.

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, con un



accantonamento - per somme TFR da utilizzare negli esercizi futuri - di 2,3 mld di euro (2,2 mld nel 2011).

**10.16** Una specifica trattazione va ancora dedicata al secondo Fondo originato dalla finanziaria 2007 denominato "FONDINPS" - quale forma pensionistica complementare residuale, istituita dal 2007 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 vanno nuovamente rammentate le principali peculiarità distintive: la vincolata destinazione al Fondo delle quote inoptate di TFR prescritta per i lavoratori di aziende con almeno 49 dipendenti; la gestione dei servizi amministrativi e contabili, 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, circoscritta 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.

Il regolamento interno ha inoltre attribuito il controllo ai sette sindaci dell'Istituto, 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 alla revisione legale dei conti, con conseguenti maggiori costi a carico degli iscritti.

I precedenti referti hanno sottolineato la tardività della convenzione con l'INPS e la sua articolazione in un rapporto allargato da due (INPS e FONDINPS) a quattro soggetti: FONDINPS; 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, in primo momento, 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 di alcuni degli adempimenti formali di comunicazione nei confronti della Covip e degli iscritti e talune delle scelte più importanti, funzionali all'avvio dell'operatività (selezione della banca depositaria e del gestore finanziario).

Le criticità sono state inoltre acuite dalla strutturale instabilità dei dati oltreché, 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.

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, solo dal 2011 può dirsi 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 sei anni dalla istituzione del Fondo stesso.

In particolare, non risultano ancora implementati 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 2012 chiude con un attivo netto destinato all'investimento di 53,3 mln di euro (40,9 mln nel 2011), con spese di gestione salite a 227,3 mgl, 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 formalmente prescritti dalla disciplina generale, come il monitoraggio sulla gestione degli investimenti, avviato nel corso del 2010 e la istituzione della funzione finanza, affidata nel 2013 allo stesso soggetto che svolge il ruolo di consulente sugli investimenti.

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 2012 - 36.301 iscritti (35.673 nel 2011), prevalentemente in rapporto di lavoro precario e/o dipendenti da società di somministrazione di lavoro.

In particolare deve essere sottolineato che tra gli iscritti risultano inclusi 23.887 "inattivi" e 12.414 versanti; questi ultimi peraltro anche con una o due quote, di ammontare a volte inferiore alle stesse spese di gestione, collegate alle comunicazioni obbligatorie.

Va tuttavia evidenziato che nel contesto della crisi generale dei mercati finanziari, la originaria convenzione con il soggetto gestore ha assicurato un rendimento superiore al TFR - anche se ridotto delle spese di gestione - che sembra confermato dall'andamento tendenziale del 2013.

Le prospettive del Fondo vanno altresì valutate alla luce della intervenuta attivazione del Fondo per i lavoratori interinali ("FONTEMP"), che potrebbe assorbire gran parte 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. 95 convertito nella Legge 135 del 2012 (art.12, co. 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, in adesione alle sollecitazioni istruttorie del magistrato delegato al controllo.

**10.17** Una prima autonoma analisi è indispensabile per la gestione speciale di previdenza dei dipendenti della amministrazione pubblica, già iscritti al soppresso INPDAP al quale l'INPS è subentrato in tutti i rapporti attivi e passivi a decorrere dal gennaio 2012.

Per ciascuna delle contabilità da cui è formata sono state istituite le rispettive evidenze contabili per rilevare le risultanze degli impieghi mobiliari ed immobiliari; in una ulteriore evidenza è rappresentata la produzione dei servizi delle strutture sociali.

La gestione si articola nelle seguenti contabilità separate, che rispecchiano le diverse tipologie di attività:

- Cassa pensioni dipendenti enti locali (ex C.P.D.E.L.);
- Cassa pensioni sanitari (ex C.P.S.) per il personale medico delle aziende sanitarie locali;
- Cassa pensioni ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari (ex C.P.U.G.);
- Cassa insegnanti di asilo nido e scuole elementari parificate (ex C.P.I.);
- Cassa trattamenti pensionistici statali (ex C.T.P.S.);
- Gestione autonoma delle prestazioni creditizie e sociali;
- Gestione per il trattamento di fine servizio (indennità premio di servizio) ai dipendenti degli enti locali (ex I.N.A.D.E.L.);
- Gestione per il trattamento di fine servizio (indennità di buonuscita) al personale dipendente dalle Amministrazioni statali (ex E.N.P.A.S.);
- Gestione per la previdenza al personale dipendente degli enti di diritto pubblico (ex E.N.P.D.E.P.);
- Gestione per l'assistenza magistrale (ex E.N.A.M.).

Il numero degli assicurati, distinto per tipologia di prestazione, al 31 dicembre 2012 è pari a:

- 3.104.027 suddivisi tra le varie Casse pensionistiche (di cui: 1.280.472 alla CPDEL, 32.165 alla CPI, 4.279 alla CPUG, 114.123 alla CPS e 1.672.988 alla CTPS);
- 1.277.943 iscritti all'INADEL e 1.645.586 iscritti all'ENPAS;
- 3.211.185 iscritti alla Gestione autonoma delle prestazioni creditizie e sociali;
- circa 545.000 iscritti all'ENAM;
- circa 180.000 iscritti all'ENPDEP.

La nuova gestione, inclusa nel bilancio dell'INPS, mantiene autonoma rilevanza economica e patrimoniale alla stregua delle altre gestioni e fondi amministrati dall'Istituto – nel rispetto dell'art. 69, co.14, della Legge 338/2000 - e presenta un disavanzo economico di -7.125 mln di euro e patrimoniale di -17.394 mln.

A fronte di contributi per 55.880 mln di euro, si rilevano prestazioni per 63.020 mln, delle quali 56.503 di tipo pensionistico, peraltro al netto della quota GIAS, pari a 6.698; lo squilibrio tra contributi ordinari e pensioni è misurabile in -17.623 mln di euro.

Le due più grandi Casse – rispettivamente per i trattamenti degli enti locali e di quelli dello Stato – registrano un deficit patrimoniale di -36.806 e -15.993 mln di euro, solo in parte compensati dall'avanzo delle altre, tra le quali quella dei sanitari (20.588 mln) e quelle delle prestazioni creditizie (7.502mln), delle indennità di premio servizio (4.805 mln) e di buonuscita (2.097).

Nel 2012 meritano segnalazione la crescita numerica dei trattamenti pensionistici (+28.001) e dell'importo annuo medio (da 21.848 a 22.365 euro), oltre alle spese per indennità di fine servizio, pari a 6.347 mln, delle quali 2.006 mln relative all'ex INADEL e 4.341 mln all'ex ENPAS.

Si evidenziano, inoltre, vari trasferimenti passivi: agli Istituti di patronato, alla COVIP, ai Fondi di previdenza complementare, ad altre gestioni dell'Istituto ed ad altri Enti previdenziali, per complessivi 320 mln di euro; per spese di amministrazione pari a 640 mln, che si riferiscono principalmente alla Gestione autonoma delle prestazioni creditizie e sociali (198 mln), alla Cassa trattamenti pensionistici statali (122 mln), alla Gestione per il trattamento di fine servizio al personale dipendente dalle Amministrazioni statali (107 mln), alla Cassa pensioni dipendenti enti locali (88 mln).

La situazione patrimoniale, espone un totale attivo di 40.113 mln di euro e un passivo di 57.507 mln, aggravato da una pesante situazione debitoria pari a 56.352 mln, con una quota verso lo Stato di 21.824 mln (21.698 mln a titolo di accumulo di anticipazioni pregresse), cui si aggiungono 28.233 mln di prestiti fra gestioni e altri 5.885 mln per ulteriori anticipazioni dello Stato.

**10.18** La Gestione speciale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo già iscritti al soppresso ENPALS e di nuova acquisizione da parte dell'Istituto, si articola in tre contabilità separate:

- Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo;
- Fondo pensioni sportivi professionisti;
- Fondo assistenza e previdenza pittori, scultori, musicisti e autori drammatici.

A fine 2012 gli iscritti sono 284.300 nel Fondo lavoratori dello spettacolo e 7.246 unità in quello degli sportivi professionisti; il numero complessivo delle pensioni in essere ammonta a 55.841, di cui 54.172 nel primo fondo e 1.669 nel secondo.

L'esercizio 2012 chiude con un risultato economico positivo di 306 mln di euro ed un avanzo patrimoniale di 3.369 mln.

Il valore della produzione ammonta nel totale a 1.167 mln di euro, di cui 1.058 mln imputabili allo spettacolo e 109 mln agli sportivi professionisti; la voce "altri ricavi e proventi" è quasi integralmente riferita al trasferimento GIAS, a copertura delle minori entrate per 27 mln.

Nel costo della produzione si evidenziano prestazioni per 852 mln di euro (810 mln per lo spettacolo e 42 mln per gli sportivi professionisti; le spese di amministrazione per 33 mln di euro riguardano il personale (26 mln) e il riversamento allo Stato dei risparmi imposti alle pubbliche amministrazioni (2 mln).

I proventi ed oneri finanziari rappresentano quasi esclusivamente investimenti patrimoniali non unitari, iscritti in bilancio per complessivi 0,6 mln, quale somma algebrica dell'utile di 1,8 mln, in gran parte riferibile allo spettacolo, e della perdita di -1,2 mln, afferente gli sportivi professionisti.

La situazione patrimoniale evidenzia un attivo di 3.436 mln di euro, un passivo di -67 mln ed un avanzo di 3.369 mln.

Nelle immobilizzazioni, risultano iscritti 913 mln di euro, di cui 26 mln per quelle materiali e 888 mln per le finanziarie; nell'attivo circolante pari a 2.415 mln sono ricompresi residui per 328 mln (-108 mln rispetto al 2011) al netto del fondo svalutazione crediti e rapporti diretti in c/c con la gestione produzione e servizi per 2.088 mln (+311 mln rispetto al 2011).

Il passivo di -67 mln di euro è composto dai debiti per sottoscrizioni di partecipazioni e acquisto di valori mobiliari per 26 mln, e da debiti diversi per complessivi 18 mln.

Sul piano delle valutazioni complessive, la gestione risulta equilibrata e solida e consente un parziale apporto alle gestioni deficitarie dell'Istituto, che richiede misure di definitivo adeguamento, nel rispetto dell'autonomia del Fondo.

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

**11.1** Come in precedenza già anticipato, la gestione finanziaria e patrimoniale è unica e unico è il bilancio generale dell'Istituto, che rappresenta tutte le attività e le gestioni svolte; queste ultime – passate da 41 a 43 nel 2012 - sono predisposte solo in termini economico/patrimoniali e mantengono piena autonomia.

Viene altresì redatto un conto economico/patrimoniale generale al netto degli interventi assistenziali individuati in una apposita gestione (GIAS) ai fini di una prima separazione da quelli previdenziali, che non appare tuttavia ancora adeguata alla diversa natura delle componenti.

Assume pertanto maggiore urgenza l'elaborazione di ulteriori prospetti di bilancio che assicurino maggiore chiarezza e leggibilità – ripetutamente richiesti dal CIV e dalla Corte – e una precisa distinzione, realizzando definitivamente il compiuto utilizzo della contabilità analitica anche per tale specifica finalità, espressamente imposta per il bilancio sociale.

Sempre nei profili delle modalità di rappresentazione delle poste in bilancio, conviene ancora segnalare gli effetti distorsivi collegati alla 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 concorre a dilatare artificialmente entrate e uscite totali, influenzando anche i saldi finali.

Con riguardo alle singole gestioni, restano da completare gli adempimenti ministeriali conclusivi concernenti le incorporazioni, a partire da quelle più risalenti dello SCAU e del Fondo per gli sportivi professionisti ("Sportass"), sino a quelle più recenti dei Fondi che erano ancora da integrare nei soppressi INPDAP ed ENPALS.

In particolare, per la rappresentazione omogenea di queste ultime due gestioni, è importante sottolineare la delicata e complessa rielaborazione effettuata, soprattutto nella riclassificazione dei dati, tenuto conto dei criteri pubblicitici nelle stesse adottati e di quelli della contabilità industriale seguiti dall'INPS, oltre che di taluni differenziati criteri d'imputazione rispondenti a prassi operative non omogenee.

In tema di adempimenti di bilancio, deve peraltro essere ribadita la sostanziale inosservanza del regolamento interno di contabilità, sia in materia di verifiche attuariali, che dei corrispondenti documenti sintetici da redigere annualmente.

Con riguardo al predetto regolamento, giova altresì rammentare la sollecitazione per l'indispensabile adeguamento alle innovazioni recate dalla riforma della contabilità pubblica e del sistema del bilancio dello Stato dalla Legge 196/2009; nella materia

vanno peraltro considerate anche le preannunciate iniziative di revisione del D.P.R. 97/2003 - quale testo di generale riferimento per gli enti pubblici istituzionali e quindi anche dell'INPS - previste dal D.lgs.91/2011.

In proposito, conviene infine richiamare nuovamente i condivisibili indirizzi del CIV, sul rafforzamento dell'armonizzazione del bilancio a quello delle altre pubbliche amministrazioni, al fine di realizzare: una lettura omogenea dei conti della finanza pubblica; una effettiva rendicontazione sulla sostenibilità del sistema previdenziale nei confronti di tutti i finanziatori; una più significativa riforma del bilancio, delle sue procedure di formazione e della precisa rappresentazione delle missioni dell'Istituto; il compiuto utilizzo della contabilità economico analitica, che rappresenti i costi per processi/attività e per prodotti/servizio e quelli imputabili alle singole gestioni e quindi modalità che consentano di evidenziare i risparmi conseguiti nell'esercizio dell'azione istituzionale.

**11.2** Dall'iter procedimentale del preventivo 2012, emerge un lieve ritardo nella predisposizione rispetto alla scadenza di settembre 2011, che non si è riflesso nell'approvazione del CIV, intervenuta entro il termine di novembre.

Il bilancio è stato redatto anteriormente alla incorporazione dei soppressi INPDAP ed ENPALS e rappresenta le stime della sola gestione INPS, fondate sui parametri macroeconomici di finanza pubblica indicati dal Def iniziale e sulle dinamiche delle componenti interne.

In proposito deve sottolinearsi, per un verso, la progressiva perdita di attendibilità collegata al rapido deterioramento dei parametri reali rispetto a quelli stabiliti nel documento governativo, anteriore di un semestre e, per l'altro, la già rilevata esigenza di migliorare la trasparenza dei fattori interni posti a fondamento delle stime.

Le incidenze della indicata incorporazione sono comunque alla base della evoluzione dei principali saldi previsionali 2012, riportati nella seguente tabella e comparati ai corrispondenti dati di consuntivo.



**Andamento dei saldi previsionali e finali**

(milioni di euro)

	A	B	C	D	E	F	G
	Iniziale	Prima nota	B - A	Assestato	D - B	Consuntivo	F - D
Risultato finanziario di competenza complessivo	-736	-5.977	<b>-5.241</b>	-7.882	<b>-1.905</b>	-9.786	<b>-1.904</b>
Anticipazione di cassa dello Stato	1.485	8.013	<b>6.528</b>	7.487	<b>-526</b>	12.048	<b>4.561</b>
Apporti complessivi dello Stato (in termini di competenza)	85.822	92.310	<b>6.488</b>	92.925	<b>615</b>	93.801	<b>876</b>
Apporti complessivi dello stato (in termini di cassa)	85.509	96.655	<b>11.146</b>	94.824	<b>-1.831</b>	101.491	<b>6.667</b>
Avanzo di amministrazione	58.455	53.214	<b>4.759</b>	56.735	<b>-6.479</b>	53.870	<b>-2.865</b>
Risultato economico di esercizio	-370	-4.860	<b>-4.490</b>	-8.869	<b>-4.009</b>	-12.216	<b>-3.347</b>
Netto patrimoniale	40.286	35.796	<b>-4.490</b>	25.235	<b>-10.561</b>	21.875	<b>-3.360</b>

Il notevole scostamento tra preventivo e prima nota di variazione trova essenziale spiegazione nel recepimento dei bilanci di chiusura degli enti incorporati – riclassificati e resi omogenei a decorrere dal 1° gennaio 2012, per convenzione contabile – e nei mutati differenziali attivi e passivi dei saldi di fine esercizio.

Le previsioni assestate, in complessivo peggioramento, risentono dei dati macroeconomici del Def aggiornato, oltre che del più elevato disavanzo finanziario indotto soprattutto dal saldo negativo della gestione ex INPDAP - aggravato dalla nuova iscrizione delle anticipazioni statali tra gli impegni della stessa gestione pubblica - e dal pressoché raddoppiato deficit economico, che abbatte il netto.

Alla sostanziale invarianza dei finanziamenti statali per competenza si contrappone un sensibile decremento di quelli per cassa, che appaiono sempre più indispensabili per la copertura dei fabbisogni.

Il confronto con il consuntivo evidenzia il forte incremento delle anticipazioni statali – che si traduce in un grave appesantimento della situazione debitoria – mentre emerge un consistente divario nel risultato economico di esercizio, collegato alla dilatazione delle prestazioni complessive e agli accantonamenti per la svalutazione dei crediti, con riflessi sul peggioramento del netto patrimoniale.

Il ridimensionamento dell'avanzo di amministrazione – anche al netto della sovrastima di successiva specificazione – consente ancora la copertura del deficit finanziario di competenza, che rimane peraltro condizionata dalla natura dei finanziamenti statali e in particolare dalla quota erogata a titolo di trasferimenti, la cui perdurante insufficienza può porre rapidamente a rischio il rispetto del principio della predisposizione in equilibrio dei conti generali dell'Istituto.

**11.3** Il progetto di conto consuntivo 2012 è stato adottato con determinazione presidenziale del 4 settembre 2013 - in ritardo rispetto alla scadenza di fine maggio - e ha conseguito l'approvazione definitiva il 30 dello stesso mese di settembre, in limine alla cessazione del CIV uscente e all'insediamento della nuova composizione collegiale.

Dei documenti che compongono il bilancio vengono - come di consueto - analizzati la situazione finanziaria e amministrativa, il conto economico e la situazione patrimoniale.

I principali saldi del rendiconto generale 2012 - comparati a quelli dei precedenti esercizi, a decorrere dal 2008 - vengono esposti nella seguente tabella.

<b>Andamento della gestione generale</b>		(milioni di euro)			
<b>Aggregati</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Avanzo/disavanzo finanziario</b>	13.494	5.324	1.664	1.297	<b>- 9.786</b>
di parte corrente	13.901	3.316	1.965	1.534	<b>- 9.175</b>
in c/capitale	- 407	2.008	-301	-237	<b>- 611</b>
<b>Avanzo di amministrazione</b>	49.153	55.300	59.535	60.271	<b>53.870</b>
<b>Risultato economico</b>	6.858	3.203	-1.374	-2.261	<b>-12.216</b>
<b>Patrimonio netto</b>	39.316	42.519	43.558	41.297	<b>21.875</b>
<b>Apporti complessivi dello Stato *</b>	79.180	84.199	84.145	83.901	<b>93.801</b>
<b>Riscossioni**</b>	182.771	189.749	186.996	191.032	<b>271.586</b>
<b>Pagamenti</b>	253.855	271.639	275.966	280.238	<b>378.208</b>
<b>Apporti complessivi dello Stato***</b>	78.859	81.524	76.890	84.341	<b>101.491</b>
Per trasferimenti	76.773	79.210	75.585	81.701	<b>89.443</b>
Per anticipazioni	2.086	2.314	1.305	2.640	<b>12.048</b>
<b>Entrate contributive</b>	147.666	145.031	147.647	150.824	<b>208.076</b>
<b>Prestazioni istituzionali</b>	198.003	209.169	215.533	219.629	<b>295.742</b>

(\*) **In termini finanziari di competenza al netto delle anticipazioni**

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

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

Alla caduta di pressoché tutti i valori concorre soprattutto l'incorporazione dell'ex INPDAP, ma altresì il deficit economico dell'INPS, già iniziato dal 2010; va altresì sottolineato che la gestione privata dell'Istituto registra comunque un primo disavanzo finanziario nel 2012 e un sostanziale raddoppio di quello economico, anche al netto della gestione pubblica.

Fattore preminente risulta comunque lo squilibrio di parte corrente della gestione pubblica ex INPDAP, connesso a quello strutturale complessivo tra i maggiori

contributi (+57 mld di euro) e le più elevate prestazioni (+76 mld), che rimane esposto ad ulteriori appesantimenti, in collegamento alla diminuzione degli iscritti e all'aumento delle pensioni, il cui forte saldo negativo non è supportato da adeguati finanziamenti statali a titolo di trasferimenti.

Il parallelo effetto congiunto sul conto economico del differenziale negativo tra contributi e prestazioni – che caratterizza anche la gestione privata – determina una rapida erosione del netto patrimoniale complessivo, inciso principalmente dalle risultanze passive dell'ex INPDAP, a loro volta influenzate dalle anticipazioni statali, correttamente iscritte, come già detto, tra gli impegni nel corso dell'esercizio 2012.

Dalla mancata imputazione delle stesse anticipazioni tra gli impegni in conto capitale e tra i residui del conto finanziario, in precedenza non operata dall'ex INPDAP, è derivato – e rimane nell'ammontare pregresso – sia il disallineamento tra residui passivi e debiti (per oltre 21 mld di euro), sia la conseguente incidenza sulla situazione amministrativa, di successiva specificazione.

Il precedente criterio di imputazione contabile ha di fatto indotto una rappresentazione attenuata dell'effettivo deficit finanziario – in ragione del maggiore saldo positivo in conto capitale – e una più favorevole dimensione del risultato di amministrazione, nel bilancio di chiusura dell'ex INPDAP.

I principali fattori di allarme sono pertanto costituiti oltre che dal segnalato differenziale negativo negli aumenti dei contributi e delle prestazioni – che si attesta a circa 19 mld di euro per tutte le gestioni – dalla natura degli apporti statali, che salgono da 2,6 a 12 mld, ma a titolo di anticipazioni, con effetti di parallela dilatazione dell'indebitamento.

L'avanzo di amministrazione inverte il ciclo di progressiva crescita – con indebolimento della funzione di garanzia – e registra comunque una prima riduzione, connessa ai maggiori residui passivi da anticipazioni statali alla gestione pubblica.

Resta fermo che l'eventuale mancata copertura degli squilibri strutturali tra contributi e prestazioni soprattutto nelle principali gestioni – presenti, come già rilevato, sia nel settore dei lavoratori privati che in quello dei lavoratori pubblici – attraverso apporti statali a titolo di trasferimenti può portare, nel breve periodo, al dissesto dei conti generali dell'Istituto.

**11.4** La gestione finanziaria di competenza mostra accertamenti per 382,1 mld di euro e impegni per 391,6 mld e quindi un disavanzo di competenza che sfiora i 10 mld, a fronte dell'avanzo di circa 1,3 mld del 2011.

Il trend discendente dell'avanzo, iniziato nel 2009, in coincidenza con l'avvio della crisi economica, si è tramutato in un profondo deficit causato - come già anticipato - soprattutto dalla squilibrata gestione ex INPDAP e dal primo saldo negativo delle rimanenti gestioni, fatta eccezione per quella ex ENPALS in attivo.

Per effetto della incorporazione dei predetti enti soppressi, aumentano le entrate totali di circa 97,6 mld di euro (+34,3%), ma si dilatano in misura maggiore le uscite di oltre 108,7 mld (+38,4%) e lo squilibrio non trova compensazione nel pur rilevante incremento del finanziamento statale di oltre 9,6 mld di euro (+11,4%).

Nel primo aggregato degli introiti, il forte calo dei contributi ex INPDAP non è compensato da quelli pur in risalita delle rimanenti gestioni e, nel secondo delle spese, l'aggravato peso pensionistico dei lavoratori pubblici si aggiunge a quello - peraltro di maggiori dimensioni assolute - dei lavoratori privati.

Nella seguente tabella vengono riportati i dati sintetici più significativi della gestione in esame.

**Gestione finanziaria di competenza**

(milioni di euro)

			<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Variazione Assoluta</b>	<b>Variazione %</b>
<b>Tit. 1</b>		<b>Entrate correnti</b>	<b>238.807</b>	<b>306.263</b>	<b>67.456</b>	<b>28,2</b>
	<b>1</b>	Entrate contributive	150.824	208.076	57.252	38,0
	<b>2</b>	Entrate derivanti da trasferimenti correnti	84.499	94.131	9.632	11,4
	<b>3</b>	Altre entrate	3.484	4.056	572	16,4
<b>Tit.2</b>		<b>Entrate in conto capitale</b>	<b>8.240</b>	<b>20.154</b>	<b>11.914</b>	
	<b>1</b>	Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	5.485	7.814	2.329	42,3
	<b>3</b>	Accensione di prestiti	<b>2.755</b>	<b>12.340</b>	<b>9.585</b>	
		Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	2.640	12.048	9.408	
		Altre accensioni di prestiti	113	292	179	
<b>Tit. 4</b>		<b>Partite di giro</b>	<b>37.381</b>	<b>55.648</b>	<b>18.267</b>	<b>48,9</b>
		<b>Totale delle entrate</b>	<b>284.428</b>	<b>382.065</b>	<b>97.637</b>	<b>34,3</b>
<b>Tit. 1</b>		<b>Uscite correnti</b>	<b>237.273</b>	<b>315.438</b>	<b>78.165</b>	<b>32,9</b>
	<b>1</b>	Funzionamento	3.030	3.522	492	16,2
	<b>2</b>	Interventi diversi	233.911(a)	311.561(b)	77.650	33,2
	<b>4</b>	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	332	355	23	6,9
<b>Tit. 2</b>		<b>Uscite in conto capitale</b>	<b>8.477</b>	<b>20.765</b>	<b>12.288</b>	
	<b>1</b>	<b>Investimenti</b>	<b>5.836</b>	<b>8.705</b>	<b>2.869</b>	<b>49,2</b>
	<b>2</b>	<b>Oneri comuni</b>	<b>2.641</b>	<b>12.060</b>	<b>9.416</b>	
		Rimborso anticipazioni dello Stato	2.640	12.048	9.408	
		Estinzione di altri debiti	1	12	11	
<b>Tit. 4</b>		<b>Partite di giro</b>	<b>37.381</b>	<b>55.648</b>	<b>18.267</b>	<b>48,9</b>
		<b>Totale delle uscite</b>	<b>283.131</b>	<b>391.581</b>	<b>108.720</b>	<b>38,4</b>
		<b>Saldo di parte corrente</b>	1.534	- 9.175	- 10.709	
		<b>Saldo in conto capitale</b>	-237	- 611	- 374	
		<b>Saldo complessivo</b>	<b>1.297</b>	<b>- 9.786</b>	<b>- 11.083</b>	

a) di cui 219.629 mln di euro per prestazioni istituzionali

b) di cui 295.742 mln di euro per prestazioni istituzionali

In termini assoluti e di incidenza, continua a predominare l'aggregato di parte corrente, che tuttavia inverte il segno evidenziando un differenziale negativo di oltre 9 mld di euro; concorre ad aggravare il quadro l'accresciuto saldo passivo in conto capitale, allargando la dimensione del disavanzo.

Con riguardo alla seconda componente, permane e aumenta il fenomeno degli impegni per anticipazioni statali sul fabbisogno previdenziale – iscritti nel rendiconto 2012 anche per la gestione pubblica ex INPDAP – ai quali tuttavia non segue il rimborso nei confronti dello Stato, confermandosi quale anomalo fattore di crescita dei residui passivi e dei debiti.

Si rafforza pertanto l'esigenza di una modifica – anche sul piano normativo – che eviti appesantimenti sia del conto finanziario che di quello patrimoniale, ove il debito corrispondente, che sale da 23,2 a 56,9 mld di euro (incluso i 21,7 mld della gestione pubblica), ha visto in passato il ripiano con oneri a carico delle finanze pubbliche.

Ancora nell'ambito delle partite in conto capitale conviene nuovamente segnalare come – in assenza di una più adeguata rappresentazione nel bilancio generale dell'Istituto – l'inserimento della movimentazione del Fondo di tesoreria per l'erogazione del TFR mantenuto in azienda, sostanziandosi in una mera operazione di giroconto con lo Stato, porti ad una artificiosa dilatazione delle risultanze dell'aggregato e di quelle totali.

**11.4.1** L'aumento delle entrate correnti deriva prevalentemente dagli apporti contributivi, che segnano un progresso di quasi 57,3 mld di euro (+38%), quale principale effetto dell'incorporazione dei enti soppressi; al netto della quota di questi ultimi – che registra un sensibile calo (-4,1%) – le entrate contributive sono pari a 153,2 mld di euro, con un progresso di 2,4 mld (+1,5%).

La ripresa contributiva nella gestione privata dipende essenzialmente dal maggiore apporto del lavoro dipendente (da accertamenti delle denunce aziendali per circa 654 mln di euro) e da quello del lavoro autonomo (superiore a 1,8 mld).

Deve tuttavia sottolinearsi che nell'aggregato dei contributi vengono 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.

Il finanziamento statale aumenta essenzialmente nella gestione pubblica – anche se appare insufficiente a compensare la rilevata caduta delle corrispondenti contribuzioni – e nel suo ammontare complessivo avvicina la metà degli apporti contributivi totali, confermando il ruolo fondamentale per l'equilibrio di parte corrente e dei conti generali dell'Istituto.

Nell'ambito delle "altre entrate", l'aggregato più rilevante costituito dalle poste correttive e compensative di spese correnti, che – a differenza del 2011 – registra un incremento di 106 mln di euro attribuibili ai maggiori recuperi di prestazioni pensionistiche nei confronti degli iscritti ex INPDAP (+186 mln di euro) e di quelle a sostegno del reddito (+111 mln).

La consistenza della cifra totale dei recuperi per prestazioni pensionistiche, che conserva il livello elevato di circa 2,1 mld di euro, induce a rinnovare la

raccomandazione sulla intensificazione delle misure di contenimento di un fenomeno negativo – sia per l'Ente, sia per i destinatari delle relative misure – e sulla compiuta attuazione dello specifico disposto normativo (art.20, co. 12, della Legge 133 del 2008), rafforzando le iniziative sollecitatorie per una tempestiva trasmissione telematica da parte dei Comuni, delle variazioni anagrafiche.

Pur modesta negli importi assoluti, la categoria delle entrate derivanti da redditi e proventi patrimoniali registra accertamenti in decisa crescita da 62 a 414 mln di euro, attribuibile per 268 mln agli interessi versati dagli iscritti alla gestione dipendenti pubblici (per mutui e prestiti), mentre diminuiscono i corrispondenti residui da 199 a 188 mln, di cui 112 mln per affitto su immobili.

In particolare, si è assistito ad un aumento generalizzato riferito ai capitoli di diretta imputazione ex INPDAP riguardanti, in via esemplificativa, le seguenti causali: quote di partecipazione degli iscritti per l'erogazione delle prestazioni di natura sociale (20 mln di euro), interessi sui mutui concessi alle cooperative (12,3 mln), interessi sul contributo statale e regionale per il finanziamento dei mutui agli enti locali (14,6 mln), recupero diverse indennità erogate ai dipendenti (35 mln).

**11.4.2** L'aggregato che genera la maggiore incidenza negativa sul disavanzo finanziario di competenza è rappresentato dalle uscite correnti che – per effetto delle incorporazioni – superano i 315 mld di euro; le prestazioni istituzionali, per le quali si rinvia al capitolo 7, confermano - con l'importo di 296 mld - il ruolo di assoluta rilevanza, sia in termini assoluti che relativi.

Pur coprendo meno del 1% del totale generale, le spese di funzionamento costituiscono la componente di uscita direttamente influenzabile dalla gestione operativa, che assume rilievo ai fini delle valutazioni di economicità nell'utilizzo delle risorse da parte dell'Istituto.

L'aggregato in esame ha subito una riallocazione nella prima nota di variazione, con spostamento di capitoli dalla quarta categoria e modifica dell'importo totale, per una piu' adeguata riclassificazione rispondente all'identificazione degli oneri per i consumi intermedi e il calcolo degli specifici obblighi di contenimento.

Nel rinviare ai capitoli 2 e 5, rispettivamente per gli organi e il personale, assume evidenza l'aumento delle spese di funzionamento nell'ammontare di 492 mln di euro (da 3.030 a 3.522 mln) a cui vanno aggiunti 969 mln per il personale in quiescenza e altre spese, portando il totale di parte corrente a 4.491 mln;

considerando anche la parte in conto capitale, pari a 300 mln di euro (217 mln nel 2011), il totale generale ascende a 4.791 mln (3.933 mln nel 2011, +857 mln).

I segnalati incrementi derivano peraltro essenzialmente dall'inclusione degli oneri degli enti incorporati, che hanno prodotto una generalizzata dilatazione di tutte le categorie interessate : personale (+327 mln), organi (+1 mln), acquisizione di beni di consumo e servizi (+163 mln), trasferimenti passivi (+37 mln), uscite non classificabili (+91 mln).

Le misure di contenimento delle voci di uscita non obbligatorie hanno riguardato anche il 2012 e si sono concretizzate in attuazione delle disposizioni previste dalle Leggi finanziarie per il 2006 e 2008 e dalle Leggi 133/2008 e 122/2010, dalla Legge di stabilità 2012 (n. 183/2011) e dalle Leggi 44 e 135 del 2012.

Sulla base delle verifiche effettuate dal Collegio dei sindaci, la quasi totalità delle spese rientra nei limiti stabiliti e risultano in gran parte effettuati i prescritti tempestivi riversamenti al bilancio dello Stato, fatta eccezione per talune voci, oggetto di approfondimenti istruttori con le autorità vigilanti o collegate alla conclusione di procedimenti in corso, come nel caso delle certificazioni dei contratti integrativi del personale.

In materia di risparmi, gli organi dell'Ente hanno ripetutamente segnalato le difficoltà nell'applicazione di rilevanti tagli alle spese, giunti a superare i 530 mln di euro, vicini alla metà degli stretti oneri di funzionamento e al limite della oggettiva impraticabilità per una azienda di servizi, ove si prescindano da verificate diseconomie pregresse di pari ammontare.

Tra le osservazioni del Collegio interno di controllo, conviene nuovamente rammentare la carente attuazione dei piani triennali di razionalizzazione delle dotazioni strumentali e delle autovetture di servizio (L.F. 2008, art. 2, co. 594), che appare essenziale, nel primo caso, per la corretta gestione delle relative procedure contrattuali.

Una specifica annotazione richiedono altresì i tetti percentuali di riduzione previsti per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, per i quali l'assenza di auspicabili direttive ministeriali comuni induce ancora – a quel che risulta – l'individuazione di parametri non uniformi, riferiti ai valori catastali o a quelli di mercato.

La scelta di questi ultimi – 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 si tramuta nell'azzeramento dei potenziali rimborsi da versare al bilancio dello Stato.



**11.4.3** Nell'ambito delle spese di funzionamento la categoria IV – relativa alle uscite per l'acquisto di beni di consumo e servizi – registra un ritmo di crescita di poco superiore all'11%, riconducibile peraltro essenzialmente al processo di incorporazione; in difformità dal precedente esercizio, è però la parte non obbligatoria, pur se minoritaria, a registrare il tasso più alto (+40,25%), mentre quella obbligatoria rimane stabile (+0,1%).

L'analisi specifica evidenzia le variazioni assolute più consistenti nei seguenti quattro capitoli:

- 1) l'assistenza tecnico specialistica per manutenzione software e altri servizi informatici, nella quale si riscontra l'incremento più consistente di 74,3 mln di euro (+135%);
- 2) il secondo più elevato aumento è imputabile al nuovo capitolo 5U1104067, concernente le spese per i servizi di contact center, che evidenzia un importo di 71,9 mln di euro;
- 3) i servizi svolti da altri enti ed organismi nazionali, per l'accertamento e la riscossione dei contributi e per l'erogazione delle prestazioni, che continuano il trend di crescita, sia nell'importo di +31,7 mln di euro, sia nell'ammontare assoluto totale di 546,5 mln, quale valore più elevato;
- 4) il quarto incremento è attribuibile al fitto di stabili ad uso uffici, già di proprietà dell'Istituto e trasferiti al "FIP" e al Fondo Patrimonio Uno, che ascende a 80,3 mln di euro (+22 mln).

I capitoli che hanno mostrato le più significative diminuzioni in termini assoluti sono due: il primo riguarda le spese per i servizi di trasmissione dati forniti dal sistema pubblico di connettività che – per la prima volta dal 2006 – registra un arretramento di 64,5 mln di euro (-30%); il secondo concerne le spese postali e telefoniche (-67%; -37 mln), mentre quelle per servizi svolti dalle banche e dagli uffici postali si ridimensionano del 90%, passando da 23 a 2,4 mln di euro.

In ambedue i casi si riscontrano gli effetti delle misure apprestate – anche sul piano organizzativo – ai fini del contenimento degli oneri, che risultano peraltro potenzialmente incidenti sulla qualità delle prestazioni istituzionali.

**11.4.4** L'analisi dell'attività negoziale non mostra dal 2012 sintomi di significativo miglioramento nell'applicazione delle norme sulle procedure contrattuali - attesi anche quale esito della unificazione della funzione acquisti – rimanendo ancora minoritaria la quota di quelle aperte ed ampia invece quella delle negoziate.

Non appare inoltre ancora pienamente identificabile il preannunciato risparmio 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 di controllo – si è dato avvio a iniziative di audit, estese agli appalti e subappalti.

I dati analizzati – 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, mentre continua a rimanere residuale l'utilizzo delle procedure ordinarie ad evidenza pubblica.

Pur nella modesta incidenza sulla spesa, rimane comunque rilevante l'utilizzo dell'affidamento provvisorio, mentre quello diretto continua principalmente a interessare il settore edile.

Dall'esame delle determinazioni dirigenziali di spesa adottate nel 2012 il Collegio dei sindaci, nel confermare le principali criticità già in precedenza rilevate, 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.

**11.4.5** Il processo di implementazione informatica continua a evidenziare livelli di impegno crescenti, anche in seguito ai processi di riorganizzazione richiesti dall'incorporazione del settore previdenziale pubblico, con incrementi del 6% per la parte corrente (da 326 a 346 mln di euro) e del 46% (da 68,5 a 100,2 mln) per la quota in conto capitale.

**Spesa dell'area informatica**

(migliaia di euro)

Capitoli	Descrizione capitolo	Consuntivo 2011	Consuntivo 2012	Valore assoluto	%
5U1104039	Spese per la trasmissione dati	2.146	2.074	- 72	- 3%
5U1104040	Stampanti, nastri magnetici, pellicole ed altro materiale di consumo	4.037	1.862	- 2.175	- 54%
5U1104041	Manutenzione macchine ed attrezzature connesse al software	10.216	10.710	494	5%
5U1104042	Spese per l'accesso ai sistemi informativi di altri enti	229	744	515	
5U1104049	Assistenza tecnica specialistica, manutenzione software	16.332	16.365	33	
5U1104050	Assistenza tecnica specialistica, manutenzione software e altri servizi informatici	55.095	129.390	74.295	.....
5U1104051	Spese per l'attività di monitoraggio per la gestione operativa di sistemi informativi automatizzati	1.054	1.475	421	40%
5U1104055	Spese per i servizi di trasmissione dati forniti dalla rete unitaria per la P.A.	213.645	149.186	- 64.459	- 30%
5U1104056	Spese per i servizi relativi alla "Business Continuity Disaster Recovery"	23.321	34.507	11.186	48%
<b>Totale parte corrente</b>		<b>326.075</b>	<b>346.313</b>	<b>20.238</b>	<b>6%</b>
5U2112008	Acquisto macchine e attrezzature connesse con elaborazione dati	23.753	14.788	- 8.965	- 38%
5U2112009	Spese per l'acquisizione di prodotti per procedure automatizzate	44.796	84.991	40.195	90%
5U2112012	Licenze d'uso di prodotti software	0	471.247	471.247	0%
<b>Totale parte conto capitale</b>		<b>68.549</b>	<b>100.250</b>	<b>31.701</b>	<b>46%</b>
<b>Totale complessivo</b>		<b>394.624</b>	<b>446.564</b>	<b>51.938</b>	<b>13%</b>

L'ulteriore sviluppo è da ascrivere soprattutto ai capitoli per l'assistenza tecnica, specialistica, manutenzione software ed altri servizi informatici (+135%; +74,3 mln di euro) e per l'acquisizione di prodotti e procedure automatizzate (+90%, +40 mln), mentre inverte il trend ascendente la spesa per i servizi di trasmissione dati forniti dalla rete unitaria per la P.A. (-30%; -64,5 mln).

Le procedure di acquisizione - nell'ambito del settore - non mostrano ancora sintomi di maggiore utilizzo delle gare in ambito europeo o nazionale e appare ancora 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.

**11.5** Il pesante disavanzo della situazione finanziaria di competenza si riflette nella gestione di cassa - esposta nella seguente tabella - anche se in valori sostanzialmente contenuti (-5,1 mln di euro), confermano il saldo negativo già fatto registrare nel precedente esercizio (-4,9 mln di euro).

		Rendiconto 2011	Rendiconto 2012	Rendiconto 2012/2013	
				Var. ass.	Var. %
(milioni di euro)					
<b>Gestione finanziaria di cassa</b>					
<b>Tit. 1</b>	<b>Riscossioni correnti</b>	<b>230.007</b>	<b>297.280</b>	<b>67.273</b>	29,2
	Entrate contributive	144.909	204.031	59.122	40,8
	Entrate derivanti da trasferimenti correnti	82.208	89.550	7.342	8,9
	Altre entrate	2.890	3.699	809	28
<b>Tit. 2</b>	<b>Riscossioni in conto capitale</b>	<b>8.243</b>	<b>20.215</b>	<b>11.972</b>	
	Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	5.488	7.865	2.377	43,3
	Accensione di prestiti	2.755	12.340	9.585	
<b>Tit. 4</b>	<b>Partite di giro</b>	<b>37.123</b>	<b>55.582</b>	<b>18.459</b>	<b>49,7</b>
	<b>Totale delle riscossioni</b>	<b>275.373</b>	<b>373.077</b>	<b>97.704</b>	<b>35,5</b>
<b>Tit.1</b>	<b>Pagamenti correnti</b>	<b>237.090</b>	<b>314.633</b>	<b>77.543</b>	<b>32,7</b>
	Funzionamento	2.852	3.454	602	21,1
	Interventi diversi	233.908	310.825	76.917	32,9
	- Pensioni	181.206	248.379	67.173	37,1
	- Prestazioni temporanee economiche	37.910	46.725	8.815	23,3
	- Altri interventi diversi	14.792	15.721	929	6,3
	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	330	354	24	7,3
<b>Tit. 2</b>	<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>5.893</b>	<b>8.486</b>	<b>2.593</b>	<b>44</b>
	Investimenti	5.983	8.474	2.582	43,8
	Oneri comuni	1	12	11	
<b>Tit. 4</b>	<b>Partite di giro</b>	<b>37.255</b>	<b>55.089</b>	<b>17.834</b>	<b>47,9</b>
	<b>Totale dei pagamenti</b>	<b>280.238</b>	<b>378.208</b>	<b>97.970</b>	<b>35</b>

Apparentemente il processo di incorporazione dei due enti previdenziali soppressi non sembra abbia comportato elevate ripercussioni sulla solvibilità dell'Istituto, in ragione dell'elevato grado di riscossione dei finanziamenti statali rilevabile anche per la gestione dei dipendenti pubblici.

Va tuttavia nuovamente sottolineato l'aumento dell'accensione di prestiti (da 2.755 mln a 12.340 mln di euro) che accresce l'accumulo di debiti per anticipazioni, vista la bassa consistenza dei pagamenti effettuati per la loro estinzione (da 5.983 a 8.474 mln).

**11.6** Il quadro della situazione amministrativa viene riportato nella seguente tabella, che espone il raffronto con i dati del 2011.

<b>Situazione amministrativa</b>	(milioni di euro)	
	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Fondo di cassa al 1° gennaio	29.507	32.088
Riscossioni dell'anno	275.373	373.078
Pagamenti dell'anno	- 280.238	- 378.208
Fondo di cassa al 31 dicembre	24.642	26.957
Residui attivi al 31 dicembre	110.958	122.315
Residui passivi al 31 dicembre	- 75.329	- 95.402
<b>Avanzo di amministrazione</b>	<b>60.271</b>	<b>53.870</b>

L'avanzo di amministrazione – come già rilevato - registra per la prima volta una contrazione (-6,4 mld), per effetto di un decisivo incremento dei residui passivi (+20,1 mld), in parte compensato dalla perdurante dilatazione dei residui attivi per 11,3 mld di euro e da un incremento del fondo di cassa al 31 dicembre (2,3 mld).

Va tuttavia nuovamente osservato che viene riprodotto il disallineamento tra situazione patrimoniale e amministrativa, quale esito della diversa imputazione dei residui passivi attribuibili alla pregressa gestione pubblica ex INPDAP.

Mentre patrimonialmente è stata operata, infatti, una corretta allocazione tra i debiti diversi, non c'è stata uguale iscrizione tra i residui passivi della situazione amministrativa, evidenziando un saldo attivo, che va nettizzato dell'importo corrispondente ai predetti maggiori debiti, per 21,7 mld di euro.

Il rendiconto 2012 sana l'anomalia, ma solo per le partite decorrenti dall'inizio dell'esercizio, lasciando fermo l'ammontare pregresso cumulato e identificato separatamente in una apposita voce tra i debiti verso lo Stato e altri soggetti pubblici.

In proposito conviene precisare e ribadire che il rilevato disallineamento è stato ereditato direttamente dalla gestione ex INPDAP, che in seguito al venir meno dei trasferimenti pubblici è stato finanziato da una crescente e massiccia mole di anticipazioni, peraltro contabilizzate solo patrimonialmente.

Ne deriva comunque un forte ridimensionamento dell'effettivo avanzo di amministrazione, che risulta tra l'altro – nelle proiezioni del 2013 – in calo di 8 mld di euro e che nella confermata accelerazione del trend discendente rischierebbe in tempi brevi l'annullamento della consistenza reale e della pregressa funzione di garanzia.

Il livello reale dell'avanzo è inoltre esposto a ulteriore sensibile decurtazione nell'ipotesi di mancato riconoscimento dei residui attivi iscritti a copertura delle riserve matematiche relative ai trattamenti integrativi – in passato spettanti ai dipendenti degli enti pubblici disciolti – soppressi dalla Legge 144/1999, che avvicinano i 4,1 mld di euro.

Come già accennato, sono i residui attivi a frenare il calo del saldo generale, anche se l'ingente mole da essi raggiunta pone sempre maggiori interrogativi sulla reale qualità dei crediti sottostanti, soprattutto considerando sia i perduranti elevati processi di svalutazione e di accantonamento annuale - per un importo di circa 5 mld di euro – sia quelli di riaccertamento annuale delle insussistenze dell'attivo.

Richiama pertanto la Corte – ancora una volta - 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 connesse a effettive posizioni creditorie e a obbligazioni giuridicamente perfezionate.

**11.7** La seguente tabella espone l'andamento della gestione economica in raffronto con i dati del 2011.

Conto economico		(milioni di euro)			
		2011	2012	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>143.852</b>	<b>201.511</b>	<b>57.659</b>	<b>40%</b>
	di cui aliquote contrib.ve a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti	150.087	206.833	56.746	38%
	di cui poste correttive e compensative	-7.839	-9.031	-1.192	15%
<b>A.05</b>	<b>Altri ricavi</b>	<b>85.238</b>	<b>94.989</b>	<b>9.751</b>	<b>11%</b>
	di cui trasferimenti da parte dello Stato	83.902	93.801	9.899	12%
	di cui trasferimenti da parte di altri Enti del settore pubblico	596	329	-267	-45%
	di cui entrate non classificabili in altre voci	678	772	94	14%
	di cui poste correttive e compensative	-21	0	-21	-100%
	<b>Totale Valore della Produzione</b>	<b>229.090</b>	<b>296.501</b>	<b>67.411</b>	<b>29%</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>-217.511</b>	<b>-293.412</b>	<b>-75.901</b>	<b>35%</b>
	di cui spese per prestazioni	-219.629	-295.742	-76.113	35%
<b>B.06.B</b>	<b>Spese per acquisto beni di consumo e servizi</b>	<b>-1.430</b>	<b>-1.589</b>	<b>-159</b>	<b>11%</b>
	di cui spese per l'acquisto di beni e servizi	-1.446	-1.610	-164	11%
<b>B.09</b>	<b>Costi per il personale</b>	<b>-1.915</b>	<b>-2.331</b>	<b>-416</b>	<b>22%</b>
	di cui oneri per il personale in attività di servizio	-1.581	-1.908	-327	21%
<b>B.10</b>	<b>Ammortamenti e svalutazioni</b>				
<b>B.10.A.B</b>	<b>Ammortamento immobilizzazioni immateriali e materiali</b>	<b>-148</b>	<b>-189</b>	<b>-41</b>	<b>28%</b>
<b>B.10.D</b>	<b>Svalutazione dei crediti compresi nell'attivo circolante</b>	<b>-4.727</b>	<b>-4.981</b>	<b>-254</b>	<b>5%</b>
	di cui svalutazione crediti contributivi	-4.409	-4.806	-397	9%
<b>B.12</b>	<b>Accantonamenti ai fondi per rischi</b>	<b>-1</b>	<b>-59</b>	<b>-58</b>	
<b>B.13</b>	<b>Accantonamenti ai fondi per oneri</b>	<b>407</b>	<b>149</b>	<b>-258</b>	<b>-63%</b>
	di cui assegnazioni e prelievi da riserve tecniche per la copertura di oneri futuri	410	152	-258	-63%
<b>B.14</b>	<b>Oneri diversi di gestione</b>	<b>-6.250</b>	<b>-6.434</b>	<b>-184</b>	<b>3%</b>
	di cui trasferimenti passivi	-5.941	-5.978	-37	1%
	<b>Totale Costi della Produzione</b>	<b>-231.574</b>	<b>-308.845</b>	<b>-77.271</b>	<b>33%</b>
	<b>Differenza tra valore e costi della produzione</b>	<b>-2.484</b>	<b>-12.344</b>	<b>-9.860</b>	
<b>C</b>	<b>Proventi ed oneri finanziari</b>				
<b>C.16</b>	<b>Altri proventi finanziari</b>	<b>67</b>	<b>454</b>	<b>387</b>	
	di cui redditi e proventi patrimoniali	62	414	352	
<b>C.17</b>	<b>Interessi passivi ed altri oneri finanziari</b>	<b>-44</b>	<b>-71</b>	<b>-27</b>	<b>61%</b>
	<b>Totale proventi ed oneri finanziari</b>	<b>23</b>	<b>382</b>	<b>359</b>	
<b>D</b>	<b>Rettifiche di valore di attività finanziarie</b>				
	di cui svalutazione di crediti bancari	-13	-7	-20	
	di cui svalutazione titoli	-8	0	8	
	<b>Totale rettifiche di valore di attività finanziarie</b>	<b>-20</b>	<b>-18</b>	<b>2</b>	<b>-10%</b>
<b>E</b>	<b>Proventi ed oneri straordinari</b>				
<b>E.20</b>	<b>Proventi straordinari</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	<b>-1</b>	<b>-5%</b>
<b>E.21</b>	<b>Oneri straordinari</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	
	di cui oneri straordinari derivanti da ammortamento beni mobili relativo a precedenti esercizi	0	1	1	
<b>E.22</b>	<b>Sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo derivanti dalla gestione dei residui</b>	<b>337</b>	<b>95</b>	<b>-242</b>	<b>-72</b>
	di cui eliminazione dei residui passivi	287	13	-274	-95
<b>E.23</b>	<b>Sopravvenienze passive ed insussistenze dell'attivo derivanti dalla gestione dei residui</b>	<b>-13</b>	<b>-24</b>	<b>-11</b>	<b>85</b>
	di cui prelievo dal Fondo svalutazione crediti contributivi	668	954	286	43
	di cui eliminazione residui attivi	-853	-1.107	-254	30
	<b>Totale proventi ed oneri straordinari</b>	<b>346</b>	<b>92</b>	<b>-254</b>	<b>-73</b>
	<b>Risultato prima delle imposte</b>	<b>-2.135</b>	<b>-11.886</b>	<b>-9.751</b>	
<b>F</b>	<b>Imposte dell'esercizio</b>	<b>-126</b>	<b>-330</b>	<b>-204</b>	
	<b>Risultato di esercizio</b>	<b>-2.261</b>	<b>-12.217</b>	<b>-9.956</b>	

Conviene ancora premettere che la sostanziale natura di azienda di erogazione propria dell'Istituto comporta che i valori di costo e ricavo derivino 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.

Il più grande processo di incorporazione di altri enti – avviato dall'inizio del 2012 – ha determinato notevoli ripercussioni anche sul conto economico, con un disavanzo che quadruplica quello del 2011, superando i 12,2 mln di euro.

L'acquisizione della gestione pubblica – soprattutto dell'ex Inpdap - ha contribuito a far lievitare le entrate da proventi e corrispettivi per la produzione e da finanziamenti statali a titolo di trasferimenti, ma ha comportato un maggiore peso del deficit previdenziale, e una conseguente più gravosa erosione del reddito operativo, rendendo quindi impossibile la remunerazione dei fattori produttivi.

La sostanziale uguaglianza tra reddito operativo e reddito netto dimostra la neutralità delle componenti finanziarie e straordinarie, che registrano proventi per 382 mln di euro (+359 mln) e prelievi dal fondo svalutazione crediti per 954 mln di euro (+286 mln) e compensano in gran parte la eliminazione dei residui attivi -1.107 mln di euro (+254 mln).

Rimane comunque rilevante l'incidenza della gestione del "fondo di Tesoreria" per l'erogazione dei trattamenti di fine rapporto che riguarda il settore del lavoro privato.

Spicca e si consolida l'alta dimensione assoluta dell'ammontare della svalutazione crediti che – come già detto - sembra stabilizzarsi intorno ai 5 mld (4,4 mld di euro nel 2010 e 4,8 mld nel 2011); il fenomeno concerne ancora la gestione privata, data l'assenza di un analogo accantonamento nella gestione pubblica dell'ex INPDAP, collegata alla solvibilità dei contributi.

Conviene inoltre sottolineare nuovamente che alla formazione del maggior disavanzo concorre la stessa gestione privata, che inizia l'inversione di tendenza nel 2010 (-1,374 mld di euro) peggiora sensibilmente nel 2011 (-2,261 mld di euro) e raddoppia la perdita nel 2012 (per circa -5 mld).



**11.8** La seguente tabella riporta l'andamento dello stato patrimoniale, posto a raffronto con i dati del 2011.

**Situazione patrimoniale**

(milioni di euro)

	Consistenza al 31/12/2011	Consistenza al 31/12/2012	Variazioni	
			Assolute	%
<b>Immobilizzazioni</b>				
Immobilizzazioni immateriali	144	168	24	17%
Immobilizzazioni materiali	1.791	3.092	1.301	73%
Immobilizzazioni finanziarie	2.874	13.516	10.642	
<b>Totale immobilizzazioni</b>	<b>4.809</b>	<b>16.776</b>	<b>11.967</b>	
<b>Attivo Circolante</b>				
Rimanenze	230	244	14	6%
Residui attivi meno Fondo svalutazione crediti	78.644	86.064	7.420	9%
Disponibilità liquide	24.642	26.957	2.315	9%
<b>Totale attivo circolante</b>	<b>103.516</b>	<b>113.265</b>	<b>9.749</b>	<b>9%</b>
<b>Ratei e Risconti</b>				
Ratei attivi	21.849	24.317	2.468	11%
<b>Totale ratei e risconti</b>	<b>21.849</b>	<b>24.317</b>	<b>2.468</b>	<b>11%</b>
<b>Totale Attività</b>	<b>130.174</b>	<b>154.358</b>	<b>24.184</b>	<b>19%</b>
<b>Patrimonio Netto</b>				
Riserve obbligatorie e derivanti da legge	52.848	55.584	2.736	5%
Avanzi (disavanzi) economici portati a nuovo	-6.494	- 18.766	- 12.272	
Avanzo (disavanzo) economico d'esercizio	-5.057	- 14.943	- 9.866	
<b>Totale Patrimonio Netto</b>	<b>41.297</b>	<b>21.875</b>	<b>- 19.422</b>	<b>- 47%</b>
<b>Fondi per rischi ed oneri</b>				
Fondo per imposte	12	30	18	
Fondi per rischi ed oneri	5.662	6.589	927	16%
<b>Totale fondi per rischi ed oneri</b>	<b>5.674</b>	<b>6.619</b>	<b>945</b>	<b>17%</b>
<b>Fondo trattamento di fine rapporto</b>	<b>1.584</b>	<b>1.648</b>	<b>64</b>	<b>4%</b>
<b>Residui passivi</b>				
Debiti	75.105	117.302	42.197	56%
<b>Totale residui passivi</b>	<b>75.105</b>	<b>117.302</b>	<b>42.197</b>	<b>56%</b>
<b>Ratei e Risconti</b>				
Ratei passivi	6.182	6.590	408	7%
Risconti passivi	13	5	8	- 62%
Riserve tecniche	319	319	0	0
<b>Totale Ratei e Risconti</b>	<b>6.514</b>	<b>6.914</b>	<b>400</b>	<b>6%</b>
<b>Totale Passività</b>	<b>130.174</b>	<b>154.358</b>	<b>24.184</b>	<b>19%</b>

L'acquisizione delle poste patrimoniali ereditate dagli enti soppressi ha comportato un forte impatto sui principali aggregati e nella composizione delle fonti e degli impieghi.

L'attivo continua ad essere caratterizzato da una massa di crediti, che al netto del fondo di svalutazione, supera gli 86 mld di euro e registra un incremento di 7,4 mld riconducibile per la quasi totalità al settore privato mentre le immobilizzazioni giungono quasi a quadruplicare la precedente consistenza, con un netto predominio delle immobilizzazioni finanziarie che passano da 2,9 a 13,5 mld di euro.

Nelle fonti invece, oltre all'aumento di 0,9 mld di euro dei fondi per rischi e oneri, si assiste ad un incremento di oltre 42 mld di euro dei debiti, di cui 21,7 riconducibili direttamente alla gestione ex INPDAP.

L'ingente e crescente massa di crediti richiede un rigoroso e costante monitoraggio per limitarne l'inarrestabile dinamica espansiva, attraverso adeguate misure che ne rafforzino l'attendibilità nella fase preventiva e la massima incisività in quella dei realizzi.

Il livello dei debiti, in presenza di una liquidità generale stabile, richiederebbe a sua volta un ridimensionamento, attraverso un piano di rientro delle anticipazioni verso lo Stato, oltre al pagamento di quelle impegnate annualmente.

L'assetto strutturale dello stato patrimoniale vede una accentuata polarizzazione su crediti e debiti con un aumento della rigidità degli impieghi a causa del maggiorato peso delle immobilizzazioni, che trovano una corrispondenza in un patrimonio netto eroso dalle perdite economiche.

Il tendenziale equilibrio tra crediti (comprensivi dei fondi di svalutazione) e debiti - al netto dei ratei e risconti - registrato nel precedente esercizio, che risulta consolidato nel 2012, evidenzia un margine di liquidità ancora sufficiente, ma che pur aumentando di circa il 9%, in ragione dei livelli dei debiti di natura certa e in espansione, appare comunque fragile nella prospettiva di un peggioramento della fase di riscossione.

La dilatazione dei ratei attivi richiede la massima attenzione monitorandone la quota parte che si traduce in un aumento dei residui e quindi in crediti soggetti ad elevati tassi di svalutazione, mentre i ratei passivi si trasformano in residui e debiti di natura certa, con impatti sulla liquidità.

Va infine nuovamente sottolineato l'automatico accantonamento a riserva - per 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 55,5 mld di euro (52,8 mld nel 2011), in costanza di un patrimonio netto in calo da 41,3 a 21,9 mld, a conferma degli interrogativi sulla loro reale copertura, soprattutto alla luce delle continue perdite di esercizio.

### 11.8.1 La seguente tabella consente l'analisi dei crediti.

	Consistenza al			Variazioni 2012	
	31/12/11	1/1/12	31/12/12	ass.	%
<b>Crediti verso utenti, clienti, ecc.</b>	<b>211</b>	<b>215</b>	<b>230</b>	<b>15</b>	<b>7%</b>
per entrate derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi	211	215	230	15	7%
<b>Crediti verso iscritti, soci e terzi</b>	<b>74.058</b>	<b>77.118</b>	<b>80.502</b>	<b>3.390</b>	<b>-26%</b>
per aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o iscritti (1)	66.324	69.221	72.316	3.095	4,5%
		7	4	-3	-42,9%
per poste correttive e compensative di spese correnti (2)	4.078	4.117	4.249	132	3,2%
per entrate non classificabili in altre voci	1.915	1.983	2.052	69	3,5%
per alienazione di immobili e diritti reali	34	113	113	0	0
per contributi riscossi per conto di altri enti	1.671	1.671	1.768	97	5,8%
<b>Crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici</b>	<b>36.566</b>	<b>36.812</b>	<b>41.343</b>	<b>4.531</b>	<b>12,3%</b>
per trasferimenti da parte dello Stato	30.914	31.157	35.516	4.359	14%
per trasferimenti da parte delle Regioni	662	662	655	-7	-1,1%
per trasferimenti da parte di altri Enti pubblici del settore pubblico	4.459	4.462	4.692	230	5,2%
verso lo Stato ed altri Enti per entrate aventi natura di partite di giro	531	531	480	-51	-9,6%
<b>Crediti verso altri</b>	<b>123</b>	<b>123</b>	<b>240</b>	<b>117</b>	<b>95,1%</b>
per redditi e proventi patrimoniali (3)	98	200	188	-12	-6%
per altre entrate non classificabili in altre voci	6	6	7	1	17%
per altre riscossioni	6	92	31	-61	-66,3%
per altre entrate aventi natura di partite di giro	13	13	14	1	8%
<b>Totale Crediti</b>	<b>110.958</b>	<b>110.958</b>	<b>122.315</b>	<b>11.357</b>	<b>10,2</b>
<b>Al lordo del Fondo svalutazione</b>				<b>Importo netto</b>	
Fondo svalutazione crediti contributivi (1)			34.419	37.897	
Fondo svalutazione per prestazioni da recuperare (2)			1.821	2.428	
Fondo di svalutazione crediti verso locatari di immobili da reddito (3)			9	179	

Nonostante l'incorporazione della gestione pubblica abbia comportato un aumento considerevole delle entrate contributive a carico degli iscritti (+38%) non si è assistito ad un corrispondente incremento dei relativi crediti, segno - come precedentemente accennato - della solvibilità collegata alla natura delle Amministrazioni tenute ai corrispondenti obblighi.

L'aggregato continua tuttavia il suo trend di crescita ormai pluriennale, legato alla non mai risolta difficoltà nella riscossione e nella gestione di una massa lorda della gestione privata, che a fine 2012 si assesta su un valore di 72,3 mld di euro pari al 47% degli impieghi totali.

Uno stock così ingente oltre a sovradimensionare la parte circolante dell'attivo, impone l'attuazione, insieme all'ordinario processo di eliminazione per insussistenza (che ha inciso per 1,1 mld di euro), un elevato accantonamento al fondo svalutazione crediti, con impatto corrispondente sulla redditività dell'Istituto e un aumento del fondo stesso che è ormai prossimo a rappresentare la metà del valore lordo iscritto in bilancio.

In particolare, richiede ancora attenzione l'adeguatezza del fondo per i crediti cartolarizzati (22,5 mld di euro) a fronte del loro ammontare complessivo (27,6 mld di euro), mentre risulta di modesta entità per i crediti contributivi (11,9 mld di euro), rispetto al corrispondente importo complessivo (44,7 mld di euro), anche considerando le alte aliquote di svalutazione fissate, oggetto di una ulteriore elevazione per il 2012.

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, 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 hanno consentito un ulteriore incasso (985 mln di euro).

Il secondo aggregato continua ad essere rappresentato dai crediti per finanziamenti statali, prossimi ai 36 mld di euro che mostrano, un tasso di crescita a due cifre (14%), raddoppiato rispetto a quello precedente (7,3%).

Vista la solidità del debitore non dovrebbero porsi questioni di solvibilità ma un così alto livello di non riscosso e la dinamica espansiva costituiscono causa primaria di un anomalo appesantimento patrimoniale.

L'ammontare accumulato appare ancora meno giustificato, a fronte della massa di debiti per anticipazioni, che il già menzionato debito della gestione pubblica ex

INPDAP, ha contribuito a far lievitare a 93 mld di euro; si richiederebbe pertanto un processo di compensazione, anche graduale, per alleggerire gli assetti patrimoniali e semplificarne la natura.

Come accennato - nell'obiettivo del miglioramento qualitativo dei crediti (oltre che dei debiti) iscritti anche nel 2012 - sono stati effettuati riaccertamenti in diminuzione di residui attivi per 1,1 mld di euro (e di residui passivi per 13 mln, ma in un ammontare fortemente ridimensionato), con una maggiore quota di eliminazioni rispetto al 2011 (+0,2 mld).

Nelle partite attive, esposte a possibili riaccertamenti, vanno peraltro nuovamente richiamati i rilevanti importi superiori a 4 mld di euro, relativi alle riserve matematiche per il trattamento integrativo del personale degli enti pubblici disciolti (di cui al paragrafo 6 del presente capitolo), tuttora in contestazione con il Ministero dell'economia.

In ordine alle tipologie di crediti soggetti a cancellazione, si segnala l'aumento dei contributi dovuti dalle aziende (+57%; +198 mln di euro), dai commercianti (+27%; +47 mln), dagli agricoli dipendenti (+156%; +39 mln) e si conferma altresì il calo delle somme per prestazioni da recuperare (-44 mln).

Tra le cause di eliminazione continuano ad avere una assoluta rilevanza le ritardate comunicazioni di cessazione della attività (382 mln di euro) insieme all'accertata insussistenza del credito per sentenza passata in giudicato (277,5 mln) e all'erronea o duplicata registrazione (177,4 mln).

In particolare riguardo all'insussistenza del credito verso le aziende per sentenza passata in giudicato risulta compresa, tra le varie causali addotte, la voce indistinta "altri motivi" il cui importo relativamente elevato (di circa 201 mln di euro su un totale di 277,5 mln) richiede quanto meno una maggiore specificazione e dettagliata illustrazione.

Una particolare attenzione va posta infine alle procedure di cessioni dei crediti offerti in compensazione di debiti contributivi e in particolare sulle garanzie a tutela delle ragioni dell'Istituto, che evidenziano criticità per gli enti morali ospedalieri, per le quali si rinvia al capitolo 6.

La più generale importanza della qualità dei crediti e la loro ingente mole e alta 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 patrimoniali ed economici e mantenendo un rapporto costante tra fondi e crediti.

**11.8.2** La seguente tabella consente l'analisi dei debiti, che costituiscono la componente principale delle passività patrimoniali.

**Situazione debitoria**

(milioni di euro)

	Consistenza al			Variazioni 2012	
	31/12/11	1/1/12	31/12/12	ass.	%
<b>Debiti verso fornitori</b>	<b>1.262</b>	<b>1.406</b>	<b>1.448</b>	<b>42</b>	<b>3%</b>
per spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi	845	936	987	51	5,4%
per l'acquisizione beni di uso durevole	0	2	2	0	0%
per l'acquisizione beni di immobilizzazioni tecniche	417	468	459	-9	-1,9%
<b>Debiti rappresentati da titoli di credito</b>	<b>3</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
per sottoscrizioni di parte c. e acquisto di valori mobiliari	3	28	28	0	0%
<b>Debiti tributari</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>-2</b>	<b>-15,4%</b>
per oneri tributari	9	13	11	-2	-15,4%
<b>Debiti verso istituti di previdenziali e sicurezza</b>	<b>2.311</b>	<b>2.319</b>	<b>2.453</b>	<b>134</b>	<b>5,8</b>
verso istituti di previdenza per trasferimenti passivi	1	6	5	-1	-16,7%
verso istituti di prev. per spese aventi natura di partite di giro	2.310	2.313	2.448	135	5,8%
<b>Debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni dovute</b>	<b>2.232</b>	<b>2.311</b>	<b>2.949</b>	<b>638</b>	<b>27,6%</b>
per prestazioni istituzionali	2.232	2.311	2.949	638	27,6%
<b>Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici</b>	<b>63.558</b>	<b>91.146</b>	<b>103.559</b>	<b>12.413</b>	<b>13,6%</b>
anticipazioni di tesoreria	32.155	35.655	35.655	0	0,0%
anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali Art. 35, co. 3 e 4, L. 448/1998	23.193	23.193	35.241	12.048	51,9%
per trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici	2.306	2.310	2.372	62	2,7%
presunta insussistenza dei residui passivi	-891	-891	-973	-82	9,2%
per rimborsi	1.941	1.942	1.942	0	0,0%
verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro	4.842	7.228	7.613	385	5,3%
verso regioni per assegni familiari	9	9	9	0	0,0%
verso I.N.A.D.E.L. L. 303/1974	3	2	2	0	0,0%
Anticipazioni dello Stato alle gestioni ex Inpdap art.35, co. 3, L. 448/1998		21.698	21.698	0	0,0%
<b>Debiti diversi</b>	<b>5.730</b>	<b>6.277</b>	<b>6.854</b>	<b>577</b>	<b>9,2%</b>
per spese per gli organi dell'Ente	2	4	5	1	25,0%
per oneri per il personale in attività di servizio	255	305	310	5	1,6%
per oneri per il personale di quiescenza	2	2	3	1	50,0%
per trasferimenti passivi	214	217	252	35	16,1%
per oneri finanziari	2.382	2.391	2.391	0	0%
per poste correttive e compensative di entrate correnti	680	681	677	-4	-0,6%
per spese non classificabili in altre voci	28	47	51	4	8,5%
per concessione di crediti ed anticipazioni	41	265	499	234	88,3%
per altre spese aventi natura di partite di giro	1.471	1.481	1.502	21	1,4%
per depositi cauzionali	9	10	10	0	0,0%
per debiti diversi	624	852	1.134	282	33,1%
per v/aziende per depositi (art. 1, co.1223, L. 296/2006)	22	22	20	-2	
<b>Totale debiti</b>	<b>75.105</b>	<b>103.500</b>	<b>117.302</b>	<b>13.802</b>	<b>13,3</b>

La massa debitoria esistente al 31 dicembre 2012 è di 117,3 mld di euro e in essa predominano i debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici, che passano da 91,1 a 103,6 mld.

L'incremento di quest'ultimo aggregato è da imputare quasi esclusivamente alle anticipazioni per la gestione previdenziale (12 mld di euro) che rimangono la fonte primaria di finanziamento, vista soprattutto la persistente carenza nella solvibilità a breve dei finanziamenti statali.

Il raddoppio del livello di indebitamento per anticipazioni alle gestioni è riconducibile – come già rilevato – alla quota accumulata dalla gestione pubblica dell'ex Inpdap (21,7 mld di euro), che nelle note di variazione al preventivo ha trovato allocazione tra i debiti vari e, nel consuntivo, una specifica evidenza patrimoniale.

Ancor più urgenti si rilevano pertanto misure, anche normative, che favoriscano un automatismo delle compensazioni con i corrispettivi crediti verso lo Stato.

La situazione dei debiti per anticipazioni di Tesoreria registra dopo sei anni una variazione di 3,5 mld di euro, riconducibile esclusivamente alla gestione pubblica.

Nel tentativo di contenere la massa crescente di indebitamento, i precedenti referti hanno prospettato l'opportunità di un utilizzo diretto della liquidità, ma il severo ridimensionamento delle disponibilità – iniziato nel 2010 – non consente alternative ad un attento monitoraggio, soprattutto dei debiti attribuibili direttamente alla gestione ordinaria e quindi di più agevole controllo.

Altro aggregato che ha fatto registrare incrementi consistenti è quello riconducibile ai debiti verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro – che passano da 4.842 a 7.613 mln di euro – attribuibili per la quasi totalità alle ritenute erariali (7.531 mln).

Pur in assenza di variazioni consistenti, se si escludono le prestazioni istituzionali (2.949 mln di euro; +638 mln), permangono importi rilevanti per i debiti verso istituti di previdenza aventi natura di partite di giro (2,4 mld), per trasferimenti allo Stato e ad altri soggetti pubblici (2,4 mld di euro) e per oneri finanziari (2,4 mld).

**11.8.3** L'aggregato patrimoniale che ha subito il maggior incremento relativo, a seguito delle operazioni di incorporazione, è quello delle immobilizzazioni che da 4,8 mld di euro del 2011, espone alla data del 31 dicembre 2012 impieghi per 16,8 mld, allocati essenzialmente nelle componenti finanziarie.



Queste ultime (13,5 mld di euro) vedono una assoluta prevalenza dei crediti verso altri (10,3 mld), tra i quali spiccano i mutui (4,3 mld) ed i prestiti (3,3 mld) agli iscritti della gestione Credito ex INPDAP.

L'incidenza della componente mobiliare del patrimonio, pur essendo minoritaria, ha assunto, soprattutto con l'incorporazione dei soppressi INPDAP ed ENPALS, un ruolo non piu' residuale, conferendo quindi maggiore importanza alla relativa politica degli investimenti, ancora peraltro ispirata al mantenimento degli assetti esistenti.

Per consentire valutazioni omogenee, l'assetto mobiliare è stato suddiviso nelle tre gestioni interessate: privata, pubblica ed ex ENPALS.

### Gestione privata

La consistenza della gestione INPS viene riportata nella seguente tabella.

(euro)

	Consistenza al 1/1/2012	Aumento	Diminuz.	Consistenza al 31 dicembre 2012		
				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	13.298.056	61.660	0	56.803.459	13.359.716	5.343.887
I.G.E.I S.p.a.in liquidazione	1.185.216	0	0	1.185.269	1.185.216	3.950.842
GE.TI. S.p.a. in liquidazione	6.434.189	0	0	6.434.189	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>95.175.666</b>	<b>61.660</b>	<b>0</b>	<b>138.698.138</b>	<b>95.237.326</b>	<b>90.058.873</b>
Partecipazioni	7.747	0	0	7.747	7.747	7.800
Strumenti finanziari	10.951.500	8.452.500	0	19.404.000	19.404.000	19.404.000
Investimenti ex Ipost	40.354.834	0	0	40.354.834	40.354.834	40.354.834
Impieghi mobiliari da perfezionare (*)	2.765.627	0	0	0	2.765.627	0
<b>Totale Inps</b>	<b>149.255.374</b>	<b>8.514.160</b>	<b>0</b>	<b>198.464.719</b>	<b>157.769.534</b>	<b>149.825.507</b>
Titoli ex Scau	2.401.059	0	0	2.401.059	2.401.059	3.997.409
<b>Totale Generale</b>	<b>151.656.433</b>	<b>8.514.160</b>	<b>0</b>	<b>200.865.778</b>	<b>160.170.593</b>	<b>153.822.916</b>

(\*) Euro 2.765.627 costituiscono i decimi della Società I.G.E.I. impegnati e non richiamati

Il quadro complessivo risulta sostanzialmente immutato, essendo l'aumento totale di 8,5 mln di euro collegato all'acquisto di strumenti finanziari derivanti dalla partecipazione in una delle società di successiva trattazione.

La partecipazione in Equitalia s.p.a., nella quale il Presidente dell'Istituto riveste la carica di Vice Presidente, rimane la piu' consistente con 73,5 mln di euro (pari al 49% del capitale sociale) e mostra utili di esercizio in aumento, peraltro ancora destinati all'autofinanziamento e alla conseguente assegnazione a riserva, perpetuandosi l'assenza di ritorni reddituali a favore dell'Istituto stesso.

L'acquisto degli strumenti finanziari dagli ex concessionari della riscossione, assume il rilevante importo di 8,4 mln di euro, (pari al 49% del valore nominale di n. 345 strumenti) e costituisce - come già anticipato - fattore determinante dell'accresciuta consistenza dell'intera gestione privata.

Vanno invece sottolineati i segni di discontinuità per la soluzione delle pluriennali fasi liquidatorie relative alle società Ge.T.I (istituita per le attività termale) e I.G.E.I. (istituita per i servizi di gestione degli immobili), ambedue in compartecipazione con soggetti privati e caratterizzate da prolungati contenziosi.

Nel primo caso, è intervenuta la chiusura delle vertenze giudiziarie e i valori iscritti in bilancio corrispondono all'accantonamento vincolato dell'attivo, in attesa degli adempimenti conclusivi.

Nel secondo, ha subito una accelerazione la fase liquidatoria, nel contesto della intervenuta aggiudicazione ad un unico raggruppamento di imprese della gestione degli immobili da reddito, finalizzata anche alla razionalizzazione dei servizi affidati a piu' soggetti e in parte svolta direttamente.

Quanto a Sispi, la cui partecipazione al capitale è divenuta totalitaria nel 2010, non appare ancora vicino il rilancio gestionale collegato alle modifiche statutarie che hanno visto solo talune attività aggiuntive delegate dall'Inps - per i servizi amministrativi a supporto di Fondinps - e che nel 2012 hanno concorso a determinare un utile pari a 0,5 mln di euro.

Con riferimento a quest'ultima società ribadisce pertanto la Corte l'esigenza di una rigorosa riconsiderazione della reale capacità di stare sul mercato - in ragione anche della crescita dei costi, soprattutto di funzionamento - ma principalmente di una seria verifica sulla sua stessa esistenza, 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. 95, convertito nella Legge 135/2012).

### Gestione pubblica

Il patrimonio mobiliare della gestione pubblica, ex INPDAP, è articolato su partecipazioni dirette azionarie, quote di fondi chiusi e titoli di Stato; al netto di questi ultimi (28,8 mln di euro) - in scadenza nell'arco di un triennio - si riportano in tabella i dati riassuntivi delle partecipazioni detenute.

<b>Fondi immobiliari chiusi</b>	<b>Quantità</b>	<b>Costo d'acquisto unitario euro</b>	<b>Valore unitario di rendiconto al 31.12.2012 euro</b>	<b>Valore di bilancio al 31.12.2012 euro</b>
Azioni IDeAFIMIT SGR	33.157	51.56		1.712.416
Strumenti finanziari partecipativi	33.157			
Azioni DIEP	3.000			27.305
Quote Fondo Immobiliare ALPHA	31.289	2.500	3.701	78.222.500
Quote Fondo Immobiliare BETA	26.847	1.000	556	14.920.140
Quote Fondo Immobiliare SENIOR	377	250.000	240.617	90.712.763
Quote Fondo Immobiliare ARISTOTELE	2.520	250.000	265.610	630.000.000

Quanto alla partecipazione in IDeAFIMIT SGR, conviene sottolineare che si tratta di una grande società di gestione immobiliare con 32 fondi gestiti (di cui 5 quotati in borsa), per una massa complessiva di oltre 10 mld di euro, e che la quota di capitale detenuta dall'Istituto è pari al 29,67% (comprensivi di quella ex ENPALS).

Nel corso del 2012, in sede di approvazione bilancio 2011, l'assemblea degli azionisti ha deliberato un dividendo che per la quota INPS assomma a circa 2 mln di euro, mentre il corrispondente importo a chiusura del bilancio 2012 ammonta a circa 4,6 mln.

Di seguito vengono forniti i principali dati riassuntivi dei singoli fondi, affidati in gestione alla IDeAFIMIT SGR, ad eccezione dell'ultimo affidato ad altra SGR (Fabbrica Immobiliare S.p.a.).

Fondo Alpha. La gestione possiede 31.289 quote (30% del totale) per un valore unitario alla data del 31 dicembre 2012 di 3.701 euro. Il 2012 non ha visto distribuzione di proventi. In data 30 luglio 2012 il Consiglio di amministrazione di IDEAFIMIT SGR ha deliberato la proroga della durata al 27 giugno 2030, ma contemporaneamente, con l'approvazione del Business Plan, ha indirizzato la politica di gestione in una direzione liquidatoria per arrivare alle dismissioni degli asset entro il 2019. Non risultano prese di posizione dell'Istituto, titolare di una quota minoritaria nei confronti di una scelta che ha sollevato polemiche da parte di altri investitori, in esito al rinvio realizzato.

Fondo Beta. La gestione possiede 26.847 quote per un valore unitario alla data del 31 dicembre 2012 di 555,7 euro. Nel 2012 sono stati distribuiti proventi pari a 105.670 euro. Il fondo prosegue nell'attività di dismissione del modesto patrimonio immobiliare residuo, da realizzarsi entro i 3 anni successivi alla scadenza del 18 febbraio 2012.

Fondo Senior. Le quote in possesso della gestione sono 377 (pari al 69% del totale) per un valore unitario di 240.617 Euro. Nel corso del 2012 non sono stati distribuiti dividendi. Una recente grande operazione di scissione in tre comparti – nella logica della massimizzazione della redditività e con ampie deleghe alla SGR – è stata proposta all'Assemblea dei partecipanti, convocata ma non tenuta il 30 settembre 2013 e la questione ha costituito oggetto di approfondimento istruttorio, tuttora in corso.

Fondo Aristotele. La gestione possiede il 100% delle 2.520 quote del fondo del valore unitario di 265.610 euro. Nel corso del 2012 non sono stati distribuiti utili.

### **Gestione lavoratori dello spettacolo.**

Alla data del 31 dicembre 2012 risultano attribuiti alla gestione: immobilizzazioni finanziarie per 913 mln di euro (di cui 567 mln riferiti a risorse affidate ad 8 SGR ed a un contratto relativo ad un'obbligazione strutturata), 262 mln corrispondenti alla titolarità esclusiva delle quote del Fondo "Gamma Immobiliare" e 18 mln come controvalore della partecipazione azionaria in SGR IDEAFIMIT Spa, pari all'11,34% del capitale sociale.

Con determina presidenziale del 6 agosto 2012 – e in attuazione del piano approvato dalle autorità vigilanti – è stata stabilita la dismissione al miglior valore di mercato nel termine di 12/18 mesi.

La successiva determina del 4 settembre 2013 ha disposto la conservazione dei soli titoli di Stato italiani e della partecipazione in IDeAFIMIT.

Altra importante operazione è stata predisposta dalla stessa SGR IDeAFIMIT per il Fondo "Gamma Immobiliare", nella medesima logica di privilegio del profitto e in sinergia con altri fondi amministrati; anche questa operazione ha costituito oggetto di istruttoria, tuttora in corso.

Richiamando le osservazioni formulate in materia, deve la Corte ribadire la raccomandazione – fatta propria anche dal CIV – sulla esigenza che le politiche di investimenti siano uniformate al rispetto della missione pubblica assegnata all'Istituto.

Richiedono, pertanto, una rigorosa riflessione sia la partecipazione nella più grande SGR privata (IDeAFIMIT SGR SPA) - diventata tra l'altro, minoritaria e sostanzialmente soggetta alla linea prioritaria di massimizzazione dei profitti, che vede una ristretta rappresentanza dell'Istituto nelle cariche sociali - sia quella nei fondi immobiliari non adeguatamente presidiati negli organi da dipendenti interni ed esposti a crescenti rischi di indebolimento delle finalità sociali, attraverso modifiche statutarie e dei regolamenti di gestione.

**11.8.4** Le immobilizzazioni materiali alla data del 31 dicembre 2012 ammontano a 3,1 mld di euro, di cui 2,3 mld rappresentati da immobili da reddito e 0,8 mld da beni strumentali, con un aumento della consistenza del 73% rispetto al 2011 grazie agli apporti acquisiti dai soppressi INPDAP ed ENPALS.

Il processo di valorizzazione e dismissione degli immobili da reddito conferma la pregressa situazione di stallo, condizionata sia dalle attività di valutazione dell'Agenzia del Territorio e del Demanio, sia dalla programmata costituzione di uno o più fondi immobiliari ad apporto privato, decisa nel 2009 e non conclusa nonostante la conferma legislativa nel 2012.

Nel contesto delle iniziative avviate, l'Istituto ha autorizzato una procedura ristretta comunitaria per la gestione amministrativa, tecnica e di supporto alla vendita, mediante la selezione di un operatore cui affidare i servizi dell'intero patrimonio da reddito e in data 18 giugno 2013 il Consiglio di Stato, respingendo l'istanza di sospensione della società Romeo - operatore secondo in graduatoria - ha rimosso l'ostacolo alla stipula del contratto con l'aggiudicatario dei servizi, l'operatore plurisoggettivo RTI Prelios spa, Abaco Servizi srl/Exitone spa/Siram spa.

Il complesso dei cespiti della gestione privata è rimasto pressoché invariato (1,8 mld di euro) e, in proposito, 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 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 – come già detto - ha inoltre subito un sostanziale blocco imputato dall'Ente sia alle mutate disposizioni sulle strategie e gli adempimenti, sia ai vincoli normativi connessi alle unità ex cartolarizzate, che ne hanno ridotto i rendimenti, impedendo l'adeguamento dei canoni di affitto.

In particolare non risulta riavviato il percorso di costituzione di fondi immobiliari ad apporto privato e ha subito un arresto anche il piano degli investimenti e disinvestimenti 2011/2013 adottato con determinazione del marzo 2011, ma non approvato dal CIV, in carenza degli adempimenti prescritti dalle direttive ministeriali sia sulla valutazione di costi e benefici che sui rischi da comparare con il rendimento dei titoli di Stato.

Permangono tuttavia – anche sul piano normativo – le seguenti questioni irrisolte: 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. 95 convertito dalla Legge 135 del 2012); la revisione dei vincoli normativi sugli immobili cartolarizzati per agevolarne la vendita.

La Corte ha inoltre sottolineato che 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 nel tempo adottate dagli enti soppressi, anche in coerenza con le peculiarità dei rispettivi assetti patrimoniali originari.

Nel delineato contesto, le vendite hanno subito una ulteriore diminuzione e si riscontra quasi un azzeramento per la gestione privata, con sole 3 unità residenziali (per un controvalore di 0,7 mln di euro) e 7 commerciali (4,2 mln di euro) – le seconde tuttavia effettuate dal Consorzio G8 - rispetto alle 38 unità complessivamente dismesse nel 2011; una più ampia attività di alienazione si è invece registrata nella gestione pubblica, peraltro caratterizzata da una differenziata composizione qualitativa delle unità residue.

Anche quale effetto dell'apporto massiccio dei cespiti ex INPDAP, la gestione ordinaria del patrimonio immobiliare da reddito continua a registrare perdite, che

hanno assunto dimensioni notevoli: gli importi, discesi a 33,7 mln di euro nel 2011 - dai 55 mln del 2010 - salgono nel 2012 a 272,9 mln.

La dilatazione del risultato negativo è attribuibile agli oneri tributari e all'accantonamento al fondo imposte - passati da 14,1 a 217,4 mln di euro, principale effetto dell'introduzione dell'IMU - oltre che alle spese di conduzione, pari a 92,9 mln di euro rispetto ai 48,3 mln del 2011.

A seguito delle ripetute sollecitazioni istruttorie della Corte - fatte proprie dal CIV - risultano avviati contatti con i soggetti pubblici attivi nella promozione di fondi immobiliari per la valorizzazione e dismissione dell'intero patrimonio immobiliare da reddito dall'Istituto.

Quanto agli immobili strumentali - acquisiti in una più ampia consistenza dalla gestione pubblica - è richiesta la massima accelerazione nelle operazioni di riorganizzazione logistica delle sedi e dei servizi, per la più rapida chiusura delle numerose locazioni passive (sia con i locatori privati che con il fondo FIP), al fine di eliminare gli alti oneri sia di affitto (159 mln di euro, di cui 80 per uffici trasferiti a FIP) sia di manutenzione (81 mln di cui 29 per uffici trasferiti a FIP), che registrano impegni complessivi pari a 240 mln.

**11.9** Per un'analisi delle risultanze finanziarie nelle loro linee evolutive, si espongono - nella seguente tabella - i dati più rilevanti del preventivo 2013 e dei relativi aggiornamenti, confrontati con il consuntivo 2012.

<b>Andamento evolutivo della gestione generale</b>		(milioni di euro)	
<b>Aggregati</b>	<b>Consuntivo 2012</b>	<b>Preventivo 2013</b>	<b>Preventivo 2013 1° nota di variazione</b>
<b>Avanzo/disavanzo finanziario</b>	<b>-9.786</b>	<b>-10.721</b>	<b>-10.631</b>
di parte corrente	-9.175	-9.450	-9.371
in c/capitale	-611	-1.271	-1.260
<b>Avanzo di amministrazione</b>	<b>53.870</b>	<b>45.937</b>	<b>46.027</b>
<b>Risultato economico</b>	<b>- 12.216</b>	<b>- 9.714</b>	<b>- 9.245</b>
<b>Patrimonio netto</b>	<b>21.875</b>	<b>15.416</b>	<b>15.885</b>
<b>Apporti complessivi dello Stato*</b>	<b>93.801</b>	<b>94.892</b>	<b>94.925</b>
<b>Riscossioni**</b>	<b>271.586</b>	<b>275.038</b>	<b>274.548</b>
<b>Pagamenti</b>	<b>378.208</b>	<b>385.516</b>	<b>386.424</b>
<b>Apporti complessivi dello Stato ***</b>	<b>101.491</b>	<b>110.702</b>	<b>110.322</b>
per trasferimenti	89.443	92.428	93.008
per anticipazioni	12.048	18.274	17.314
<b>Entrate contributive</b>	<b>208.076</b>	<b>213.340</b>	<b>213.762</b>
<b>Prestazioni istituzionali</b>	<b>295.742</b>	<b>303.368</b>	<b>303.077</b>

(\*) In termini finanziari di competenza

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

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

Gli effetti negativi indotti dall'incorporazione dell'ex INPDAP e dalle persistenti difficoltà economiche del Paese, non subiscono in prospettiva alcuna attenuazione, causando un peggioramento ulteriore dei saldi finali nelle proiezioni per il corrente anno; la gestione finanziaria di competenza supera infatti ampiamente un deficit di 10 mld di euro confermando, nella variazione, il pesante saldo della previsione iniziale.

Può anzi ragionevolmente ipotizzarsi un trend effettivo più sfavorevole in ragione della probabile sovrastima delle entrate contributive - calcolata sulla base dei parametri del Def non aggiornato - che si attestano a 214 mld di euro (+5 mld rispetto al dato rendicontato nel 2012), mentre appare più attendibile la spesa per prestazioni nel breve periodo, che continua la sua crescita inarrestabile, anche sulla maggiore spinta dei crescenti trattamenti a più elevato importo medio della gestione pubblica.

La sempre più divaricata forbice tra contributi e prestazioni si riflette sull'equilibrio economico, che evidenzia un disavanzo ormai attestato ad oltre 9 mld di euro e rende ancora più urgente un attento e costante monitoraggio sulle poste reddituali legate a procedimenti di stima come gli accantonamenti.



Il risultato d'esercizio, che si allontana sempre più dai saldi positivi del 2008, causa una conseguente erosione del netto patrimoniale, che consente margini attivi per poco più di un esercizio.

Come segnalato nel referto sul 2011, bilanci con risultati di esercizio in continuo deterioramento, determinando un assottigliamento dei netti patrimoniali, impongono altresì una particolare attenzione per una profonda riconsiderazione sulle reali consistenze delle riserve legali, soprattutto alla luce dei meccanismi di formazione stabiliti da norme risalenti, che continuano a prescindere dal segno dei risultati economici.

Rimane pertanto sicuro fattore di riequilibrio solo l'intervento statale, che prosegue il percorso ascendente, peraltro più accentratore nella componente più strettamente finanziaria, come le anticipazioni, che generano - come già detto - debito, pervenuto ad un ammontare superiore complessivamente ai 110 mld di euro, corrispondenti quasi alla metà delle entrate contributive.

Una tale ingente massa di risorse pubbliche ha raggiunto un livello di non agevole sostenibilità nel tempo, mentre il ricorso sempre più massiccio alle anticipazioni richiede comunque un riequilibrio attraverso un analogo processo di rimborso, al fine di non aggravare l'esposizione debitoria verso lo Stato, che nelle previsioni aggiornate 2013 supera i 95 mld di euro.

## **12 – Considerazioni conclusive**

**12.1** La sostenibilità finanziaria della spesa pensionistica e l'attenuazione del conflitto generazionale appaiono rafforzate dall'intervento strutturale recato dalla Legge 214/2011, che ha inteso chiudere il ciclo delle modifiche in materia di previdenza pubblica obbligatoria.

L'impostazione rigorosa e non graduale dell'inasprimento dei requisiti pensionistici ha reso peraltro necessari i primi correttivi nei confronti delle categorie dei c.d. "salvaguardati o esodati" – che incideranno sui risparmi stimati - e a porre allo studio iniziative per un modello di pensionamento flessibile.

Accanto al profilo dell'adeguatezza delle prestazioni – collegata al sistema contributivo, soprattutto nella sempre più diffusa e ampia discontinuità dei percorsi lavorativi – assumono crescente attenzione gli eccessivi divari nei trattamenti originati dal calcolo retributivo e posti in gran parte a carico della fiscalità generale, che finanzia quasi un terzo della spesa pensionistica erogata dall'INPS.

Per porre in parte rimedio a queste sperequazioni e a fronte delle pronunce di annullamento di provvedimenti legislativi non conformi ai principi costituzionali, sono state avanzate proposte di correttivi strutturali sulle pensioni più elevate, volti ad un riequilibrio delle prestazioni, in maggiore allineamento alle contribuzioni versate.

Nel delineato contesto risulta più stringente la necessità di un rilancio della previdenza complementare, quale secondo pilastro indispensabile al buon funzionamento del sistema, previa una indispensabile opera di profonda revisione dell'attuale assetto eccessivamente parcellizzato in oltre 500 fondi.

Nell'ambito delle misure di razionalizzazione e di riordino degli enti, la scelta legislativa di un polo unico della previdenza pubblica accresce l'urgenza di riforma dell'intero quadro normativo in cui opera l'INPS e comunque dell'aggiornamento della principale Legge fondante 88/1989.

**12.2** I provvedimenti legislativi generali e specifici degli ultimi anni hanno acuito le criticità segnalate dalla Corte, comportando l'adozione immediata quantomeno di anticipate misure di revisione del vigente assetto degli organi dell'Istituto, allo scopo di ripristinare un miglior equilibrio e una maggiore chiarezza nel riparto delle competenze.

In proposito, giova ricordare gli autorevoli interventi che si sono susseguiti nel 2012 – una mozione della Camera dei deputati, un "avviso comune" delle parti sociali

e la relazione di un gruppo di esperti nominati dal Ministro del lavoro – finalizzati a ridisegnare la governance dell'Istituto, nei differenziati compiti di rappresentanza legale, di indirizzo politico e amministrativo e di gestione e a rimodulare le stesse attribuzioni di vigilanza ministeriale, oltre che a rivedere assetto e funzioni dell'organo interno di controllo.

Quanto ai compiti del Presidente, la Corte ribadisce l'esigenza non solo di evitare eccessive concentrazioni di potere, ma di garantire la massima trasparenza delle decisioni assunte, nel rispetto delle norme primarie sui controlli interni ed esterni.

In proposito resta ancora insoddisfatta la più volte sottolineata richiesta di una revisione del regolamento di autodisciplina, soprattutto per una migliore definizione delle sequenze procedurali, oltre che per l'integrazione delle materie più importanti, quali ad esempio gli incarichi dirigenziali esterni e le designazioni negli organi delle società partecipate.

Per queste ultime, vanno nuovamente segnalate le anomalie connesse alla permanenza di incarichi nelle società e nei fondi immobiliari partecipati ricoperti mediante autodesignazione – dovute alla mancanza di un organo collegiale di amministrazione – e le scelte operate direttamente e non sempre allineate al criterio della rappresentanza interna, a migliore tutela della finalità e degli interessi dell'Ente.

Una definitiva razionalizzazione dei molteplici organismi presenti al centro e sul territorio – cui si sono aggiunti quelli degli enti soppressi e incorporati – appare altresì indifferibile allo scopo, tra l'altro, di agevolare l'effettivo recupero degli originari compiti di indirizzo e un drastico taglio delle corrispondenti spese di funzionamento.

**12.3** Nelle more dei decreti di trasferimento delle risorse strumentali, umane e finanziarie previsti dall'art.21 co. 2 del D.L. 201/2011 e nel graduale percorso di riorganizzazione dell'Istituto - iniziato nel 2008 – si è innestata l'incorporazione di fatto dell'INPDAP e dell'ENPALS.

I condizionamenti imposti dalla transitoria permanenza delle strutture centrali di primo livello degli Enti soppressi hanno accentuato l'esigenza di una revisione delle articolazioni della Direzione generale, concentrandole nell'esercizio delle funzioni istituzionali, rimodulando quelle dedicate a compiti strumentali parzialmente sovrapponibili, e assicurando le coerenze con il bilancio per missioni e programmi.

Al fine di garantire i livelli di servizio agli utenti e di eliminare al contempo le prime duplicazioni di competenza, sono state temporaneamente istituite tre Direzioni centrali e assegnate ad interim sette strutture centrali ex INPDAP.

Sul presupposto della variazione al piano dei capitoli del bilancio generale, è stata operata altresì – senza contestuale modifica dell'ordinamento delle funzioni – la ripartizione della competenza in materia di acquisti fra la preesistente Direzione centrale Risorse strumentali e le due strutture centrali della gestione pubblica, che richiede comunque un riesame nella fase conclusiva del riassetto.

L'azione di riordino delle aree dei professionisti – sovrapposte a quelle degli enti soppressi, con l'eccezione di quella sanitaria – 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.

La scelta operata impone una riflessione sull'assetto a regime - previa rigorosa analisi di costi e benefici - ai fini dell'eventuale adeguamento delle dotazioni alle accresciute competenze permanenti, nel rispetto delle apposite strutture previste per l'INPS da norme primarie.

L'articolazione delle funzioni sul territorio – ridefinita nel 2008 – è stata estesa in via sperimentale nel 2013 all'ex INPDAP e il modello organizzativo di direzione unificata prefigura la trasformazione delle aree dirigenziali attraverso l'inserimento e/o la confluenza di specifiche attività che garantiscano la piena integrazione e razionalizzazione degli ambiti di responsabilità e delle funzioni istituzionali in precedenza spettanti alle parallele strutture dell'ente soppresso.

La razionalizzazione logistica – intrapresa nel 2009 e allargata per effetto dell'incorporazione di INPDAP ed ENPALS, con proiezione 2012/2015 – ha previsto oltre 160 interventi sul territorio, per una spesa di circa 52 mln di euro e un risparmio annuo degli oneri di funzionamento pari a 36,5 mln di euro, di cui circa 18 mln derivanti dalla dismissione delle locazioni passive.

Va in materia raccomandata la massima accelerazione delle procedure di riallocazione degli uffici negli immobili strumentali acquisiti dagli enti soppressi, abbreviando i tempi di realizzazione e pervenendo alla più rapida riduzione dei canoni di affitto.

**12.4** Permane, quale adempimento irrinunciabile, la revisione del sistema dei controlli interni - attraverso una ridisciplina dei vigenti regolamenti di organizzazione e di contabilità, oltre che dell'ordinamento dei servizi - per una puntuale individuazione di ruoli e confini di funzioni e per l'adeguamento alle disposizioni del D.lgs. 150/2009 e della Legge 190/2012, e altresì agli innovati criteri di omogenizzazione in materia di bilanci e contabilità pubblica.

Nell'ambito della sollecitata rivisitazione, occorre pervenire ad una chiara e precisa demarcazione delle rispettive attribuzioni, che eviti rischi di duplicazioni tra i controlli di gestione, quelli strategici e le competenze proprie sia dell'Organismo indipendente di valutazione-OIV che della Direzione Audit.

In ordine alla composizione dell'OIV, si conferma non adeguata la qualifica dirigenziale di seconda fascia rivestita da due componenti interni, sia ai fini della valutazione del Direttore generale, che per garantire il requisito di indipendenza dell'Organismo.

Comunque, sul piano normativo primario, rimane avvertita l'esigenza di una migliore definizione delle singole funzioni e attribuzioni – ancora più sentita nel contesto specifico dell'Istituto – che eviti il rischio di possibili sovrapposizioni, soprattutto nell'esercizio della concorrente azione di monitoraggio, rispetto alle valutazioni generali di sistema.

L'esatto perimetro delle funzioni va stabilito in particolare per l'Audit, scorporando le verifiche di regolarità sui comportamenti individuali – ripartite tra lo stesso Audit e la Direzione centrale risorse umane – e assegnandole ad una struttura indipendente e specializzata, con competenza estesa a tutti i dipendenti, rimuovendo gli attuali limiti connessi sia all'ambito dell'azione circoscritta alle unità addette alle aree di produzione nelle sedi territoriali, che al prevalente esercizio delle ispezioni affidate a funzionari delegati presenti nelle stesse sedi.

**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 pertanto incongrue riduzioni lineari di organici e blocchi di turn-over, scollegati dagli oggettivi fabbisogni e finalizzati al riequilibrio complessivo delle finanze pubbliche.

In un quadro di progressivo accrescimento degli impegni istituzionali, quale esito delle predette misure generalizzate e reiterate nell'ultimo decennio, va rilevata la persistente e sensibile scopertura delle dotazioni – nonostante i notevoli ridimensionamenti – causata dalla costante contrazione nella consistenza complessiva, discesa del 23%.

Per effetto degli ultimi provvedimenti legislativi sul personale riguardanti le pubbliche amministrazioni e più specificatamente l'Istituto – ma non gli enti soppressi – la situazione ha subito un repentino capovolgimento nel 2012 e la dotazione ipotetica unificata prevede 29.980 posti, a fronte di una consistenza pari a 32.825 unità,

prospettando l'ulteriore avvio delle procedure di uscita per tutti gli aventi titolo secondo l'ordinamento pensionistico previgente e a possibile rischio della funzionalità reale dell'Istituto stesso.

Nella fase conclusiva del riordino, la verifica delle funzioni dirigenziali di livello generale va raccordata – come per le strutture - ai canoni della concentrazione sulle effettive missioni istituzionali e della riduzione di quelle strumentali, evitando sovrapposizioni e duplicazioni di compiti e considerando la natura temporanea o permanente degli incarichi da ricoprire, tanto nelle Direzioni centrali, quanto nelle strutture regionali.

Con riguardo alle generali funzioni dirigenziali, la pianta organica provvisoriamente rideterminata rivela molti esuberi, da gestire in conformità della normativa in materia di incarichi esterni (25) e tenendo conto delle finalità proprie del rapporto a tempo determinato, oltre del principio costituzionale del concorso pubblico.

L'incremento del 21% degli oneri di personale rappresenta lo specifico esito della incorporazione degli enti soppressi avviata dal 1° gennaio 2012, mentre complessivamente la spesa retributiva per stipendi fissi e trattamenti accessori è diminuita del 4% e quella per oneri previdenziali del 6%, quale conferma degli effetti derivanti dalle misure generalizzate di contenimento a partire dall'anno 2008.

Salgono invece in misura rilevante degli oneri per i comandi (35 mln di euro) e per l'acquisizione di prestazioni esterne, soprattutto per i medici convenzionati (36 mln di euro).

La formazione del personale – essenziale anche per la professionalizzazione delle unità riconvertite ai nuovi assetti organizzativi – registra una continua flessione degli impegni di spesa causata dalle ridotte risorse del budget imposta dalla legge, ma risente altresì del costante sottoutilizzo dell'importo assegnato (40%), almeno fino a maggio 2013, quando è stata ricostituita – in via transitoria e in vista del riordino – la Direzione centrale Formazione e sviluppo competenze.

**12.6** Nel 2012 prosegue la ripresa del flusso contributivo, iniziata nel 2010, con un incremento nella gestione privata di 2,4 mld di euro; il più elevato gettito ha riguardato soprattutto il comparto del lavoro privato trainato in gran parte da quello autonomo (+1,7 mld di euro), comprensivo dell'apporto dei "parasubordinati".

Per questi ultimi, l'andamento della Gestione separata fa registrare – nonostante il calo degli iscritti - un aumento di 632 mln di euro, imputato principalmente agli esiti positivi delle campagne di recupero crediti "Poseidone".

Appare in accentuata espansione lo strumento dei buoni lavoro (voucher), che cresce in misura superiore al 58% e raggiunge i 90 mln di euro, con un accantonamento previdenziale pari a 60 mln.

Il volume degli incassi derivanti dal recupero crediti mostra una prima inversione di tendenza, con una flessione di 112 mln di euro, collegabile ai minori introiti acquisiti tramite concessionario per circa 728 mln, compensati solo parzialmente da quelli diretti pari a 616 mln.

Ammontano a 304 mln di euro i residui relativi a crediti ceduti dagli enti morali ospedalieri, per i quali sono in corso approfondimenti, collegati anche ai provvedimenti straordinari di sospensione della remunerazione di prestazioni sanitarie potenzialmente incidenti sugli importi ceduti.

Con riguardo alla gestione pubblica, richiede una compiuta omogeneizzazione la disciplina delle contribuzioni – nelle fasi dell'accertamento, della riscossione e dell'applicazione delle sanzioni – che consenta la realizzazione di una incisiva azione di recupero dei crediti.

**12.7** Le prestazioni aumentano di 76,1 mld di euro, sino all'ammontare di 295,7 mld, di cui 261,5 mld per rate di pensione e connessi trattamenti di famiglia e 34,2 mld per prestazioni temporanee; il notevole incremento è principalmente imputabile all'incorporazione in INPS di INPDAP ed ENPALS.

Al netto degli enti incorporati, l'onere per prestazioni è cresciuto complessivamente del 2,5%; le pensioni sono aumentate per poco meno di 3 mld di euro mentre le prestazioni a sostegno del reddito fanno registrare 2,5 mld in più rispetto al 2011.

Il numero delle pensioni vigenti nelle principali gestioni al 31 dicembre 2012 è pari a 21,1 milioni; focalizzando l'attenzione sulla gestione privata emerge il calo delle pensioni previdenziali (-1,1%) a fronte dell'aumento di quelle assistenziali (+1,9%) - svincolate da qualsiasi apporto contributivo e integralmente a carico della fiscalità generale - che rappresentano il 20% del totale.

In riferimento a queste ultime, erogate ai cittadini sprovvisti di redditi minimi, andrebbe condotta una profonda riflessione ai fini di una rigorosa razionalizzazione del procedimento di erogazione, che agevoli efficaci e tempestivi controlli, per contrastare il fenomeno non infrequente della fruizione degli interventi da parte di soggetti non aventi titolo.

In materia di invalidità civile il 2012 segna l'incremento - pari al 37% - delle provvidenze erogate, che assommano a oltre 2.780.000 trattamenti.

L'area dell'invalidità civile rimane criticità centrale dell'azione istituzionale dell'Ente; a oltre tre anni dall'attribuzione di nuove competenze in materia all'Istituto, le misure previste dal legislatore e le scelte procedurali operate non hanno ancora determinato gli attesi miglioramenti.

In particolare, si rivela ancora modesta e priva di concreti effetti la partecipazione dei medici INPS alle Commissioni mediche ASL e le fasi del procedimento non risultano integralmente telematizzate oltre ad essere articolate su tre gradi di verifica; i conseguenti tempi di erogazione rimangono ancora molto lunghi, notevolmente superiori ai 120 giorni previsti.

Oltre alla gestione delle visite da parte delle ASL, una delle fasi maggiormente critiche risulta quella concessoria, interamente di competenza dell'Istituto, sulla quale si raccomandano immediati ed incisivi interventi, sollecitati anche dal CIV.

L'applicazione della Legge 111/2011, che avrebbe dovuto consentire all'INPS - tramite apposite convenzioni stipulate con le Regioni - di divenire unico soggetto titolare del procedimento per il riconoscimento dell'invalidità civile, ha visto solo sporadiche iniziative sperimentali, soprattutto quale conseguenza della politica di risparmi imposta all'Ente, oltre che della concreta disponibilità da acquisire nei riguardi di ciascuna Regione.

L'incremento delle prestazioni temporanee - circa 10 mld di euro rispetto al 2011 - costituisce in gran parte effetto della incorporazione degli enti soppressi; in particolare, per il sostegno al reddito dei dipendenti del settore privato, aumenta - invertendo la tendenza dell'anno 2011 - il numero di ore di Cassa integrazione autorizzate e utilizzate per gli interventi ordinari e in deroga, e diminuisce quello degli interventi straordinari, specularmente all'aumento della domanda di mobilità.

Diminuisce il c.d. "tiraggio" per la Cassa ordinaria mentre si assesta sugli stessi livelli quello della cassa straordinaria e in deroga; l'andamento delle risultanze totali mostra una situazione critica, tanto più se letto in relazione ai dati sui beneficiari dei trattamenti di mobilità (+16,3%) e di disoccupazione (+22,3%).

L'aumentato ricorso alla cassa integrazione in presenza di un consistente incremento della disoccupazione potrebbe, infatti, indicare il coinvolgimento di nuovi lavoratori rispetto a quelli già destinatari di interventi negli anni passati che, a loro volta, risultano ad oggi privi di occupazione.

In materia di mercato del lavoro e di ammortizzatori sociali, nel 2012 è intervenuta la Riforma Fornero con l'obiettivo di rendere universale la tutela del



lavoratore e superare la logica degli interventi in deroga, che dovrebbero essere preordinati a superare situazioni eccezionali e a operare nell'immediatezza, ma che sono stati in passato – e continuano ad essere – frequentemente utilizzati per estendere nel tempo trattamenti già vigenti, la cui eliminazione non risulta successivamente agevole.

La riforma intende incidere anche sulle politiche c.d. "attive" del lavoro che – secondo i dati divulgati dall'Ufficio statistica del Ministero del lavoro – risultano particolarmente penalizzate rispetto a quelle c.d. "passive"; le risorse destinate alle prime sono, infatti, poco più del 19% di quelle messe in campo e rappresentano appena lo 0,3% del Pil, collocando la posizione italiana tra le ultime in Europa.

**12.8** Anche nel 2012 l'azione di vigilanza dell'Ente si è svolta in linea con gli indirizzi del Ministero del lavoro ed è stata orientata a perseguire le irregolarità sostanziali e quindi i comportamenti aziendali in violazione delle norme sulla libera concorrenza e sulle tutele previdenziali.

Rispetto al 2011 – anno in cui l'attività di vigilanza ha riportato risultati negativi – il 2012 fa registrare l'aumento tanto degli accessi ispettivi (+9%) che delle irregolarità riscontrate (+22%) e altresì dell'accertato lordo (+12%).

I positivi esiti – soprattutto in termini di elevata incidenza delle inadempienze riscontrate sui controlli effettuati – vengono collegati ad azioni più mirate, maggiormente necessarie in ragione delle decrescenti risorse da mettere in campo.

Gli stessi risultati costituiscono, tuttavia, anche il sintomo di una vasta area di evasione – confermata dalla modesta percentuale delle ispezioni (circa il 3%) in rapporto alle aziende esistenti censite presso gli istituti previdenziali (1,6 mln) – che viene stimata nell'ordine di decine di miliardi di euro.

Nel settore dell'agricoltura – da sempre considerato tra i più critici ai fini della vigilanza – l'elevato numero di rapporti di lavoro fittizi annullati (71.786 con un risparmio di oltre 215 mln di euro) viene evidenziato a comprova della validità dell'azione svolta, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno.

Nel 2012 sono proseguite le iniziative – programmate nel 2010 e avviate nel 2011 – nell'ambito dell'attività di verifica amministrativa, che hanno visto l'allargamento della platea dei soggetti sottoposti a controllo; le specifiche azioni condotte hanno consentito di accertare un importo di oltre 43 mln di euro.

Il controllo delle principali prestazioni previdenziali, sgravi e riduzioni contributive poste a conguaglio dai datori di lavoro, nel 2012 ha riguardato – oltre agli assegni al

nucleo familiare e alle indennità di malattia – anche il versamento mensile delle quote di TFR al c.d. Fondo di Tesoreria; in questo settore emerge, quale dato significativo, il notevole ampliamento dei soggetti e delle prestazioni sottoposte a verifica.

Le favorevoli risultanze delle ispezioni condotte a seguito di verifica amministrativa – l'importo di accertato medio per ispezione conclusa con addebito è stato di 11.736 euro – attestano secondo l'Istituto la validità del percorso tracciato, che nel 2013 prevede l'estensione dell'attività di tutoraggio alle aziende con molte evidenze e/o che presentano grandi morosità, ai crediti c.d. sofferenti, nonché alle Pubbliche amministrazioni.

L'interazione tra l'area contributi e la vigilanza, nonché le azioni condotte in sinergia con altri organismi, attraverso l'incrocio di banche dati, confermano l'evoluzione della funzione verso lo sviluppo di metodologie di intelligence.

Il successo delle iniziative avviate potrebbe essere agevolato da apposite procedure che consentano di acquisire i dati relativi agli importi riscossi a seguito di accertamento ispettivo e di monitorare il comportamento delle aziende risultate irregolari ai fini della regolarizzazione della posizione dei lavoratori, nonché l'evoluzione successiva all'emersione, volta a prevenire una eventuale "ricaduta" nel lavoro nero.

Nel 2012, a seguito dell'incorporazione dell'ENPALS, è sorta la necessità di garantire la continuità all'attività di vigilanza svolta nei settori dello sport e dello spettacolo, per la quale sono stati tempestivamente forniti gli indirizzi operativi e avviati percorsi formativi al fine di condividere ed omogeneizzare le conoscenze in materia.

**12.9** I giudizi complessivamente iniziati proseguono una più accentuata contrazione, nella misura del 20% e in particolare del 24% nell'invalidità civile, che evidenzia una incidenza del 54,5%; in parallelo calano notevolmente le giacenze, che registrano una diminuzione del 16% nel totale complessivo e del 13% per l'invalidità civile, incidente nella misura del 45%.

A tale generale flessione ha contribuito fondamentalmente il contenzioso previdenziale (-17,7%) e segnatamente, sia il programma di aggiornamento degli archivi, che l'efficacia e l'adeguatezza di alcune specifiche azioni di contenimento, comprovate dall'andamento riscontrato in molte sedi critiche, prima fra tutte Foggia.

La definizione dei giudizi mostra un complessivo calo (-8,6%), e una ripresa delle vertenze concluse con sentenza favorevole, oltre che una ulteriore riduzione delle

decisioni sfavorevoli; migliora ancora l'efficacia dell'azione legale, che raggiunge il 66,3% e restano prevalenti gli esiti vittoriosi nelle sentenze dell'invalidità civile, con una incidenza del 63,1% su quelle favorevoli.

Interventi integrati e dettagliati sono stati declinati nelle sedi di produzione sull'intero territorio nazionale, per normalizzare il flusso del contenzioso amministrativo, prevedendo il monitoraggio delle giacenze, la pulizia degli archivi e un maggior ricorso all'autotutela.

Per tale ultimo rimedio va segnalata la piu' ampia applicazione del regolamento – ripetutamente sollecitata nei precedenti referti – attraverso l'adozione di specifiche istruzioni operative di dettaglio, decorrenti dal 1° gennaio 2012.

La sperimentazione del ricorso a prestazioni di domiciliatari e di sostituti in udienza ha di fatto subito uno stentato avvio, concentrato soprattutto 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 gestioni amministrate evidenzia una pesante perdita che passa da -2,3 a -12,2 mld di euro, è prodotta dal crescente squilibrio tra contributi e prestazioni comune ai principali fondi e risulta trainata in gran parte da quella, di piu' rilevante dimensione, del settore pubblico ex INPDAP (-7,1 mld).

Al contenimento del gravoso deficit economico totale concorre tuttavia il massiccio saldo positivo di esercizio dei "parasubordinati" (8,7 mld di euro), il cui netto patrimoniale (80,4 mld), unito a quello piu' che doppio delle prestazioni temporanee (179,5 mld) consente ancora la copertura di quelli negativi delle altre principali gestioni (-245,8 mld) e il mantenimento di un attivo nel bilancio generale, esposto peraltro a rapido azzeramento.

L'analisi di comparto evidenzia, nel lavoro dipendente privato, una drastica flessione dell'avanzo economico delle prestazioni temporanee (da 1,9 a 0,2 mld di euro), mentre si arresta il faticoso percorso di ripiano dell'ingente deficit patrimoniale accumulato nel tempo dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti nel suo complesso; quest'ultimo dilata il suo valore negativo (da -117,9 a -119,1 mld), per effetto del

peggiorato dissesto strutturale delle incluse contabilità separate sia sul piano economico (da -7,7 a 7,9 mld) che patrimoniale (da -58,6 a -66,5 mld).

Quali significativi segnali di maggiore allarme vanno sottolineati il crescente squilibrio pensionistico dell'intero Fondo, che ammonta a -13,7 mld di euro al netto della quota assistenziale (-5,8 mld nella sola composizione ristretta) e il rapporto tra pensioni e iscritti pari a 1,81 nelle separate evidenze contabili, che sale a 2,9 e 3,5 per gli elettrici e gli ex dirigenti di azienda; in queste ultime spiccano i più alti deficit economici (-1,9 e -3,8 mld) e patrimoniali (-24,1 e -22,6 mld).

Nell'area del lavoro autonomo, la segnalata ripresa economica nella gestione dei "parasubordinati" – ancora nella fase di accumulo e distante dall'entrata a regime – agevola la graduale azione di contenimento dell'ampio disavanzo complessivo (da -3,8 a -2,9 mld) e il suo maggiore attivo (salito da 71,8 a 80,4 mld) attenua la costante progressione negativa del netto patrimoniale totale (da -23 a -25,9 mld).

In quest'ultima area, l'elevazione delle aliquote contributive determina un sensibile ripiano nelle perdite dei commercianti (da -1,3 a -0,9 mld di euro) e una lieve riduzione in quelle degli artigiani (da -5,4 a -5,3 mld), ma non arresta quella del settore agricolo, che assume il valore negativo più elevato (da -4,1 a -5,3 mld), a conferma della necessità di specifiche più incisive misure di rimedio, tenuto conto altresì dell'ingente livello raggiunto dallo specifico deficit patrimoniale cumulato (da -65,4 a -70,7 mld).

Nell'ambito dei dipendenti pubblici, a fronte di 55,9 mld di euro per i contributi, si rilevano prestazioni per 63 mld, di cui 56,5 mld pensionistiche (al netto della quota GIAS di 6,7 mld) e uno squilibrio pensionistico misurabile in -17,6 mld, trainato dalla crescita dei trattamenti (+28.000) e dell'importo medio annuo (da 21.848 a 22.364 euro); la gestione chiude con gravosi deficit finali, sia economici (-7,1 mld) che patrimoniali (-17 mld) e con una pesante situazione debitoria (-56,4 mld), per la metà verso lo Stato.

All'interno, spiccano i disavanzi patrimoniali delle due più grandi Casse, degli enti locali (-36,8 mld di euro) e dello Stato (-16 mld) – solo in parte compensati dagli avanzi dei sanitari (20,6 mld), delle prestazioni creditizie (7,5 mld) e delle indennità di premio servizio e di buonuscita (6,9 mld) – che evidenziano lo stato di estrema criticità dell'intero settore.

Una aggiornata valutazione delle due macroaree private, di quelle pubbliche e dell'intero sistema - nell'attesa di un auspicabile consolidamento dei primi incerti sintomi di inversione del ciclo economico recessivo – induce a ritenere essenziali sia una più calibrata e graduale armonizzazione delle aliquote contributive nel settore

privato, sia un piu' adeguato apporto qualitativo del finanziamento statale – almeno nel breve e medio periodo – a ripiano degli squilibri tra contributi e prestazioni in tutte le gestioni in dissesto.

Il maggiore apporto dell'intervento statale tramite la Gestione degli interventi assistenziali - GIAS (pari a 9,5 mld di euro) – con la quota parte destinata al settore pubblico (4,3 mld) - copre infatti parzialmente il saldo previdenziale negativo della sola cassa per i dipendenti statali e viene integrato nel fabbisogno complessivo da prestiti, che ne dilatano l'ampio passivo patrimoniale.

Va comunque ribadito che nell'arco di tempo non breve indispensabile per entrata a regime del sistema contributivo, appaiono indifferibili misure di risanamento delle gestioni in dissesto o in forte squilibrio, tra le quali deve essere nuovamente segnalata quella dei trattamenti pensionistici integrativi degli enti pubblici disciolti, privi di copertura contributiva e in attesa del riconoscimento di crediti verso lo Stato per quasi 4 mld di euro a titolo di riserve matematiche.

Tra le cosiddette gestioni "minori", le ripetute raccomandazioni della Corte dei conti hanno visto una prima risposta nelle innovazioni della riforma "Fornero" per Fondi di solidarietà, attraverso l'introduzione di un piu' adeguato presidio ministeriale, sia nella fase di regolazione degli strumenti di autonomia normativa, sia nella generalizzata presenza di propri rappresentanti nei Comitati amministratori.

In assenza della componente pubblica nel Fondo di sostegno al trasporto aereo – alimentato pressochè esclusivamente da risorse pubbliche – il Comitato amministratore provvisoriamente autoprorogato ha eletto, per effetto della rinuncia dei membri in rappresentanza dei lavoratori, il medesimo presidente uscente di parte datoriale, in contrasto con il prescritto criterio dell'alternanza.

In merito a "Fondinps" – che chiude il 2012 con un attivo netto destinato all'investimento di 53,3 mln di euro – vanno sottolineati il continuo incremento e la ulteriore tendenziale dilatazione degli oneri di gestione (saliti 227,3 mgl di euro) che, uniti alla modesta quota degli effettivi versanti e alla intervenuta introduzione di un parallelo fondo per i lavoratori temporanei, rafforzano la piu' volte ripetuta esigenza di un riesame dei presupposti alla base della costituzione e della stessa permanenza in vita del Fondo.

**12.11** Il perdurante ciclo recessivo, l'aggravato squilibrio previdenziale delle principali gestioni del lavoro privato e l'incorporazione di un ulteriore grande fondo pubblico in grave dissesto (ex INPDAP), hanno influito negativamente sui saldi generali

del bilancio dell'Istituto, peraltro già fortemente ridimensionati nel 2011, con i conti economico e finanziario che chiudono rispettivamente in perdita di 9,8 e 12,2 mld di euro.

La inarrestabile dilatazione delle prestazioni non trova compensazione né nella inaspettata tenuta contributiva del comparto privato e neanche nell'accresciuto volume di finanziamenti statali, mentre le risultanze economiche continuano a risentire pesantemente dei processi di svalutazione dei crediti contributivi del lavoro privato, cui si aggiungono analoghe criticità del lavoro pubblico, nelle fasi di accertamento e riscossione.

Appaiono pertanto sempre più indispensabili gli apporti statali che tornano a salire soprattutto a parziale ripiano delle pensioni dei dipendenti statali – raggiungendo un maggiore ammontare cumulato di 22,6 mld di euro dal 2008 – ma appaiono insufficienti nelle dimensioni quantitative e soprattutto qualitative, per contenere i deficit strutturali presenti nel settore privato e nel settore pubblico di recente acquisizione.

La maggiore quota di apporti a titolo anticipatorio pari a 9,4 mld di euro – destinata in parte prevalente al Fondo ex INPDAP per circa 5,6 mld – si traduce infatti in un parallelo appesantimento della situazione debitoria, sia della medesima gestione pubblica, che di quella complessiva dell'Istituto.

I saldi previdenziali negativi dei principali fondi, accompagnati da elevati livelli di svalutazione contributiva, hanno determinato una drastica contrazione del patrimonio netto che scende da 41,3 a 21,9 mld nel 2012 e ulteriormente a 15,9 mld nelle previsioni aggiornate 2013.

Le predette stime aggiornate 2013 dei disavanzi economico (-9,2 mld) e finanziario (-10,6 mld) confermano le valutazioni prospettiche, formulate nel precedente referto della Corte, di un azzeramento del patrimonio netto nell'arco di circa due esercizi e di erosione della liquidità.

Nonostante la minore incidenza al momento riscontrabile nelle risultanze della gestione pubblica, una seria attenzione va posta sui residui attivi, che hanno raggiunto l'ingente cifra lorda di 122,3 mld di euro e implicano pertanto una rigorosa verifica della reale consistenza, anche in ragione della sottolineata incidenza sui saldi economici.

Una più accurata azione di stima appare inoltre indispensabile nella fase previa degli accertamenti, in particolare per la componente contributiva da ancorare soprattutto ai più aggiornati valori assoluti e tendenziali dei corrispondenti incassi, scongiurando rischi di appesantimenti di bilancio e di procedure di rettifica, oltre che di

non piena aderenza ai criteri di prudenza nella valutazione della principale fonte autonoma di finanziamento del sistema.

La terza perdita di esercizio consecutiva, con valori a due cifre – e raddoppiata nello stesso lavoro privato – rende urgente altresì una approfondita riflessione anche sul processo di accantonamento a riserva legale delle varie gestioni stabilito da disposizioni datate, sia nel calcolo che nella effettiva consistenza, soprattutto in corrispondenza del concreto valore dell'attivo immobilizzato.

Il passivo della situazione patrimoniale – riportato nella seguente tabella – evidenzia l'alto livello dei debiti, che approssima quello dei crediti, includenti tuttavia una ampia quota di non sicura realizzazione, a fronte della natura certa del complessivo indebitamento, quasi totalmente da rimborsare allo Stato (103,6 su 117,3 mld di euro).

(mln di euro)

Passivo Patrimoniale	154.358
di cui Debiti	117.302
di cui debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	103.559
di cui debiti verso lo Stato per anticipazioni a favore della gestione ex INPDAP	21.698