



La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 9 novembre 2010;

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

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

visto il decreto legislativo 30 giugno 1994 n. 479;

visto il conto consuntivo dell'Ente, relativo all'esercizio finanziario 2009, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio sindacale, trasmesse alla Corte in adempimento dell'art. 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Presidente di Sezione Antonio Ferrara e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 2009;

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

P . Q . M .

comunica, a norma dell'art. 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2009 - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Istituto nazionale della previdenza sociale l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente.

ESTENSORE
Antonio Ferrara

PRESIDENTE
Raffaele Squitieri

Depositata in Segreteria il 10 novembre 2010

RELAZIONE sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'**ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS)** per l'esercizio **2009**.

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

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento gli esiti del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (da ora in poi, per brevità, INPS o Istituto o Ente) riguardante l'esercizio 2009, non trascurando i fatti di maggiore rilevanza intervenuti sino a data corrente.

Il precedente referto, relativo all'esercizio 2008, è stato deliberato dalla Sezione del controllo sugli enti, della Corte dei conti, in data 7 febbraio 2010 e risulta pubblicato negli Atti Parlamentari della XVI Legislatura (Doc. XV, n.168).

L'INPS, ricompreso tra gli enti pubblici previdenziali, è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (di qui in poi Ministero del lavoro) e del Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito Ministero dell'economia).

Il controllo esterno è 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 precedente referto ha preannunciato che l'Istituto - tra i più grandi enti di protezione sociale in Europa e principale organismo previdenziale in Italia, con un bilancio secondo solo a quello dello Stato - pur confermando conti largamente attivi per il 2008, avrebbe attraversato nel 2009 una fase particolarmente delicata, sia sul piano istituzionale, per effetto soprattutto del prolungamento della gestione commissariale, sia sul piano operativo, in ragione del rafforzato ruolo acquisito con l'estensione degli ammortizzatori sociali e le nuove competenze in materia di invalidità civile.

Nello stesso documento è stato altresì sottolineato che valenza centrale avrebbero acquisito la verifica degli esiti del riordino interno affidato all'organo commissariale straordinario e la realizzazione dei primi risparmi - rispetto ai 3,5 mld in un decennio, da sinergie con altri enti - trattandosi di obiettivi da perseguire in un duplice contesto sfavorevole, caratterizzato da un pesante ciclo recessivo e dalla persistente sensibile contrazione delle unità in servizio a fronte di compiti in progressiva espansione.

Nella presente relazione conviene osservare che, dopo la ridefinizione commissariale del nuovo ordinamento delle funzioni centrali e periferiche, pressoché completata nel primo semestre 2009, proseguono le misure di progressiva riorganizzazione e la sperimentazione di interventi volti a modificare apparati e procedure nell'obiettivo di corrispondere al modello di una moderna azienda di servizi,

in grado di operare a più elevati livelli di efficienza ed efficacia, qualità e trasparenza, puntando sullo sviluppo della telematica e della multicanalità.

Allo stato, non risultano tuttavia ancora percepibili significativi riscontri in ordine ai preannunciati risparmi, quantificati - nel triennio 2009/2011 e nell'ambito dell'Istituto - in 430 mln di euro (dei quali 130 nel 2009) per effetto della centralizzazione degli acquisti e in 660 mln di euro, in esito al riassetto organizzativo, sino ad un ammontare complessivo di quasi 1,1 mld di euro, di per sé prossimo a un terzo degli indicati 3,5 mld decennali derivanti interventi sinergici di tutti gli enti interessati.

Il bilancio 2009 - nel contesto di una grave crisi economica generale, che si riflette nella caduta dei saldi positivi, mantenuti peraltro solo per il concorso di fattori contingenti - registra infatti una crescita delle spese di funzionamento, nonostante la riduzione degli oneri di personale, mentre il preventivo assestato del 2010 (approvato nel mese di ottobre) ne conferma la tendenza espansiva; resta pertanto da attendere la compiuta entrata a regime della serie numerosa dei provvedimenti di riordino, privi peraltro di un piano strategico complessivo e di una preventiva analisi di costi e benefici.

Tra le principali sfide che si pongono all'Istituto dal 2010, vanno comunque ancora considerate la pronta erogazione delle più estese prestazioni temporanee a sostegno del reddito - in attuazione del sottolineato ruolo centrale affidato all'INPS di coordinatore e gestore degli interventi e delle risorse aggiuntive assegnate per gli ammortizzatori in deroga - e la corretta attribuzione dei crescenti trattamenti agli invalidi civili, caratterizzati ancora da notevoli squilibri territoriali, che hanno visto l'applicazione delle nuove competenze legislative, promosse dallo stesso Istituto, solo a partire dal corrente anno.

Una concreta risposta è ancora attesa dagli interventi sinergici prefigurati dal Legislatore e in particolare dalle c.d. "case del welfare" - per la gestione di servizi comuni in sedi territoriali uniche, congiuntamente alle articolazioni territoriali del Ministero del lavoro e degli altri enti previdenziali - preannunciate per la fine del 2009 in alcune città capoluogo e ancora sostanzialmente ferme alla fase di studio e progettazione.

Nel delineato quadro di complessità, si iscrivono le innovazioni recate dal D.L. n.78/2010 (convertito nella legge n.122) e in particolare la devoluzione al Presidente dell'Istituto delle attribuzioni spettanti al soppresso Consiglio di amministrazione, che comporta delicate problematiche, sia per la ricerca di un adeguato equilibrio nel

contesto delle competenze proprie degli altri organi e di quelle riservate alla dirigenza, sia per l'esercizio dei controlli, interni ed esterni.

1 – Notazioni introduttive

1.1 Il precedente referto – richiamando le osservazioni della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato 2008 – ha rappresentato la fase di attesa per le politiche delineate nel “libro bianco”, volte a riequilibrare la spesa di tutela sul versante della protezione sociale e per il consolidamento delle ultime riforme del sistema previdenziale, obbligatorio e complementare, che si riflettono sull’attività e sui conti dell’Istituto.

Nello stesso documento è stata peraltro ribadita l’esigenza di una riflessione sui tempi di revisione del sistema previdenziale obbligatorio – anche mediante il graduale innalzamento dell’età pensionabile – per gli impatti collegati alla caduta del Pil e al deterioramento del fattore demografico, nonché per gli effetti della flessibilità del lavoro sulla copertura della spesa pensionistica.

Nel successivo referto per il 2009, sul rendiconto generale dello Stato 2009, viene sottolineata la rilevanza, ai fini della stabilità del sistema pensionistico, non solo del tradizionale rapporto del livello della spesa sul Pil, sostanzialmente in crescita di un solo punto percentuale sul 2008, ma soprattutto di quello tra monte-retribuzioni e monte-prestazioni, che continua ad evidenziare un gravoso disavanzo complessivo, soggetto ad ulteriore appesantimento - nei prossimi anni - in esito al blocco degli aumenti retributivi nel settore pubblico.

Né possono ignorarsi gli effetti indotti dal crescente stock di pensioni e dall’aumento costante dei trattamenti medi attribuiti.

Nello stesso referto 2009 si rileva tuttavia l’importanza, ai fini della sostenibilità del sistema, della revisione triennale (e non più decennale) dei coefficienti di trasformazione dal 2010 e dell’incremento automatico dell’età pensionabile in collegamento alla speranza di vita, dal 2015; nelle proiezioni Eurostat 2008-2060 l’Italia viene, infatti, collocata tra i paesi più in regola, a fine periodo.

Se gli interventi adottati appaiono significativi ai fini della stabilizzazione del rapporto spesa pensionistica Pil – soprattutto per l’automatismo delle due ultime misure indicate - non va tuttavia trascurato il profilo dell’adeguatezza delle prestazioni, da cui dipende l’accettabilità politico-sociale del sistema pensionistico pubblico e il rispetto del patto intergenerazionale su cui si fonda.

Per consentire prestazioni più adeguate – a fronte di tassi di copertura al 2050 stimati in riduzione al 50% per i lavoratori dipendenti e al 30% per gli autonomi - resta attuale una riflessione sull’aumento dell’età media di pensionamento, nel cui

solco si muove il recente meccanismo strutturale della c.d. "finestra mobile", introdotto a partire dal 2011.

Non va infatti ignorato il consistente impatto della recessione economica sulla caduta del Pil, sia in via generale sia sui conti dell'INPS, che segnano i primi saldi negativi nell'assestato 2010 e altresì la prima inversione dei risultati positivi di esercizio nel principale fondo amministrato dall'Istituto, relativo ai lavoratori dipendenti.

In una ottica diversa dai meri interventi di manutenzione di un sistema caratterizzato da notevoli squilibri - di cui sono tipica espressione la miriade di aliquote diversificate, rispondenti a differenti cicli storici e normativi - va riproposta l'attenzione sull'alternativa di una radicale e profonda riforma, che assicuri prestazioni adeguate (rispetto a quelle pari o inferiori a quelle sociali, stimate in base al vigente regime contributivo) e, nel contempo, l'equilibrio finanziario, che trova espresso rilievo nei più recenti disegni di legge di iniziativa parlamentare (Atto Camera n.1299 e Atto Senato n.1292).

In proposito, meritano considerazione le principali innovazioni proposte, che riguardano: una pensione formata da una componente base fiscalizzata - di ammontare congruo e attribuita a tutti (anche ai c.d. "marginali") - e una componente rapportata ai contributi versati; una pensione complementare volontaria, incentivata da maggiori agevolazioni fiscali; un abbattimento della aliquota contributiva, coerente all'impostazione universalistica, con attenuazione degli oneri per lavoratori e imprese; una compensazione dei costi attraverso il riassorbimento dei vari assegni e pensioni sociali e una selettiva riduzione delle sottocontribuzioni.

Nel percorso di progressiva armonizzazione, si colloca il recente provvedimento di estensione al pubblico impiego del trattamento di fine rapporto a partire dal 2011, introdotto con il recente e già citato D.L. n.78/2010.

1.2 Per la previdenza complementare, nella stessa relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato 2009, vengono sostanzialmente confermate le osservazioni formulate nel referto sul 2008 e, in particolare, l'esigenza di armonizzare i vecchi fondi con i fondi di nuova costituzione, attraverso una concentrazione di quelli minori ed una omogeneizzazione delle prestazioni, degli investimenti e dei costi di gestione.

La predetta relazione sul 2009 ribadisce l'importanza dello sviluppo della previdenza complementare, che è diretta a mantenere una adeguata soglia di benessere, non più assicurata da un tasso di sostituzione - tra reddito percepito

dall'attività lavorativa e trattamento pensionistico obbligatorio - sempre più eroso dai nuovi coefficienti di trasformazione e dal passaggio al sistema contributivo.

Nel medesimo referto si segnala nuovamente che l'irreversibilità della scelta sul conferimento del TFR ai fondi pensione è indicata come una delle remore alla crescita delle adesioni e che la diminuzione dei rendimenti verificatasi nel biennio 2008-2009 può essere mitigata e superata solo da una sempre maggiore trasparenza, soprattutto dei costi complessivamente sopportati dagli iscritti.

Nella attività di regolazione - demandata alla apposita Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) - è considerata prioritaria una azione di verifica e contrasto delle patologie gestionali, che possono mettere a rischio le posizioni individuali degli iscritti, tra l'altro, per le problematiche relative al generalizzato ricorso ad altri soggetti per assicurare le esigenze di funzionamento.

Emerge infatti una tendenza alla esternalizzazione della gestione amministrativa e contabile, che prescinde dalla dimensione dei fondi, con riflessi negativi nei confronti degli iscritti, costretti ad affrontare maggiori oneri e costi - di ingresso e di gestione - con possibili incidenze sul patrimonio e sulle singole quote, che ne costituiscono le frazioni e quindi sulle posizioni individuali.

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

Piena attualità mantiene altresì la considerazione che l'opzione del lavoratore dipende anche dall'efficacia dell'azione di contrasto all'evasione contributiva, rimanendo sempre più determinante un rapporto corretto con la parte datoriale, soprattutto nell'attuale congiuntura economica, che limita l'ammontare delle risorse disponibili da destinare alla salvaguardia offerta dalla previdenza complementare.

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

Fondamentale ai fini dello sviluppo del settore si rivelano comunque meccanismi di semplificazione delle scelte e di protezione degli iscritti, che introducano variazioni del portafoglio degli investimenti, in relazione all'età dell'aderente (forme di "life cycle") ed elementi di solidarietà.

Nel complesso quadro descritto si ripropongono le vicende pertinenti Fondinps - il fondo del cosiddetto "inoptato" per i silenti privi di fondo negoziale, istituito per

legge presso l'INPS - già segnalate nei due precedenti referti e che formeranno oggetto di successivo ulteriore approfondimento.

Per tale ultima gestione assume sempre maggiore urgenza una definitiva decisione che tenga conto del ridotto livello dimensionale, della pressoché integrale esternalizzazione dei servizi amministrativi e contabili, della precarietà logistica e funzionale, della crescita dei costi incidenti sul patrimonio del Fondo e sulle singole quote degli iscritti.

In particolare i servizi amministrativi e contabili risultano ripartiti tra più soggetti e affidati principalmente alla S.I.S.P.I. - società partecipata dall'INPS (in quota totalitaria per effetto del D.L. n.78/2010 di successiva trattazione) e operante nel settore della previdenza integrativa - a sua volta, caratterizzata da una prolungata situazione di stallo e da ripetuti tentativi di rilancio non andati a buon fine.

Inoltre, le stesse prefigurate prospettive di allargamento della modesta platea degli iscritti - stimata in poco più di 36.000 unità, delle quali peraltro circa la metà con uno o due versamenti contributivi e prevalentemente costituita da lavoratori privi di occupazione stabile (interinali) - risultano fondate su previsioni di estensione ad altre categorie di lavoratori, utilizzando proprio il meccanismo delle adesioni tacite, ritenuto incongruo e di ostacolo allo sviluppo del sistema.

1.3 Con riguardo alla generale azione di razionalizzazione degli apparati e di riordino degli enti e in particolare di quelli pubblici previdenziali, il precedente referto ha segnalato il sostanziale arresto del percorso di riorganizzazione dello specifico settore, che sembrava aver trovato un punto di ampia convergenza nelle conclusioni della competente Commissione parlamentare di controllo (ottobre 2007), attraverso la concentrazione in due poli, assicurativo e previdenziale, e la scelta della confluenza rispettivamente nell'INAIL e nell'INPS, degli altri enti appartenenti a ciascuna area.

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

Nella stessa finalità di complessiva razionalizzazione degli apparati e delle rispettive interrelazioni, veniva ribadita l'esigenza di rivisitazione, sia della normativa di riforma che la legge n.88 del 1989 ha inserito nel corpo della preesistente disciplina

dell'INPS - dettata dal D.P.R. n.639/1970 e in parte ancora vigente - sia del d.lgs. n.479/1994, sia dei numerosi innesti successivi, apparendo ineludibile una più adeguata definizione dei poteri ministeriali di vigilanza, della latitudine delle competenze spettanti all'organo di controllo interno, del numero e della composizione degli organi centrali e periferici e, in particolare, delle procedure di nomina.

Non si è mancato infatti di sottolineare che alle conseguenti incertezze potevano, tra l'altro, collegarsi i reiterati e prolungati interventi ministeriali di commissariamento incidenti sull'autonomia dell'Istituto che - in assenza delle accertate patologie gestionali specificatamente previste per l'Istituto stesso dal D.P.R. n.639/1970 - potevano trovare parziale giustificazione solo quali strumenti eccezionali e transitori, preordinati a modifiche normative dei vigenti assetti di governo dell'Ente.

Nel delineato contesto di problematiche irrisolte è intervenuto il menzionato D.L. n.78/2010, che ha introdotto una serie di misure di portata generale, volte alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi e alla soppressione ed incorporazione di enti e organismi pubblici.

Nella seconda tipologia di disposizioni rientrano taluni provvedimenti di accorpamento di enti previdenziali e assicurativi minori nell'INPS e nell'INAIL, nell'ambito di un processo di razionalizzazione che appare ancora incompiuto e portato avanti per successive approssimazioni.

In tali ultime disposizioni, sono comprese quelle che modificano il d.lgs. n.479/1994 in materia di organi (art.7 del D.L. n.78/2010) - eliminando i CdA, introducendo appositi requisiti per la nomina dei Presidenti e innovando la relativa procedura, nonché la disciplina sugli emolumenti - e quelle che devolvono ai Presidenti i compiti dei CdA, riducono la composizione dei CIV e dei comitati centrali e territoriali, a partire peraltro dalla rispettiva ricostituzione, azzerano i compensi legati sia alla presenza per i principali organi collegiali, sia per la partecipazione all'attività istituzionale degli organi centrali.

Gli effetti delle nuove norme sull'Istituto, che formeranno oggetto di successiva trattazione, innescano problematiche di non agevole soluzione, in parte affidate ai richiamati regolamenti sull'organizzazione ed il funzionamento previsti dal d.lgs.n.479/1994, ma resta ferma comunque l'esigenza di una più puntuale e completa opera di riordino delle molteplici disposizioni che regolano l'INPS - a partire dal D.P.R. n.639 del 1970 e dalla legge n. 88/1989, sino alle ultime testè adottate - per la quale appare più adeguato un apposito intervento legislativo.

Una specifica regolamentazione richiedono, in particolare, l'esercizio dei poteri di vigilanza ministeriale e la latitudine delle competenze spettanti al collegio dei sindaci,

tuttora disciplinati da varie disposizioni risalenti nel tempo e che comportano comunque esigenze di coordinamento.

Di non agevole soluzione si presentano, in particolare, le problematiche concernenti norme primarie - e soprattutto quelle di natura speciale - modificate solo in parte dalle disposizioni del ripetuto D.L. n.78/2010.

1.4 I saldi positivi del bilancio generale dell'Istituto subiscono un sostanziale dimezzamento nel 2009 - come anticipato in premessa - con un risultato di esercizio che si abbatte da 6,9 a 3,2 mld di euro e un avanzo finanziario che subisce una caduta da 13,5 a 5,3 mld di euro, per effetto di vari fattori, tra i quali la recessione economica.

Né assume minore rilievo la considerazione che il mantenimento dell'avanzo economico dipende da fatti gestionali straordinari, al netto dei quali l'indicato importo attivo si sarebbe tramutato in un valore negativo superiore al miliardo di euro, invertendo la tendenziale crescita segnalata negli ultimi anni.

Non va tuttavia trascurato che sul bilancio dell'INPS hanno inciso anche gli effetti indotti dalla legge finanziaria per il 2009, che ha eliminato apporti per oltre 2,8 mld di euro (in aumento a 3,4 e 3,7 nei due anni successivi), a titolo di compensazione degli aumenti di talune aliquote contributive, peraltro di ammontare comparativamente modesto, essendo esclusa la principale area dei lavoratori dipendenti.

Nel contesto delineato assume un peso sempre più rilevante sugli equilibri del bilancio l'ammontare dei trasferimenti statali, che continuano a formare più di un terzo delle entrate correnti e aumentano di oltre 5 mld di euro nel 2009.

Gli effetti della recessione si riflettono pienamente nei dati del 2010, che segnano nelle previsioni assestate un primo consistente disavanzo economico di 3,8 mld di euro e una contrazione dell'avanzo finanziario a 0,7 mld di euro, con un segno positivo favorito dal maggiore apporto a carico del bilancio statale di 4,4 mld di euro (rispetto al consuntivo 2009).

Come peraltro già evidenziato nelle precedenti relazioni, la lettura delle risultanze del bilancio generale non può rimanere disgiunta da una approfondita analisi sulla composizione e sull'andamento delle numerose gestioni amministrate, quantomeno di quelle più importanti, che nello stesso sono compendiate.

Queste ultime continuano infatti ad essere caratterizzate da fondi in forte avanzo patrimoniale, come per le gestioni dei c.d. "parasubordinati" (56,5 mld di euro) e per le prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (175,8 mld di euro), che coprono

quelle in dissesto degli autonomi, soprattutto per il settore agricolo (-57,7 mld di euro) e l'artigianato (-21,5 mld di euro).

Né può trascurarsi l'andamento del fondo principale - per le pensioni ai lavoratori dipendenti - nel cui ambito il conseguito miglioramento del risultato economico positivo (da 9,2 a 10,4 mld di euro) si traduce in un ulteriore faticoso passo nel percorso di progressivo recupero del gravoso passivo accumulato (da -85,6 a -75,2 mld di euro), che sale nell'ammontare complessivo (-118,8 mld di euro) con l'aggiunta delle contabilità separate, in esso confluite, dei fondi per i trasporti (-13,6 mln di euro), gli elettrici (-18,3 mld di euro), l'ex INPDAI (-11,7 mld di euro), e quello di mutato segno dei telefonici (-14 mln di euro).

Altro sintomo di allarme emerge dal saldo tra oneri per prestazioni e gettito contributivo, che registra un valore negativo prossimo ai 12 mld di euro, nell'intero comparto del lavoro dipendente e di oltre 3 mld di euro per il fondo principale (al netto delle contabilità separate).

Costituisce inoltre motivo di preoccupazione il progressivo indebolimento del ruolo, sinora assolto, dalle indicate gestioni attive, che mostrano un sensibile calo nel ritmo di crescita e restano condizionate dalla progressiva entrata a regime di quella dei "parasubordinati" (con avanzo economico in calo di 0,5 mld di euro) e, principalmente, dall'andamento di quella per le prestazioni temporanee, il cui risultato di esercizio si abbatte da 5,7 a 0,5 mld di euro, per effetto prevalente delle maggiori erogazioni e delle minori contribuzioni indotte soprattutto dalla recessione economica.

Una specifica valutazione richiedono infine i complessi aspetti dei rapporti tra le varie gestioni, sia per la misura dei tassi di interesse sui prestiti addebitati a taluni fondi passivi rispetto ai vigenti livelli di mercato, sia per la consistenza effettiva di elevatissimi attivi patrimoniali, la cui formazione e il cui fondamento si basa principalmente su mere operazioni di appostazione contabile.

Quanto al primo aspetto va infatti osservato che la scelta adottata di ancorare la remunerazione dei prestiti al saggio legale di interesse, se è valsa ad attenuare il relativo onere per le gestioni passive, non risolve tuttavia la problematica delicata concernente la ottimizzazione della redditività degli investimenti per le gestioni attive, anche per l'assenza di vincoli di solidarietà sanciti normativamente.

Per una compiuta lettura delle risultanze di bilancio resta infine tuttora insoddisfatta l'esigenza - ripetutamente sottolineata - di una adeguata evidenziazione delle poste riferite all'assistenza, il cui onere dovrebbe essere correttamente posto a carico della fiscalità generale, risultando del tutto insoddisfacente l'attuale

rappresentazione dei conti al netto della gestione degli interventi assistenziali (GIAS), che chiude in pareggio.

Una compiuta implementazione della contabilità economico analitica – preannunciata a partire dal 1° luglio 2010 – potrebbe favorire una visione più chiara dei contributi e delle prestazioni pertinenti i due diversi comparti, agevolando altresì una più precisa valutazione degli equilibri complessivi e di quelli del settore previdenziale, quale elemento di supporto fondamentale anche per l'adozione delle più adeguate scelte politiche.

2 – Gli organi

2.1 I precedenti referti della Corte hanno ripetutamente segnalato l'esigenza di rivedere l'assetto di governo, che il d.lgs. n.479/1994 ha delineato per l'INPS e gli altri enti pubblici previdenziali interessati, con la presenza di cinque organi principali - Presidente, CIV, CdA, Collegio dei sindaci e Direttore generale - di molteplici Comitati (centrali, regionali, provinciali) e di speciali Commissioni, confermati solo in via provvisoria dallo stesso decreto legislativo, nell'attesa dell'esercizio di una specifica delega, peraltro non attuata.

In proposito la Corte pur confermando la coerenza del sistema duale a livello centrale e nelle articolazioni territoriali - quale meccanismo di garanzia della rappresentatività dei soggetti portatori degli interessi e principali finanziatori della gestione (imprese e lavoratori), soprattutto nel ruolo di indirizzo e di vigilanza - ha tuttavia ribadito la necessità di procedere ad una compiuta opera di razionalizzazione, con riguardo al numero, alla composizione e alle procedure di nomina degli organi, anche per una maggiore aderenza al disegno ispiratore di fondo, introdotto con la riforma delle società.

In tale ultima prospettiva, che si estende ai poteri di vigilanza ministeriale e al collegio sindacale, è stata auspicata la concentrazione delle funzioni di indirizzo e vigilanza in un organo rappresentativo delle categorie interessate, da rivedere peraltro nella consistenza e da ridisegnare, nelle attribuzioni, dotandolo più incisive misure di intervento.

Nella stessa ottica è stata altresì auspicata una pari e contestuale concentrazione delle funzioni gestionali, da attribuire ad un organo snello ed efficiente, superando l'esercizio tripartito tra Presidente, Cda e Direttore generale e tenendo conto altresì che quest'ultimo non rientra nello schema tipico degli organi degli enti pubblici non economici di cui al d.lgs. n.419 del 1999, pur conservando un ruolo fondamentale di collegamento e snodo con la tecnostruttura.

Alla mancata adozione di una indispensabile azione di completa riforma del complesso assetto di governo delineato, formatosi attraverso la stratificazione di molteplici norme succedutesi nel tempo, è stato collegato il ripetuto ricorso ad anomali provvedimenti di commissariamento, adottati per l'INPS al di fuori delle previste ipotesi di patologie gestionali espressamente indicate per l'Istituto dal D.P.R. n.639/1970, con incidenze sull'integrità della sua sfera di autonomia.

Nella specifica materia, è intervenuto il menzionato D.L. n.78/2010, che ha introdotto misure disarticolate, per un verso, di parziale modifica all'impianto del d.lgs.

n.479/1994 e, per l'altro, di riduzione lineare della consistenza, delle composizioni e degli emolumenti di taluni degli organi, con differenziate decorrenze, aprendo delicate e intricate questioni interpretative e applicative – di cui in precedenza si è fatto cenno – soprattutto con la eliminazione del CdA e la devoluzione dei relativi compiti al Presidente dell'Istituto, che si traducono in una sostanziale conferma del preesistente regime commissariale, tramutato in assetto ordinario e quindi stabilizzato e permanente.

La soppressione dell'organo collegiale di indirizzo gestionale innesca, infatti, una serie di problematiche che non appaiono agevolmente superabili con le espresse e dirette elisioni di alcune disposizioni relative al CdA e con il rinvio ai regolamenti governativi di adeguamento al modificato d.lgs. n.479/1994, trattandosi di un contesto formato da altre norme primarie e specifiche del settore, riguardanti – tra l'altro - il sistema duale, la composizione di alcuni organi di gestione dei più importanti Fondi (per i lavoratori dipendenti e per gli interventi assistenziali), i poteri del Direttore generale e dei dirigenti, i controlli interni ed esterni.

Nel rinviarne l'esame analitico alla apposita trattazione di ciascun organo, vale qui anticipare il singolare potenziamento dell'organo monocratico rappresentativo dell'Istituto – cui vengono attribuiti anche i più ampi poteri di indirizzo gestionale e quelli non attribuiti ad altri organi - che non trova riscontri nell'assetto degli enti pubblici non economici e neanche nel modello societario, nel quale la stessa figura dell'amministratore unico fa parte di un organo collegiale, che detta linee strategiche e direttive e nei cui confronti sussiste un obbligo di periodica e puntuale informativa delle principali iniziative adottate.

Anche nel più lontano assetto del settore bancario, al Presidente di ciascun istituto possono essere conferiti specifici incarichi , ma resta precluso l'esercizio di poteri gestionali.

Conviene inoltre osservare che il mancato potenziamento dei poteri di vigilanza del CIV, auspicato dalla Corte, non trova adeguata compensazione nell'informativa ai ministri proponenti sulla scadenza della carica e sull'acquisizione dell'intesa, nel procedimento di nomina del nuovo Presidente, attribuiti allo stesso CIV.

2.2 Come riferito nella precedente relazione, il nuovo Presidente, nominato con decreto del 30 luglio 2008, è stato altresì incaricato – quale organo straordinario commissariale - di esercitare, sia pure per un breve periodo e con poteri limitati, oltre ai compiti del CdA, anche quelli del CIV, cumulando competenze prefigurate dallo specifico ordinamento in netta separazione e comunque in dialettica contrapposizione.

Il duplice ruolo di Presidente dell'Istituto e di Commissario straordinario svolgente i compiti del CdA, è stato esercitato sino alla data di entrata in vigore del D.L. n.78 del 2010 e quindi fino al 31 maggio dello stesso anno.

Nonostante l'introduzione di specifici requisiti e il mutamento delle procedure di nomina – oltre che della disciplina sulla determinazione dei compensi – il Presidente in carica ha continuato ininterrottamente la sua attività, sia quale organo monocratico di rappresentanza dell'Istituto, sia quale organo svolgente i compiti del CdA, anteriormente esercitati come Commissario straordinario e, successivamente, cumulati a quelli di Presidente, per effetto della devoluzione dei medesimi poteri del soppresso CdA, stabilita dal predetto decreto di urgenza.

Sul punto conviene osservare che la nuova disciplina risulta priva di norme transitorie – presenti solo per l'ENPALS – e rinvia ai regolamenti governativi di adeguamento al novellato d.lgs. n.479/1994, statuendo che "nelle more di tale recepimento, si applicano, in ogni caso, le disposizioni contenute nel presente articolo", entrato in vigore con effetto immediato, salvo differite decorrenze espressamente indicate.

Tale disciplina è stata uniformemente interpretata – nell'ambito degli enti interessati – privilegiando il fine di assicurare la continuità degli organi in carica.

Nell'esercizio dei poteri di rappresentanza unitaria dell'Istituto, il Presidente ha adottato atti riguardanti convenzioni con altri enti e istituzioni – nazionali ed estere - e quelli riferiti alle iniziative di informazione e di rilevazione del grado di soddisfazione dei servizi.

Un particolare impulso è stato dato alla promozione della comunicazione istituzionale, che ha visto – come elemento assolutamente innovativo – la presentazione, alla Camera dei deputati, della relazione annuale sull'attività dell'Istituto, iniziata nel 2009 e ripetuta nel 2010.

Ulteriori innovazioni hanno riguardato l'apertura al pubblico del complesso architettonico delle sede centrale romana all'EUR - con preannunciata periodicità annuale – e la contestuale mostra dei beni artistici dell'INPS, nella ritenuta considerazione dell'arte e della cultura quali forme di coesione sociale e al fine di promuovere una nuova immagine dell'INPS nella sua funzione istituzionale, tesa a garantire ai cittadini i servizi di assistenza e previdenza.

Uno specifico programma televisivo condotto, mediante interviste, dallo stesso Presidente ha illustrato le attività e le prestazioni erogate dall'Istituto.

Le spese ammontano, per la prima iniziativa, a 23.000 euro nel 2010 e, per la seconda, viene stimata una spesa di 360.000 euro.

Più direttamente connesse alle tipiche attività istituzionali appaiono inoltre una serie di iniziative riconducibili al tema "l'INPS al servizio del Paese", inteso quale obiettivo della comunicazione di servizio e al servizio dei bisogni dei cittadini, puntando sulla prossimità, lungo tutte le articolazioni, fisiche e virtuali e sulla multicanalità, ritenuta ineliminabile anche nella erogazione delle prestazioni.

Rientrano in tale ultimo ambito, gli interventi per l'operatività di canali telematici e telefonici per l'informativa sulle politiche di sostegno alla famiglia, le manifestazioni itineranti in varie città per illustrare i nuovi servizi (fra cui i buoni lavoro per le prestazioni occasionali), l'apertura degli uffici al pubblico ("Open Day") anche per attività consulenziale, gli sportelli mobili per i disabili e gli ultraottantenni con indennità di accompagnamento.

La spesa complessiva, principalmente imputata a due capitoli (5U1104058 e 5U1104060), risulta in tendenziale sensibile aumento, passando da 1.588.847 euro del 2009 ai 7.309.000 euro nel preventivo assestato del 2010.

Frequenti sono riferiti i contatti con gli altri vertici monocratici dei più grandi enti previdenziali ed il Ministero del lavoro, anche per le attività di prosecuzione dell'accordo di integrazione logistica delle strutture territoriali di servizio operanti nel settore, articolato in più fasi (c.d. progetto "casa del welfare").

Nei rapporti interni con gli altri organi dell'Istituto, rimane peraltro esigenza insoddisfatta la presenza almeno alle principali riunioni del CIV, da parte del Presidente dell'Istituto, che acquista maggiore rilevanza dopo la soppressione del CdA e che costituisce strumento essenziale sia per favorire l'accrescimento qualitativo della periodica informativa sulle scelte di politica gestionale - soprattutto per quelle più importanti decise in via autonoma - sia per garantire l'effettività di un costruttivo rapporto collaborativo e agevolare il pieno esercizio dei compiti di vigilanza.

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

Con riguardo al sottolineato sviluppo impresso dal nuovo Presidente all'azione informativa, sul ruolo e soprattutto sui servizi resi dall'INPS, richiede inoltre un riesame la permanenza di uno specifico Ufficio stampa, alle dirette dipendenze dell'organo monocratico di vertice dell'Istituto - in aggiunta peraltro alla preesistente Direzione centrale Comunicazione, con competenze sostanzialmente analoghe - che assume maggiore rilievo in esito alla intervenuta unificazione in un solo organo dei compiti di Presidente e di quelli in precedenza attribuiti al CdA.

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

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

Anche per tale profilo la Corte ha evidenziato, nel precedente referto, l'anomalia della mancata tempestiva ricostituzione dell'Organo collegiale ordinario e l'affidamento temporaneo dei corrispondenti poteri al Presidente dell'Istituto, in veste di Commissario straordinario, con decreto dei Ministri vigilanti dell'11 settembre 2008, la cui scadenza è stata originariamente fissata al 31 marzo 2009 - in coincidenza con il termine all'epoca previsto per il riordino degli enti - e, quindi, ulteriormente prorogata, prima, sino al 31 dicembre 2009 e, infine, differita "entro e non oltre il 31 dicembre 2010".

Il ricorso al provvedimento straordinario risulta infatti fondato, su un mero richiamo generico alla procedura "ancora in corso di definizione" di ricostituzione del CdA, oggettivamente lunga e complicata da diverse sequenze sub procedurali, ma in concreto tardivamente avviata e di fatto interrotta.

Lo stesso atto trova altresì espressa motivazione nell'esigenza di adottare provvedimenti di riorganizzazione amministrativa (L.n.133/2008) e di riordino degli enti (L.finanziaria 2008), che il Legislatore ha dettato in via generale, nei confronti di tutti i soggetti della pubblica amministrazione e quindi spettanti ai rispettivi organi - nel loro assetto di governo ordinario - non prefigurandone l'attuazione attraverso lo strumento commissariale, peraltro in tendenziale espansione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

Un intervento delle autorità ministeriali vigilanti avrebbe pertanto potuto trovare parziale giustificazione - come in precedenza già sottolineato - solo in quanto preordinato ad eventuali modifiche del vigente sistema di governance e/o delle relative procedure.

In assenza delle patologie gestionali, espressamente individuate dall'ordinamento dell'Istituto e regolate dal D.P.R. n.639/1970, il provvedimento adottato nell'esercizio del generale potere di vigilanza ministeriale ha finito quindi per incidere profondamente sull'autonomia dell'Istituto, privandolo - proprio nella fase dell'adozione di importanti e delicate decisioni di riorganizzazione e riordino interno -

dell'approfondimento collegiale demandato in via ordinaria ai membri naturali e agli esperti chiamati a comporre il Consiglio.

Quale ulteriore effetto negativo dell'operato ministeriale, si è inoltre determinato l'affievolimento del controllo interno ed esterno, spostato dalla fase di formazione e deliberazione della volontà dell'Organo collegiale di indirizzo gestionale ad un momento susseguente alla definizione degli atti.

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

In senso diametralmente opposto ha invece operato il ripetuto D.L. n.78/2010, provvedendo, come già detto, alla soppressione completa del principale organo collegiale di indirizzo gestionale dell'Istituto e attribuendo i relativi compiti al Presidente e quindi tramutando in regime ordinario il classico schema della gestione commissariale - che implica un costante e gravoso impegno nell'arco dell'intera durata quadriennale della carica - senza preordinare, sia meccanismi di garanzia a tutela del corretto esercizio delle attribuzioni di rappresentanza unitaria e di indirizzo gestionale, antinomiche in regime ordinario, sia di modalità e procedure per assicurare il corretto esercizio dei controlli esterni ed interni, imposti e regolati da specifiche norme primarie.

In proposito restano da verificare le apposite disposizioni dei previsti regolamenti ministeriali di adeguamento al novellato d.lgs. n.479/1994, anche se appare più adeguato un compiuto intervento di riforma, da parte del Legislatore, che porti a un punto di migliore equilibrio il delicato modulo del sistema duale e riordini, possibilmente in un testo unitario e previo idoneo coordinamento, le diverse disposizioni che regolano la materia dei poteri di ciascuno degli organi e dei relativi rapporti, nonché quella sui controlli.

Nell'esercizio dei nuovi compiti, il Presidente dell'Istituto – in probabile connessione con il descritto quadro normativo poco perspicuo - ha ritenuto di dare attuazione anticipata alle ulteriori disposizioni del D.L. n.78/2010 relative alla composizione del Collegio dei sindaci, peraltro non direttamente modificate dalla specifica disciplina innovativa del d.lgs. n.479/1994 e quindi eventualmente demandate ai regolamenti governativi di adeguamento, se non più propriamente riservate al Legislatore e comunque applicabili solo dal momento del rinnovo.

In prosecuzione ed aggiornamento delle parziali anticipazioni fornite nel precedente referto e a completamento dell'analisi condotta a consuntivo sulle misure

di riordino, si evidenzia che, dopo i primi interventi di rideterminazione della dotazione organica e dell'ordinamento dei servizi centrali e periferici adottati nell'ultimo trimestre del 2008, il Presidente-commissario ha emesso, nel 2009, 264 determinazioni riguardanti l'ordinaria attività istituzionale (109), l'organizzazione (37), la gestione delle risorse umane (27), le iniziative di rilevanza strategica (31).

In merito all'attività ordinaria (nomina di commissioni esaminatrici, approvazione di graduatorie di concorsi, ricorsi in materia di contributi), conviene peraltro ribadire una precedente osservazione sulla esigenza di una diversa e più precisa ripartizione dei poteri, riconsiderando il criterio che demanda all'Organo di indirizzo gestionale le attribuzioni residuali non spettanti agli altri organi, soprattutto dopo la devoluzione delle relative competenze al Presidente.

L'opera di progressiva riorganizzazione – che costituirà oggetto di specifica successiva trattazione – è stata condotta con ampio ricorso a consulenze esterne di società specializzate, puntando sulla singola e graduale revisione di ciascuna area, peraltro nella già segnalata assenza di un previo piano complessivo e di una compiuta analisi preventiva di costi e benefici, anche se nel proclamato obiettivo di accrescere l'efficienza dell'azione amministrativa e la qualità e trasparenza dei servizi, attraverso il contenimento dei costi di funzionamento e la riduzione dei tempi delle attività, il "controllo" degli utenti, l'adeguamento alla evoluzione del quadro economico e del mercato del lavoro.

La linea portante seguita – secondo l'Istituto – è stata ispirata dalla finalità di procedere ad una riorganizzazione interna funzionale alle mutate esigenze, in grado di soddisfare compiutamente – in una logica di flusso – la domanda di ottimizzazione dei servizi.

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

In proposito conviene comunque osservare taluni ritardi sul piano operativo, tra l'altro, nei profili riguardanti l'attività reportistica della dirigenza e così pure nei risparmi attesi dalle misure di riassetto interno nel triennio 2009/2011, per i quali,

come già accennato in premessa, era stata indicata una stima di oltre un miliardo di euro.

Per la maggior parte dei provvedimenti ritenuti di più elevata rilevanza, il Presidente-commissario ha continuato a indire apposite riunioni informali con l'intervento dei sindaci e l'assistenza del magistrato della Corte dei conti, al fine di contenere l'impatto negativo sui controlli, indotto dalla gestione straordinaria.

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

Tale ultimo andamento è stato in particolare confermato per la quasi totalità delle circa 100 determinate adottate nei tre mesi estivi, in materia di logistica, di incarichi a dirigenti e legali esterni, di riordino delle strutture amministrative e delle aree professionali.

Dopo la chiusura della fase di gestione commissariale straordinaria, va pertanto riesaminata la procedura dell'esame degli schemi degli atti più rilevanti, da effettuare in via preventiva, predeterminando un percorso formale che – nella compiuta osservanza della devoluzione dei poteri, ma altresì degli obblighi in precedenza previsti per il soppresso CdA – risulti coerente con le immutate disposizioni sulle prerogative degli altri organi e sul sistema dei controlli.

Le determinazioni commissariali adottate hanno più volte implicato incidenze sul regolamento di organizzazione, che ha costituito oggetto, prima, di una opera di raccolta in un testo unitario di norme diverse e frammentate e, poi, dell'avvio, negli ultimi mesi del 2009, di una più approfondita revisione di tutti gli strumenti normativi – auspicata nell'ultimo referto della Corte - nell'ottica di una maggiore coerenza complessiva interna e di aggiornamento alle disposizioni generali sopraggiunte in epoca successiva alla originaria stesura.

Il procedimento ha peraltro subito un arresto, sia per approfondimenti sulle competenze riservate al Direttore generale e alla dirigenza di livello generale – di successiva trattazione – sia per le esigenze di adattamento alle nuove norme sulla produttività e trasparenza, introdotte dal d.lgs. 150/2009 e sulla contabilità e finanza pubblica, recate dalla legge n.196 del 31 dicembre 2009, per le quali si rinvia all'apposito capitolo 11.

Tra i più importanti esiti dall'azione commissariale di riassetto conviene confermare il recupero dei tempi per le procedure di bilancio, mentre restano ancora da ripristinare l'annuale adempimento di redazione del bilancio sociale e quello relativo

ai documenti attuariali, oggetto di apposita determina commissariale del 30 dicembre 2009.

Merita altresì menzione la prosecuzione del procedimento preordinato alla costituzione di un fondo immobiliare - per la gestione e valorizzazione del patrimonio riassegnato per legge agli enti previdenziali - portato in esecuzione previa opportune intese con le autorità ministeriali vigilanti, alle quali sono state trasmesse, dopo l'atto di avvio, le determine commissariali di individuazione del percorso nelle successive fasi di determinazione del programma di lavoro, delle strategie di gara, della definizione dei rapporti con i diversi gestori e della tempistica.

In parziale collegamento alle attività del fondo precitato, il Presidente-commissario ha affidato ad una società specializzata - previa procedura selettiva - la ricerca di professionalità fra le quali scegliere dirigenti di seconda fascia, nel numero di dieci unità, ritenute indispensabili per i nuovi compiti e, altresì, allo scopo di rafforzare due funzioni, nelle aree della contabilità e dei controlli interni, di cui si tratterà nel capitolo 5.

Sempre nell'esercizio dei poteri commissariali il Presidente ha provveduto alla nomina dell'Organismo indipendente valutazione istituito dal d.lgs. n.150/2009 - tuttora da completare nella struttura di supporto - e al conferimento di incarichi dirigenziali esterni, che costituiranno oggetto di successiva trattazione (capitoli 3 e 5).

2.4 I precedenti referti hanno segnalato in ordine al CIV - composto da 24 membri in rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro - l'esigenza di una attenta riflessione, principalmente nel profilo della ampia consistenza numerica, per una revisione uniformata ai nuovi orientamenti legislativi di razionalizzazione e di semplificazione di tutti gli organi collegiali delle pubbliche amministrazioni.

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

In proposito conviene ricordare che una istruttoria supplementare, sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali, ha ritardato la tempestiva rinnovazione del CIV entro la scadenza prescritta nel corso del 2008, lasciando per la

prima volta l'Istituto privo di ambedue gli organi principali di governo prefigurati dallo specifico ordinamento - per la contestuale mancata ricostituzione dello stesso CIV, oltre che del CdA - e che a tale anomalia si è aggiunta quella ulteriore della attribuzione allo stesso Presidente dell'Istituto, già investito dei poteri straordinari di sostituzione del CdA, anche quelli propri del CIV.

Sul punto la Corte ha sottolineato che, oltre al mancato rispetto dei termini di legge per il rinnovo, si è determinato il cumulo, in uno stesso organo, di compiti di gestione e di vigilanza - ontologicamente e normativamente distinti e anzi contrapposti - solo in parte mitigato dalla brevità del periodo di durata e dalla limitazione della competenza alla sola procedura di approvazione dei bilanci, sottoposti al successivo vaglio delle competenti autorità ministeriali.

Nell'occasione, è stata ribadita la più generale esigenza della tempestiva conclusione del procedimento di ricostituzione degli organi - da avviare in congruo anticipo rispetto ai tempi della prevista scadenza naturale - e richiamata quella più specifica di un adeguato rafforzamento dei poteri di vigilanza spettanti al CIV, nell'ottica della sua auspicata riforma.

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

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

Ferme restando le previste norme di adattamento, rimesse agli appositi regolamenti governativi, una specifica revisione andrà comunque apportata alla normativa interna sul funzionamento del CIV, principalmente con riguardo alle procedure innovative sulla nomina del Presidente dell'Istituto e su quelle relative ai suoi obblighi nei confronti del medesimo CIV, conseguenti alla devoluzione dei compiti in precedenza assegnati al CdA.

Come già anticipato nel precedente referto, il CIV nominato il 2 gennaio 2009 ha immediatamente provveduto agli adempimenti di costituzione della presidenza e vice presidenza e delle commissioni consultive e proseguito i propri lavori, con riunioni del plenum a cadenza quindicinale, procedendo all'adozione di numerose delibere e ordini del giorno, in particolare indicando le linee di pianificazione delle principali attività istituzionali, le proposte di modifiche normative e le iniziative per facilitare il compiuto adempimento delle diversificate attribuzioni istituzionali.

Nel 2009 gli atti emessi si compendiano in 19 delibere (e tre ordini del giorno) e, tra le più significative, conviene rammentare la relazione previsionale 2010/2012, che detta criteri di programmazione della complessiva azione dell'Istituto, concentrata su una serie circoscritta di obiettivi prioritari ritenuti concretamente raggiungibili e sulla piena valorizzazione delle funzioni e della struttura di valutazione e controllo strategico, chiamata a supportare l'attività del Consiglio per dare una reale effettività all'esercizio del potere di vigilanza.

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

Una specifica attenzione è stata dedicata alla determina commissariale di costituzione del fondo immobiliare - citata nel precedente paragrafo - approvata dal CIV dopo l'esame istruttorio della competente commissione interna e diretto approfondimento in due riunioni del plenum dello stesso consesso, anche per i profili connessi al rientro del patrimonio, oggetto di pregressa cartolarizzazione e la riconduzione ad unità dei rapporti esistenti con diversi gestori.

Va inoltre rammentato che sono state riprese e rielaborate le precedenti proposte di modifica dei molteplici collegi e commissioni operanti al centro e sul territorio, volte ad accrescerne la funzionalità complessiva e a contenere i relativi costi, che sono confluite in due disegni di legge di iniziativa parlamentare e che

appaiono più efficaci e maggiormente adeguate al sistema di governo proprio dell'Istituto, rispetto alle misure di riduzione lineare dei collegi e degli emolumenti, adottate con il ripetuto D.L. n.78/2010.

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

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

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

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

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

Il Presidente-commissario ha tra l'altro adottato gli atti indicati, nel periodo di temporanea vacanza del CIV e nelle more della scadenza di termini di legge muniti di sanzione.

Trattandosi di questione di carattere generale e di sistema e comunque riferibile a tutti i più grandi enti previdenziali, viene ribadita l'esigenza dell'adozione di apposite direttive ministeriali, già sollecitate dalla Corte, ma ancora non intervenute, per la ricerca e l'attuazione di una soluzione comune.

Sempre in ordine alle competenze ripartite conviene anticipare – con rinvio alla specifica trattazione successiva - che la "previa intesa" per la nomina dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), istituito dal d.lgs. n.150/2009, è intervenuta, in un primo tempo, da parte del solo Presidente del CIV, cui ha fatto seguito la ratifica dell'intero consesso, ma resta da completare il procedimento, con la integrazione delle professionalità mancanti nell'ambito della specifica struttura tecnica di supporto, indicate nel parere della Commissione preposta al settore (CIVIT).

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

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

L'innesto del sistema duale e l'indubbio collegamento al novellato ordinamento delle società, avrebbero dovuto indurre ad una più ampia rivisitazione del complessivo assetto della preesistente governance, più vicino al modello di riferimento prescelto o, quantomeno, dei poteri e delle attribuzioni di vigilanza, nonché di quelli dell'organo di controllo interno, sui quali andavano ad incidere le importanti innovazioni introdotte.

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

Vale a conferma, quanto al primo aspetto, la disposizione primaria (art.17 della legge n.102/2009) che aggiunge altre specifiche e individuate categorie di atti alla elencazione contenuta nella predetta legge n.20 del 1994, che la Corte costituzionale ha ritenuto circoscritti alle Amministrazioni dello Stato (sentenza n.172/2010).

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

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

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

La rilevata esigenza acquista maggiore rilevanza soprattutto dopo la concentrazione – stabilita dal D.L. n.78/2010 – dei poteri di politica gestionale nell'organo monocratico di vertice, che ne rende più stringenti i legami con i Ministri vigilanti, dei quali costituisce espressione e ai quali risponde, secondo uno schema che accentua la natura strumentale dell'Istituto e contraddice il modello di governo duale.

Aspetti in parte analoghi vengono in evidenza con riguardo al Collegio dei sindaci, per i profili che attengono, sia alla coerenza con il complessivo modello di governance prescelto, sia alla latitudine delle attribuzioni, sia alla sua stessa composizione.

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

Con riferimento alla latitudine della competenza del Collegio dei sindaci resta inoltre aperta la già prospettata problematica sulla non agevole integrazione tra le norme della legge n. 88 del 1989, impostata sul controllo dei singoli atti e in particolare su quelli "relativi alla gestione del patrimonio" (art.10, comma 1) – di fatto estesi a tutte le altre categorie – e le disposizioni successivamente recate dal d.lgs. n.479 del 1994 (art.3, comma 7), che rinviano alle "funzioni di cui all'art. 2403 e seguenti del codice civile".

In concreto il predetto collegio applica le ambedue tipologie di disposizioni – che rispondono peraltro a differenti logiche – vigilando sull'osservanza della normativa generale e dei regolamenti propri dell'INPS, sottoponendo ad esame tutti gli atti degli organi e la totalità degli atti di gestione, intervenendo alle sedute degli organi collegiali di governo dell'Istituto e dei Comitati centrali preposti alle numerose gestioni e fondi amministrati.

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

In proposito, il D.L. n.78/2010, nel disporre una generalizzata riduzione dei collegi di amministrazione e di controllo (art.6), mediante lo strumento statutario o del regolamento governativo, non ha peraltro modificato espressamente le specifiche norme primarie sui sindaci dettate dal d.lgs. n.479/1994, novellato invece nella disciplina relativa agli altri organi in esso contenuta, come il CdA, CIV e i Comitati (art.7).

D'altra parte la composizione allargata, l'impiego a tempo pieno e l'elevata qualificazione, sono state alla base della espressa deroga normativa che ha previsto l'affidamento al collegio in esame, oltre alle funzioni di vigilanza sulla corretta applicazione della legge e dei regolamenti, quelle di revisione contabile.

Resta comunque confermata la valutazione espressa nel precedente referto, sull'intenso e proficuo impegno profuso dai componenti nell'esercizio delle proprie funzioni, che si è tradotto, tra l'altro, in 71 sedute collegiali nel 2009 (62 nel 2008) – spesso proseguite in riunioni successive - nella redazione di approfondite e

significative relazioni sui documenti di bilancio e nella formulazione di osservazioni sulle maggiori criticità gestionali e di suggerimenti per il migliore andamento generale dell'Istituto.

Meritano in particolare segnalazione gli interventi in materia di provvedimenti organizzativi e di nomine dirigenziali, di attività contrattuale, nonché sulla gestione del personale e sui fondi amministrati, che costituiranno oggetto di successiva trattazione nei capitoli di pertinenza e in ordine ai quali va ribadita l'esigenza di una più puntuale e tempestiva risposta da parte delle strutture dell'Ente, corroborando taluni sintomi di miglioramento emersi a partire dal 2010.

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

In tema di composizione del collegio – la cui consistenza numerica richiede comunque un riesame – conviene inoltre rammentare la tempestiva sostituzione (con decreto del 16 giugno 2009) di uno dei tre rappresentanti del Ministero dell'economia, collocato a riposo.

2.6 Quanto al Direttore generale, se per un verso resta aperta l'esigenza di una riflessione sulla sua configurazione quale organo, conviene tuttavia sottolinearne la importante funzione – a livello operativo – di preposizione e coordinamento della complessa gestione della tecnostruttura e della connessa responsabilità per il conseguimento degli obiettivi e dei risultati indicati dagli organi di indirizzo politico dell'Istituto.

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

Quale significativa espressione dei poteri esercitati vanno rammentate le numerose circolari attuative e interpretative dei compiti normativamente assegnati all'Istituto: 132 nel 2009 (rispetto alle 115 del 2008) e 130 all'inizio di ottobre 2010.

Il Direttore in carica nel 2009 è scaduto nel mese di ottobre al raggiungimento dell'età massima specificatamente prevista da norme primarie (art.12 della legge n.88/1989).

La nuova nomina è intervenuta con decreto ministeriale decorrente dall'inizio del 2010, su proposta del Presidente-commissario, il quale, nell'esercizio dei compiti del CdA, ha attuato il prescritto adempimento dopo quasi due mesi di ritardo, effettuando la scelta tra i dirigenti di prima fascia dell'Istituto.

E' importante comunque sottolineare, sul punto, che tale ultimo provvedimento ripristina la durata di cinque anni rispetto al triennio dei due precedenti analoghi atti, e dà corretta interpretazione della lettera e delle finalità della apposita disposizione (art.8, comma 3, della legge n.88/1989), che stabilisce una scadenza superiore al quadriennio fissato per gli altri organi, allo scopo di assicurare, tra l'altro, la continuità funzionale dell'Istituto.

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

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

Sulla base di siffatti poteri e della immutata previsione di una funzione vicaria del Direttore generale, potrebbe fondarsi un percorso formalizzato di periodiche riunioni in un apposito collegio, formato appunto dal Presidente, dal Direttore generale e dal Dirigente generale vicario, con l'intervento dei sindaci e la presenza del magistrato della Corte dei conti.

In tale collegio può trovare adeguata soluzione la problematica concernente l'esame preventivo degli schemi di provvedimento da portare alla decisione del Presidente dell'Istituto - in attuazione delle linee di politica gestionale dallo stesso predeterminate - la cui predisposizione rimane attribuzione esclusiva, riservata al Direttore generale.

La soluzione prospettata, oltre a garantire il compiuto rispetto delle norme primarie sulle competenze spettanti ai due organi - in base alle quali il Direttore generale "sovrintende all'organizzazione, all'attività e al personale dell'Istituto, assicurandone l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo" - consentirebbe altresì il corretto esercizio degli adempimenti di controllo, imposti da disposizioni di pari livello primario.

2.7 Come già in precedenza anticipato, conserva attualità il tema delle modifiche al composito ordinamento dei 20 Comitati centrali dei fondi e delle gestioni e casse amministrate dall'Istituto e degli oltre 900 organismi complessivamente operanti sul territorio, pur tenendo fermo il principio della rappresentatività.

Non appaiono, infatti, sul punto decisive le misure lineari di riduzione delle composizioni e dei compensi stabilite dal D.L. n.78/2010, che lasciano invariate le problematiche aperte e anzi le aggravano con la mera soppressione del CdA.

Resta ferma quindi la necessità di uno specifico intervento di razionalizzazione, che concentri le funzioni di contenuto omogeneo o assimilabile in organismi snelli e che venga data soluzione alla prevista presenza della rappresentanza ministeriale in seno al CdA (artt. 22 e 38 della legge n.88/1989) - nella precipua finalità di tutela degli interessi dello Stato - sia per Comitato di gestione del Fondo principale per i lavoratori dipendenti (FPLD), sia per l'ulteriore importante Comitato per la gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS).

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

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

Il testo redatto ha costituito oggetto del già menzionato approfondimento dal parte del CIV nella seduta del 31 marzo 2009, confluendo in due disegni di legge di iniziativa parlamentare, che appaiono idonei alla soluzione delle principali problematiche aperte, con le necessarie integrazioni da apportare per i due principali Comitati più sopra indicati, la cui composizione risulta disciplinata da norme primarie.

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

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

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

Gli importi annui lordi (in euro) spettanti nel 2009 vengono di seguito specificati:

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

E' inoltre riconosciuto un gettone di presenza - nell'ammontare lordo di euro 75,30 per ciascuna delle sedute degli organi collegiali – che spetta anche al Magistrato della Corte dei conti delegato al controllo o al suo sostituto.

Al Direttore generale continua a essere attribuito il trattamento economico determinato seguendo i criteri indicati nella delibera del CdA n.38 del 5 febbraio 2002, che statuisce una differenziazione rispetto alla retribuzione conferita alla dirigenza di prima fascia.

Il trattamento è articolato in una parte fondamentale e in una ulteriore di natura accessoria e ammonta complessivamente a 342.103 euro nel 2009 (comprensivi di

stipendio tabellare, tredicesima e R.I.A.), secondo quanto risulta dal corrispondente conto annuale del personale.

La seguente tabella confronta la spesa sostenuta per gli organi nel 2008 e 2009, con esclusione del Direttore generale, il cui onere viene rilevato tra quelli del personale.

(euro)

ORGANI	Anno 2008	Incidenza su totale	Anno 2009	Incidenza su totale	Differenza 2009 su 2008	% riduz.
Presidente	185.213	2,60	144.174	3,95	-41.039	-22,16
Consiglio di Amm.ne - Commissario	608.106	8,53	72.087	1,98	-536.019	-88,15
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	538.991	7,56	566.795	15,54	27.804	5,16
Collegio sindacale	1.967.356	27,59	1.915.336	2,52	-52.020	-2,64
Magistrato Corte dei Conti *	7.003	0,10	4.819	0,13	-2.184	-31,18
Tot. A	3.306.669	46,38	2.703.211	74,13	-603.458	-18,25
Comitati e Comm.ni Centrali					-	
FPLD	26.808	0,38	17.931	0,49	-8.877	-33,11
Prestazioni Temporanee	61.587	0,86	27.218	0,75	-34.369	-55,81
GIAS	716	0,01	1.271	0,03	555	77,51
CD-CM	47.291	0,66	43.880	1,20	-3.411	-7,21
Artigiani	10.543	0,15	5.710	0,16	-4.833	-45,84
Commercianti	36.000	0,50	29.078	0,80	-6.922	-19,23
Parasubordinati	17.673	0,25	4.389	0,12	-13.284	-75,17
FF.SS.	5.430	0,08	3.118	0,09	-2.312	-42,58
Volo	10.227	0,14	6.784	0,19	-3.443	-33,67
Clero	8.001	0,11	3.423	0,09	-4.578	-57,22
Familiari	18.489	0,26	7.109	0,19	-11.380	-61,55
Commissione CAU	36.639	0,51	11.545	0,32	-25.094	-68,49
Gas	14.349	0,20	9.148	0,25	-5.201	-36,25
Commissioni Centrali	13.107	0,18	8.767	0,24	-4.340	-33,11
Totale Comitati e Comm.ni Centrali Sub. Tot. B	306.860	4,30	179.371	5	-127.489	-41,55
Comitati Fondi di Solidarietà					-	
Credito	5.615	0,08	3.086	0,08	-2.529	-45,04
Credito Cooperativo	6.639	0,09	3.376	0,09	-3.263	-49,15
Assicurativi	2.208	0,03	-	-	-2.208	100,00
Monopoli	11.837	0,17	6.963	0,19	-4.874	-41,18
Tributi	23.731	0,33	10.306	0,28	-13.425	-56,57
Poste	3.369	0,05	3.683	0,10	314	9,32
Trasporto Aereo	3.665	0,05	6.609	0,18	2.944	80,33
Totale Comitati Fondi di solidarietà Sub. Tot. C	57.064	0,80	34.023	0,93	-23.041	-40,38
Totale altri Comitati Centrali (Sub. Tot. B + Sub.C) Tot. D	363.924	5,10	213.394	5,85	-150.530	-41,36
Comitati e Comm.ni a livello periferico					-	
Comitati regionali	550.271	7,72	338.251	9,28	-212.020	-38,53
Comitati provinciali	2.505.161	35,14	-	-	-2.505.161	100,00
Commissioni CIG	326.634	4,58	283.764	7,78	-42.870	-13,12
Commissioni di congruità	22.311	0,31	20.485	0,56	-1.826	-8,18
Tot. E	3.404.377	47,75	642.500	17,62	-2.761.877	-81,13
Ufficio Controllo Strategico Tot. F	55.093	0,77	87.443	2,40	32.350	58,72
TOTALE GENERALE Tot. A + Tot. D + Tot. E + Tot. F	7.130.063	100,00	3.646.548	100,00	-3.483.515	-48,86

* Inserito a meri fini comparativi tra gli organi dell'Ente.

I dati esposti mostrano, oltre al dimezzamento dell'importo totale generale, la riduzione del 18,25% nel 2009 per i principali organi centrali - in parte dovuta alla differente durata in carica - del 41,36% per i Comitati e le Commissioni centrali e del 81,13% per gli stessi organismi sul territorio, correlata alle disposizioni della legge n.133/2008 (art.61), che stabilisce la cessazione degli emolumenti ai Comitati provinciali dal 2009.

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

In materia di trattamento economico degli organi, il D.L. n.78/2010 ha innanzitutto introdotto una nuova procedura per il solo emolumento "omnicomprensivo" spettante al Presidente dell'Ente, attraverso una diretta integrazione del d.lgs. n.479/1994, procedendo altresì a ridurre i gettoni, nella misura di 30 euro a seduta, per i Comitati amministratori di gestioni, fondi e casse e alla loro integrale eliminazione per la partecipazione alla attività istituzionale di tutti gli organi collegiali centrali, a partire dal 1° luglio 2010.

Con determina presidenziale n.44 del 26 giugno 2010, si è ritenuto di dare applicazione alle predette misure di urgenza, peraltro ancora in corso di conversione, prevedendo altresì, nelle premesse, la riduzione a tre della composizione numerica del Collegio dei sindaci - disciplinata da apposite disposizioni del d.lgs. n.479/1994, non espressamente modificate, così come stabilito per altri organi dell'Istituto dall'art.7 del D.L.n.78 - in probabile attuazione del precedente art.6 (comma 5), dettato in via generale per tutti gli organismi pubblici la cui disciplina costituisce espressione di autonomia statutaria e, comunque, con decorrenza differita al momento del primo rinnovo.

Al riguardo va osservato - oltre alla impropria anticipata attuazione delle specifiche norme innovative - che la materia della composizione degli organi continua ad essere regolata da una apposita disciplina primaria e che, nel pieno rispetto del criterio della gerarchia delle diverse fonti generali e speciali, la prevista opera di adeguamento al testo del novellato d.lgs. n.479/1994 rimane riservata ai richiamati regolamenti governativi, mentre appare auspicabile, da parte delle competenti autorità ministeriali di vigilanza, l'adozione di direttive per la corretta e uniforme applicazione delle disposizioni dettate, in via generale, nei confronti di tutti gli enti o di specifiche categorie di enti.

Come segnalato dal Collegio dei sindaci il predetto provvedimento presidenziale determina altresì incidenze su trattamenti regolati da specifiche clausole contrattuali, aprendo, per tale ulteriore profilo, problematiche riguardanti i sindaci di tutti gli enti previdenziali vigilati, che corroborano l'esigenza di specifiche indicazioni comuni, da parte dei ministeri interessati.

3 – L'assetto strutturale

3.1 Come già sottolineato nelle due ultime relazioni e nelle anticipazioni fornite nei precedenti capitoli del presente referto, il Commissario straordinario ha proceduto – negli ultimi mesi del 2008 e nella prima parte del 2009 - ad una estesa e approfondita opera di riorganizzazione dell'Istituto, adottando una serie di provvedimenti riguardanti sia la Direzione generale, che le articolazioni periferiche sul territorio, in assenza peraltro di un previo piano complessivo, integrato da una analisi di costi e benefici.

Il rapporto annuale INPS 2009 evidenzia sul punto le principali linee di azione: apertura alla società, con lo stesso elevato ritmo delle più importanti aziende di servizio europee; progressivo cambiamento, ottimizzando le novità tecnologiche; costante innovazione di sistemi e processi; graduale modernizzazione del sistema organizzativo, per offrire servizi sempre più integrati, puntuali ed efficaci, nel rispetto della economicità ed efficienza e delle indicazioni normative volte ad una maggiore integrazione con le altre pubbliche amministrazioni.

Nell'ambito della Direzione generale, preposta al governo dell'intero sistema di gestione dell'Istituto, merita ancora evidenziazione la drastica riduzione da 28 a 12 degli uffici dirigenziali di prima fascia – attraverso l'abolizione dei progetti temporanei con compiti in parte sovrapponibili, gli accorpamenti su funzioni omogenee e la riconduzione alla seconda fascia delle segreterie di supporto agli organi – attuata in misura superiore al limite minimo di legge (del 20%) e suscettibile di produrre nel tempo risparmi strutturali, stimati in quasi 4 mln di euro.

Conviene tuttavia ribadire che rimangono incertezze e disarmonie nel profilo della compiuta e uniforme applicazione degli indirizzi legislativi sulla concentrazione nell'esercizio delle funzioni istituzionali e la unificazione e riduzione delle strutture adibite a compiti logistici e strumentali, soprattutto in assenza delle auspiccate – e non intervenute - direttive generali dei Ministeri vigilanti.

In particolare appare ancora attuale una ulteriore riflessione sulla permanenza di alcune Direzioni centrali – quali, in via puramente esemplificativa, quelle preposte alla pianificazione e controllo di gestione, alla organizzazione, alla gestione delle risorse umane, all'ispettorato e sistemi di auditing e alla comunicazione (per quest'ultima, anche a seguito dell'istituzione di un ufficio stampa con compiti parzialmente sovrapponibili) – da valutare nel contesto di eventuali scorpori di attività in espansione e/o particolarmente critiche, come quelle della invalidità civile o quelle riferite al

settore agricolo (peraltro previste da apposite disposizioni normative rimaste inapplicate).

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

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

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

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

In esito alla delineata riorganizzazione, l'assetto della Direzione generale (determinazione del gennaio 2009) quantificava in 142 gli uffici dirigenziali di seconda fascia, con una media di oltre 14 unità dipendenti in forza, restando invariata la consistenza del "team", con una media di circa 6 unità in forza.

Le iniziative di riordino del Commissario hanno riguardato anche le aree professionali, rimaste invariate nelle quattro funzioni di Coordinamento generale e riferite rispettivamente al settore legale, medico/legale, statistico/attuariale e tecnico/edilizio.

I provvedimenti adottati hanno subito ripetute modifiche, soprattutto nelle aree legale e medico/legale, interessate da specifiche nuove attribuzioni e riforme, di cui si tratterà di seguito in dettaglio e altresì nei pertinenti capitoli.

In particolare per l'area legale va sottolineata la prosecuzione di un nutrito contenzioso, attivato da oltre i due terzi dell'avvocatura interna, sia a tutela della indipendenza nello svolgimento della funzione, sia avverso il ricorso operato dal Commissario straordinario - di cui è stata posta in contestazione la stessa nomina - a prestazioni esterne per la difesa e rappresentanza in giudizio.

Con riguardo ai medici restano aperti problemi connessi principalmente alle crescenti attribuzioni sull'invalidità civile e al pressoché necessitato apporto esterno - soprattutto per l'attuazione dei piani annuali straordinari di verifica - che assume tuttavia aspetti di rilevanza fondamentale nella selezione delle professionalità acquisite e nel profilo della indipendenza nell'esercizio di delicate funzioni pubbliche, ferma restando la rilevanza strategica della presenza dei medici INPS nelle apposite commissioni delle ASL, quale fattore indispensabile per assicurare uniformità di orientamenti e di giudizi sul territorio.

Nell'azione di riordino, condotta nel corso della gestione commissariale, appaiono comunque in progressiva emersione elementi sintomatici di una linea tendenziale di esternalizzazione delle attività dell'Istituto, in parte connessa anche del blocco delle assunzioni, che risulta tuttavia attuata in assenza di una compiuta analisi comparativa di costi e benefici e di un previo piano complessivo, con rischi di incidenze negative sull'esercizio delle principali funzioni pubbliche istituzionali e sulla motivazione del personale dipendente.

In particolare, nell'ambito della Direzione generale, sono stati preposti dirigenti di prima fascia, scelti all'esterno, a due delle dodici Direzioni centrali (per le aree della comunicazione e dell'audit), nella dichiarata inesistenza di adeguate professionalità interne, ribadita altresì per il già citato reclutamento - con l'ausilio di una società specializzata - di dieci unità di seconda fascia, da utilizzare sempre nella Direzione generale e per il conferimento di ulteriori analoghi incarichi dirigenziali di successiva, più analitica, trattazione.

Tra le misure di riorganizzazione relative alle attività di supporto, conviene sottolineare nuovamente la concentrazione degli acquisti operata nella Direzione centrale per le risorse strumentali, allo scopo di unificare 150 centri di approvvigionamento, superare il precedente complesso sistema di deleghe e realizzare un risparmio di circa 130 mln di euro nel 2009 (e di 150 mln di euro nel 2010 e 2011), liberando inoltre risorse umane da dedicare alle attività produttive.

Di tale iniziativa - che riveste importanza fondamentale anche quale potenziale fattore di sviluppo per le sinergie con altri enti previdenziali, al momento peraltro, come già detto, ancora nella fase di studio - rimangono da verificare i concreti

risparmi, specificati nel Rapporto 2009 sull'attività dell'Istituto nella misura del 16% per l'informatica, del 32% per il funzionamento delle strutture, del 17% per i lavori di manutenzione edili e per il servizio di vigilanza armata e del 15% per il funzionamento degli organi collegiali, i convegni, la rappresentanza e la gestione delle autovetture (peraltro quest'ultima connessa principalmente alla mancata nomina del CdA).

Un recente documento della Direzione per le risorse strumentali (al 31 dicembre 2009), segnala la riduzione di circa il 30% dei valori a base d'asta per i più importanti contratti, ma in assenza di oggettivi dati omogenei di comparazione.

Sotto il profilo finanziario – comunque – la spesa per l'acquisto di beni di consumo e servizi, già in aumento nel consuntivo 2008 (da 1.069 a 1.201 mln di euro, pari a +132 mln di euro), sale ancora nel consuntivo 2009 (sino a 1.367 mln di euro, con un incremento più sensibile di circa 166 mln di euro, anche se leggermente inferiore alle corrispondenti previsioni assestate di 1.397 mln di euro), segnando una modestissima flessione nel preventivo 2010 (1.361 mln di euro) e una ulteriore elevazione nelle relative previsioni assestate (1.506 mld di euro).

Altri elementi di riscontro possono rinvenirsi nei dati sulle spese di funzionamento generale, che crescono nel 2009 (da 3.780 a 4.004 a mln di euro) e passano a 4.020 nel preventivo 2010 e a 4.235 nelle previsioni assestate dello stesso anno.

Effetti rilevanti e da verificare, appaiono comunque connessi alle iniziative, peraltro sempre prive di un apposito piano complessivo, riguardanti la revisione logistica delle sedi - in connessione anche al crescente esodo del personale, e al valore strategico che potrebbe assumere in vista delle sinergie e della costituzione dei poli integrati con altri enti previdenziali pubblici, previste dal D.L. n.78/2010 - per la quale vengono indicate parziali stime di risparmio derivanti dalla liberazione di taluni immobili strumentali e dalla cessazione di oneri per canoni locativi.

Gli specifici piani operativi hanno visto una accelerazione nei mesi di giugno e luglio 2010, con apposite determinazioni presidenziali riguardanti 13 regioni, che implicano peraltro iniziali maggiori oneri.

Una ulteriore e più recente attività di riorganizzazione scaturisce dalla incorporazione dell'IPOST, stabilita dal D.L. n.78/2010, che ha visto quali prime misure la integrazione della dotazione organica complessiva dell'Istituto – peraltro oggetto di osservazioni ministeriali e in corso di riesame - e la nomina di un dirigente esterno dell'Ente, per le quali si fa rinvio al successivo capitolo 5.

Nel percorso di integrazione – e in attesa dei previsti decreti ministeriali sul trasferimento delle risorse e sul bilancio di chiusura, da adottare sulla base delle

direttive formulate dai Ministeri vigilanti – manca ancora la formalizzazione della soluzione riguardante la problematica sulle prestazioni previdenziali e assistenziali sinora erogate dall'IPSEMA, per la quale il citato D.L. n.78 si è limitato a stabilire la mera incorporazione in altro ente (INAIL).

Ulteriori adempimenti deriveranno in esito alla intervenuta acquisizione, da parte dell'INPS, dell'intero pacchetto azionario della società SISPI, per successione nella precedente quota minoritaria intestata al soppresso IPOST e quale effetto della sua incorporazione nell'Istituto.

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

Il principale cambiamento è scaturito dalle norme intervenute in materia di invalidità civile, volte ad accrescere efficienza, trasparenza e qualità delle prestazioni e ad aggredire il massiccio incremento del contenzioso ad elevato livello di soccombenza.

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

Tra i risultati più importanti da perseguire vengono sottolineati la riduzione del 25% del ruolo dei primari e la definizione dei tempi di lavorazione delle pratiche mediche, con una prevista frequenza delle visite di sei volte superiore al passato, nell'obiettivo di soddisfare le attese legislative introdotte dall'art.20 del D.L. n.78/2009 (convertito nella legge n. 102/2009) e tendendo ad assicurare la presenza di un medico INPS a partire dalla prima visita nella apposita commissione ASL, e, comunque, la tracciabilità di ogni fascicolo di invalidità.

In relazione alle diverse funzioni, implicanti tecniche direzionali di coordinamento, gestione e controllo, l'assetto delle unità impegnate stabilisce in 120 i Dirigenti medico-legali di secondo livello e in 543 quelli di primo livello, oltre a 537 Collaboratori sanitari.

Dal 2010 è inoltre prevista – in materia di invalidità civile - la partecipazione dell'INPS ai giudizi di prima istanza, oltre alla gestione dell'intero procedimento e dell'accertamento definitivo sull'invalidità, nel prefigurato obiettivo, attraverso le

nuove misure di riorganizzazione, di accentrare e monitorare le pratiche, al fine di assicurare sul piano nazionale uniformità di valutazioni, di tempi e di modalità di trattazione.

In proposito le maggiori difficoltà scaturiscono dal necessitato coordinamento delle attività dei vari soggetti tuttora coinvolti nel procedimento di concessione delle prestazioni – trattandosi di competenze costituzionalmente concorrenti che spettano alle regioni e gli enti locali – e dal differenziato livello di informatizzazione, che rallenta il pieno utilizzo delle procedure telematiche.

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

Punto nodale per il buon funzionamento del sistema e dei piani straordinari rimane – come già detto in precedenza e si dirà successivamente - l'effettivo impiego in tutte le commissioni ASL e per ciascuna riunione, dei medici INPS, che nell'ultima determina del 4 giugno 2010 vengono integrati da un contingente di 488 medici esterni con contratto di lavoro autonomo per un periodo di un anno.

Una attenta verifica andrà effettuata sui costi e benefici, comparando i maggiori oneri per le risorse interne ed esterne e gli effetti positivi, in termini di risparmio e, soprattutto, di una effettiva e uniforme correttezza nella erogazione delle prestazioni.

Nell'area legale il riassetto delle misure organizzative, procedurali e tecnologiche ha mirato – secondo l'Istituto - al ridimensionamento del crescente contenzioso amministrativo e giudiziario, giunto nel 2009 a circa 823.000 vertenze (pari a circa un quarto del totale nazionale in materia civile, delle quali 360.000 per l'invalidità civile), puntando ad accrescere l'efficienza del servizio e la riduzione dei costi.

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

Nel quadro delle numerose iniziative deliberate assumono comunque un rilievo centrale non solo l'esecuzione di interventi di audit più incisivi e allargati alle zone

territoriali più critiche, ma soprattutto la compiuta attuazione del regolamento di autotutela - dopo la soppressione di uno specifico progetto - che presuppone adeguate strutture e procedure dedicate, solo recentemente oggetto di rinnovata attenzione.

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

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

Il successo del riordino operato - più volte rimodulato, anche nel profilo delle componenti retributive accessorie - rimane peraltro subordinato al contenzioso aperto e quindi al livello di condivisione delle scelte del vertice di indirizzo gestionale dell'Istituto.

Restano comunque ancora da definire quantomeno i criteri oggettivi per il ricorso a prestazioni di lavoro autonomo - già richiamati nel precedente referto - fermi restando, sia l'eccezionalità e la transitorietà della esternalizzazione di un servizio cui è preposta nell'Istituto una struttura dedicata, sia il compiuto rispetto tanto dei vigenti orientamenti legislativi, uniformati a privilegiare le sinergie con gli altri enti previdenziali, quanto di quelli giurisprudenziali e del controllo, volti in generale ad escludere incarichi meramente fiduciari a professionisti del libero foro.

Un assiduo monitoraggio è richiesto altresì per il ricorso agli avvocati domiciliatari - che ha visto un avvio stentato e disomogeneo - procedendo ad una rigorosa verifica dei risultati conseguiti.

A fronte delle misure adottate vanno rilevati, in negativo, una ulteriore crescita del contenzioso nel 2010, e, in positivo, un miglioramento del tasso di soccombenza - peraltro sostanzialmente indipendente dalle effettività di apporti esterni - che saranno analizzati nello specifico capitolo sul contenzioso.

L'area statistico/attuariale – che riveste rilievo strategico soprattutto per le analisi e il monitoraggio sulla solidità dei fondi amministrati e dei conti generali dell'Ente, oltre che per gli adempimenti correlati alle proposte di misure correttive di riequilibrio e ai fini della predisposizione dei bilanci annuali - ha visto una fase prolungata di sospensione nel procedimento di copertura della funzione del Coordinatore generale, affidata in via transitoria ad un professionista, peraltro non risultante al primo posto nella graduatoria e nel contesto di una gestione commissariale monocratica, coinvolgendo aspetti di particolare delicatezza rifluenti sull'esercizio indipendente delle corrispondenti attribuzioni.

L'area tecnico edilizia ha visto una recente riorganizzazione (determina presidenziale n.91 del 30 agosto 2010) – anch'essa priva peraltro di una preventiva analisi di costi e benefici – con progressiva riduzione da 9 a 6 delle posizioni più elevate e graduale contrazione delle unità in servizio, concentrate soprattutto nella Direzione generale.

3.3 Sul territorio, restano immutate le 20 Direzioni regionali (di cui 15 a livello dirigenziale generale) - riconvertite in poli di riferimento per le funzioni produttive delle strutture ricomprese nel bacino di rispettiva competenza – ciascuna di esse, con responsabilità di governo delle risorse assegnate e, complessive, della gestione e dei risultati, oltre che della "governance" dei processi istituzionali e della diretta gestione dei processi di supporto.

Rimangono numericamente invariate, anche le 106 Direzioni provinciali, mentre segna una forte discontinuità la soppressione delle sedi sub-provinciali, sostituite dalle "Agenzie complesse", la cui responsabilità viene affidata a funzionari (di livello C) in possesso di predeterminati requisiti professionali e di servizio, con conseguente recupero e più efficiente riallocazione, delle unità dirigenziali.

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

La costituzione delle Direzioni provinciali – in precedenza automaticamente collegata alla istituzione del corrispondente ente territoriale – è stata subordinata, dalla specifica determina commissariale del dicembre 2008, ad una previa valutazione dei costi e dei benefici e alla coerenza con i parametri dei bacini di utenza e dei livelli di servizio, cui peraltro non risulta allineata la riconversione in strutture provinciali

delle pregresse Agenzie in seguito alla creazione delle province di Monza-Brianza, Fermo, Barletta, Andria, Trani, Carbonia-Iglesias e Olbia-Tempio.

Nel rispetto degli indicati parametri sono previste, quali ulteriori articolazioni, le già menzionate Agenzie complesse – nel numero di 50 unità – per la gestione dei flussi assicurativi e contributivi e l'erogazione degli altri servizi e 344 Agenzie (interne ed esterne), quali strutture operative per la produzione dei servizi e l'attività di sportello, che dovrebbero operare in sinergia con le altre pubbliche amministrazioni.

Completano le articolazioni sul territorio 2.700 "Punti Cliente", parimenti costituiti per le sinergie con altre pubbliche amministrazioni ai fini di una maggiore economicità del servizio e prossimità all'utenza e 245 Presidi presso i Consolati, con funzioni di assistenza agli italiani residenti all'estero in materia di sicurezza sociale.

Il nuovo modello territoriale passa da una organizzazione "verticale per processi" ("Assicurato-Pensionato", "Soggetto Contribuente", "Prestazioni a sostegno del reddito") - suddivisi parallelamente e spesso scoordinati e destrutturati - ad una "orizzontale per soggetti", alimentata da un sistema integrato della gestione di supporto.

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

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

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

Gli elementi di forte innovazione organizzativa, logistica e delle funzionalità degli applicativi informatici – richiedenti interventi formativi per la riconversione delle professionalità interne - hanno indotto una fase di sperimentazione, avviata nella prima parte del 2010 in una Direzione provinciale di ciascuna regione e monitorata attentamente per l'eventuale adozione di miglioramenti del modello, in vista della sua estensione a tutte le strutture.

In attesa della compiuta attuazione del nuovo assetto – privo peraltro, come più volte in precedenza rilevato e sottolineato anche dal CIV, della formalizzazione del previsto apposito piano (e della connessa analisi costi/benefici) demandato al Direttore generale (e da riportare all'esame dell'Organo di indirizzo gestionale dell'Istituto) – si confermano aspetti critici soprattutto la riallocazione nelle aree produttive degli addetti ai processi abilitanti e di supporto e la individuazione delle figure, sia dei coordinatori di agenzie nelle Direzioni provinciali di più alta complessità (da 1 a 6, in rapporto al grado di articolazione territoriale), rette da dirigenti di seconda fascia, sia dei responsabili delle unità organizzative (agenzie complesse, interne ed esterne), nell'ambito dei funzionari dell'area C.

Una prima definizione del problema nodale sul modello organizzativo prescelto per le aree metropolitane – ridotte dalle originarie 9 a 4 (Torino-Milano-Roma-Napoli) – risulta adottata con la determina commissariale n.11 del mese di gennaio 2010, ma appare, affrontata separatamente, a conferma di una strategia settoriale, che abbisogna comunque di un raccordo conclusivo, nel quadro della complessa e articolata nuova organizzazione sul territorio.

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

Resta peraltro uno dei principali fattori, che concorrono a condizionare il successo del riordino, il grado di condivisione di un progetto - discendente dal vertice monocratico dell'Istituto e da apporti esterni - da parte delle strutture centrali e soprattutto di quelle territoriali maggiormente coinvolte, al fine di evitare incidenze negative sull'ordinato andamento organizzativo e sulla funzionalità complessiva, aggravata da crescenti adempimenti assegnati all'Istituto e dal massiccio esodo di personale.

Conserva – in ogni caso - valenza centrale la riappropriazione, da parte dell'Istituto, del ruolo di governo e di attuazione dell'integrale processo di riorganizzazione, assumendo la gestione diretta del funzionamento ordinario della tecnostruttura, spettante al Direttore generale e alla dirigenza.

3.4 Nell'ambito dei profili organizzativi vanno considerate anche le relazioni stabili con le altre amministrazioni pubbliche e con i principali attori operanti nel

settore della sicurezza sociale, mirate al miglioramento dei tempi e della qualità dei servizi, alla razionalizzazione degli interventi e al contenimento dei costi organizzativi e gestionali, valorizzando le procedure informatiche e accrescendo la tempestività delle risposte sul territorio.

La rete dei rapporti vede storicamente privilegiati, in base ai generali poteri di rappresentanza normativamente riconosciuti, gli Enti di patronato – cui si sono recentemente aggiunte le principali associazioni di promozione sociale, nella materia dell'invalidità civile e per taluni limitati adempimenti delegati - ormai integrati nei procedimenti amministrativi dell'Istituto, attraverso il cui apporto capillare, nel territorio nazionale e all'estero, l'Istituto evidenzia che risultano erogati 22 milioni di servizi telematici (+35% rispetto al 2008).

Su tali parcellizzati rapporti e sulla qualità delle prestazioni svolte, anche nel profilo del grado di effettiva soddisfazione dell'utenza e della gratuità dei servizi, si ravvisa comunque l'esigenza di adeguate forme di controllo.

Il finanziamento annuale ai patronati registra un impegno di 294,461 mln di euro (300,785 mln di euro nel 2008), che viene rettificato nell'importo dal D.L. n.78/2010, mentre, per i servizi resi dai CAF, in base a specifiche convenzioni, il fatturato complessivo ammonta a 102,211 mln di euro e riguarda l'assistenza specializzata da rendere gratuitamente.

Numerose altre convenzioni con organismi pubblici e privati estendono gradualmente i soggetti coinvolti e le modalità procedurali per lo sviluppo e la massima facilitazione della erogazione degli interventi istituzionali, privilegiando il collegamento telematico – oggetto di uno specifico piano, adottato con determina presidenziale del 30 luglio 2010 - quale strumento elettivo per interloquire direttamente con i destinatari dei servizi, alleggerire le attività di sportello e riallocare le risorse umane in funzioni a più elevato valore aggiunto, come quelle di consulenza e tutoraggio per gli assicurati e le imprese.

Punti nodali, rilevati anche dal CIV nella seduta del 12 ottobre 2010, restano comunque i differenziati livelli di informatizzazione – di successiva trattazione – sia dei soggetti interessati alla collaborazione istituzionale, sia della platea preponderante degli aventi titolo alle prestazioni pensionistiche, in gran parte collegate ad elevate soglie di anzianità anagrafica, che richiedono un assiduo monitoraggio e un congruo periodo di sperimentazione.

4 – Il sistema dei controlli interni

4.1 Come già illustrato nei due precedenti referti, l'impianto complessivo dei controlli interni – prefigurato in via generale dal d.lgs. n.286/1999 sul modello delle amministrazioni statali e richiamato dall'Istituto – è stato integrato nel 2005, con la istituzione di una funzione di audit affidata ad un apposito Ufficio centrale di livello dirigenziale generale.

Una ulteriore variazione è stata apportata alla fine del 2008, dal Commissario straordinario, in applicazione della legge n.133/2008, con la fusione delle attività di ispettorato e quelle di audit nella nuova Direzione "Ispettorato centrale e sistemi di auditing" di livello generale e la trasformazione della Direzione valutazione e controllo strategico in Ufficio di livello non generale.

Anche in vista delle modifiche al d.lgs. n.286/1999 recate dal d.lgs. n.150/2009 - nel quale viene, tra l'altro, prevista la già segnalata sostituzione dell'Ufficio di valutazione e controllo strategico con l'Organismo indipendente di valutazione - l'ultimo referto ha ribadito l'esigenza di una rivisitazione complessiva del sistema dei controlli e della relativa disciplina, contenuta in parte nel regolamento di organizzazione e in parte in quello di contabilità.

L'esigenza di aggiornamento – da correlare altresì alle linee della intervenuta legge di riforma della contabilità pubblica - e di coordinamento dei due principali strumenti normativi dell'Istituto, conserva quindi attualità e assume maggiore urgenza anche allo scopo di pervenire ad una più precisa identificazione di ruoli e compiti in materia di controlli interni, che eviti rischi di sovrapposizioni di attività e duplicazioni di strutture e individui con chiarezza le specifiche attribuzioni e le connesse responsabilità, eliminando carenze nella integrale copertura di tutti gli adempimenti prescritti.

In particolare i due testi dovranno essere adeguati alle innovazioni introdotte dal più recente ordinamento delle funzioni centrali e periferiche riferite alla predetta fusione delle funzioni di ispettorato e di auditing, sia per riesaminare la unificazione di compiti propri di aree diverse, sia, in via più generale, per escludere possibili interferenze con i controlli di gestione e, soprattutto con quelli strategici, nei quali vanno ad inserirsi le competenze aggiuntive assegnate all'Organismo indipendente di valutazione.

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

Resta ferma, in ogni caso, la più ampia esigenza di studiare e individuare forme e meccanismi di raccordo e di integrazione, che consentano lo svolgimento coordinato delle differenziate attività di controllo interno – nelle quali rientrano anche quelle del Collegio dei sindaci – per assicurare il concorso consapevole e armonico di ciascuna di esse all'obiettivo comune del continuo miglioramento della funzionalità complessiva dell'Istituto.

4.2 Una prima importante distinzione - che prescinde dalle più recenti riforme - resta principalmente da chiarire e riguarda il controllo di gestione, quello ispettivo e la funzione di audit.

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

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

La funzione di "internal auditing" – di cui non si riscontra specifica ed espressa disciplina nel sistema dei controlli interni delle pubbliche amministrazioni – viene considerata una attività indipendente e obiettiva, di garanzia e di consulenza, volta ad accrescere efficienza ed efficacia complessiva, mediante un approccio professionale sistematico, che genera valore aggiunto, in quanto indirizzata a valutare e migliorare i processi di controllo, quelli di gestione dei rischi e il governo complessivo della intera organizzazione ("corporate governance").

Nell'invarianza delle competenze proprie dell'apposita Direzione centrale Pianificazione e Controllo di Gestione (di livello generale), l'unificazione tra la Direzione centrale Ispettorato e l'Ufficio di audit nella nuova Direzione Ispettorato centrale e sistema di auditing, pur nel mantenuto livello generale, ha mutato le funzioni, l'assetto e le posizioni dirigenziali della originaria struttura preposta ai soli compiti di ispettorato.

Quest'ultima effettuava i controlli di regolarità amministrativa, mediante verifiche e inchieste sulle attività di tutti i dipendenti, sia degli uffici centrali che periferici, assicurando altresì, d'intesa con la Direzione centrale Finanza e Contabilità, la funzione di controllo contabile.

Dopo l'unificazione, rimangono alla nuova Direzione centrale ispettorato e audit i controlli generali di regolarità amministrativa, mediante verifiche e inchieste sulle

attività degli uffici centrali – e non dei singoli dipendenti – con riferimento al complesso delle norme legislative, regolamentari e procedurali.

I controlli sulla regolarità dell'azione amministrativa e sui comportamenti individuali nei soli uffici periferici e gli interventi di normalizzazione, sanzionatori e per il ristoro di eventi dannosi, risultano invece attribuiti alla Direzione centrale Risorse Umane - che in precedenza elaborava i criteri generali in materia di provvedimenti disciplinari - cui spetta l'adozione di quelli accentrati nell'ambito di una apposita area, denominata "Ispettorato territoriale" e formata da 10 unità dirigenziali.

Sull'assetto così delineato conviene ribadire che, pur se il d.lgs. n.286/1999 reca un espresso divieto di affidare le verifiche di regolarità amministrativa esclusivamente per le strutture "addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti, al controllo strategico" non possono tuttavia trascurarsi, né l'anomala riunione in una stessa Direzione – quella della Risorse umane - delle funzioni di controllante e di controllato, né i principi generali della revisione aziendale, che pretendono il requisito della indipendenza, quantomeno di tipo "formale", quale connotazione essenziale della funzione ispettiva.

In effetti le innovazioni organizzative non individuano con chiarezza i compiti precipui di ispettorato, apparentemente ripartiti tra due Direzioni centrali - rispettivamente di Ispettorato Audit e Risorse Umane - e aprono margini di incertezza per le verifiche sui singoli comportamenti, che sembrano affidate alla Direzione centrale Risorse Umane e sui soli dipendenti degli uffici sul territorio, con esclusione di quelli assegnati alla Direzione generale.

Inoltre, l'inserimento della funzione ispettiva all'interno di una più ampia struttura, con precipui e prevalenti poteri gestionali del personale e l'assegnazione delle corrispondenti competenze ad una unità organizzativa di livello dirigenziale inferiore, rischiano di indebolirne l'esercizio autonomo e indipendente.

Le osservazioni prospettate acquistano rilievo centrale sia per le incidenze sulla capacità di contrastare efficacemente il grave fenomeno delle frodi all'Istituto connesse ai comportamenti dei dipendenti - più volte evidenziato anche dalla stampa quotidiana, spesso con immissione di dati falsi da parte degli operatori addetti ai processi produttivi – sia nel profilo delle necessarie verifiche sulla gestione dell'attività contrattuale accentrata nella Direzione centrale per le risorse strumentali, per il contenimento degli interventi della specifica Autorità (AVCP) e del contenzioso, che caratterizzano le principali procedure di gara.

Una maggiore sistematicità e incisività dei controlli di regolarità amministrativa e interventi ispettivi più mirati sulle attività "critiche", consentirebbero la tempestiva

attivazione di provvedimenti di normalizzazione, sanzionatori e soprattutto di "recupero" delle prestazioni indebite.

Quali iniziali effetti collegati alle più recenti misure di riordino conviene comunque sottolineare che le risultanze del 2009 registrano l'assenza di verifiche sulla Direzione generale – nel cui ambito il Presidente dell'Istituto ha richiesto una specifica iniziativa di audit, in data 4 marzo 2010, sul crescente contenzioso inerente le procedure contrattuali e sulla dilatazione dei tempi di aggiudicazione - e il sostanziale dimezzamento delle ispezioni sul territorio, oltre alla conseguente riduzione dei provvedimenti sanzionatori.

4.3 Con riguardo alla funzione di Audit – non ricompresa nelle previsioni del d.lgs.n.286/1999, e istituita nell'esercizio dell'autonomia regolamentare dell'Istituto – vanno ribadite le aree di interferenza con talune competenze rispettivamente spettanti all'Ispettorato territoriale della Direzione Risorse Umane, nonché alla Direzione per l'Organizzazione e alla Direzione per la Pianificazione e il controllo di gestione.

La Direzione di Audit ha redatto il Piano delle attività 2009, che elenca le varie campagne per la verifica di regolarità dei processi produttivi e dei provvedimenti adottati e pone l'attenzione sulla costruzione di un sistema di prevenzione fondato sulla mappatura dei rischi, sulla creazione di una struttura di contrasto alle frodi e sulla progressiva realizzazione del modello di internal auditing a livello regionale.

Tra i principali risultati raggiunti viene evidenziata la definizione di nuovi strumenti di analisi per la rilevazione delle criticità e la misurazione dei comportamenti attraverso appositi indicatori, privilegiando i settori della invalidità civile e del recupero crediti.

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

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

Nel 2009 si dichiarano effettuati oltre 1.000 accessi, con l'impegno di 191 auditors, per oltre 2.100 giornate di lavoro e quasi 7.000 prodotti (di cui oltre 4.100 applicativi, 650 rapporti e 660 carte di lavoro, 640 fogli di lavoro), mentre per l'attività delegata alle Direzioni regionali viene segnalato un aumento superiore al 7% rispetto alla programmazione.

Nell'area delle strategie di supporto alla "governance", risulta dedicata una particolare attenzione allo sviluppo di un sistema mirato alla creazione di valore riducendo l'impatto dei rischi anche sotto il profilo dei costi ("Enterprise Risk Management").

Uno specifico manuale sui rischi – in costante e progressivo aggiornamento – è pubblicato sul sito Intranet dell'Istituto.

Resta comunque problema irrisolto, come già detto, quello di una più precisa definizione dei compiti della Direzione di Audit, quale struttura di controllo di secondo livello, sia in via generale, sia soprattutto, per la materia delle verifiche di regolarità amministrativa, da affidare ad una struttura autonoma e specialistica.

In proposito va ribadito che non appaiono idonee a superare le rilevate carenze le specifiche più recenti direttive, che confermano nell'Ispettorato territoriale della Direzione Risorse umane le funzioni di verifica a posteriori sulle irregolarità e sulle disfunzioni di singoli comportamenti - rientranti più propriamente nei controlli successivi di regolarità amministrativo contabile - e ascrivono all'area dell'Audit le attività di prevenzione e protezione dai rischi e quelle sui processi.

La linea di confine - nonostante l'accentuazione posta sulle differenti fasi temporali e sui diversi contenuti oggettivi - rimane infatti assai labile e non sembra in grado di evitare confusioni e sovrapposizioni di ruoli e neppure risulta ancora chiaramente definita la stessa attività di Audit, che trova riferimento solo implicito nell'art.4 del d.lgs. n.165/2001 e si configura quale funzione di secondo livello sull'andamento complessivo del sistema dei controlli, esprimendo competenze finalizzate a fornire un autonomo e precipuo valore aggiunto e, comunque, diverse da quelle cui sono preposti i servizi di controllo interno regolati dal d.lgs. n.286/1999.

4.4 In riferimento alle attività di valutazione e controllo strategico, le precedenti relazioni hanno evidenziato le peculiari vicende che hanno caratterizzato l'apposito organo collegiale e la relativa struttura di supporto, che assumono aspetti di più rilevante anomalia, dopo l'applicazione del d.lgs.n.150/2009, nel quale è prevista la nomina di un "Organismo indipendente di valutazione"-OIV, sulla base dei requisiti definiti da una apposita "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche"-CIVIT e previo parere di quest'ultima.

In proposito va rammentato che, con determinazione del Presidente dell'Istituto in data 23 febbraio 2009, sono stati provvisoriamente confermati – nelle more della prescritta intesa con il CIV, all'epoca in corso di rinnovo – un dirigente generale da poco cessato dal servizio, quale esperto e due dirigenti di seconda fascia, nell'ambito

dell'organismo collegiale, formato in precedenza da un dirigente generale interno e due esperti esterni.

Sul punto la Corte aveva auspicato apposite direttive ministeriali per una applicazione uniforme, anche della nuova normativa, rilevando sia la situazione di precarietà del collegio, sia la presenza di membri di livello sottordinato, svolgenti compiti di supporto all'Organo di indirizzo amministrativo, soprattutto per la predisposizione di elementi di valutazione sui dirigenti di livello generale e quindi sovraordinato.

In attuazione del d.lgs. n.150, la CIVIT ha innanzitutto individuato, dopo l'insediamento, i requisiti per la nomina dei componenti dell'OIV e per la costituzione della struttura di supporto – oltre alla procedura per la richiesta del parere – escludendo comunque il superamento dell'età pensionabile e prescrivendo specifiche esperienze organizzative, giuridiche e aziendali.

Con determina del 18 marzo 2010 il Presidente dell'Istituto ha inviato alla CIVIT un sostanziale atto di conferma del precedente collegio, previa intesa con il solo Presidente del CIV, peraltro, successivamente integrata dalla delibera del plenum dello stesso CIV.

In ordine a tale provvedimento, la CIVIT ha formulato un primo avviso negativo, fondato sulla preclusione del limite di età, superato dal Presidente del collegio e sull'assenza di multidisciplinarietà delle competenze e delle esperienze professionali nella composizione del collegio stesso, priva della preparazione aziendalistica ed economica.

Con successivo parere del 22 aprile 2010 (delibera n.42/2010), la stessa CIVIT, in base alle argomentazioni addotte dall'Istituto sulla indispensabilità della permanenza dei membri del collegio nella pregressa composizione, ha poi ritenuto di formulare un diverso avviso – questa volta favorevole - sia pure condizionandolo all'impegno sul futuro rispetto dei requisiti prescritti e sulla integrazione delle professionalità carenti, nell'ambito della costituenda struttura di supporto.

Al momento va tuttavia rilevata l'invarianza della situazione anteriore e, comunque, la presenza dei due dirigenti sottordinati per l'esercizio di compiti di supporto nella valutazione dei dirigenti generali – con riflessi sulla indipendenza richiamata nella stessa nuova denominazione dell'organo - mentre le auspiccate direttive ministeriali, successivamente intervenute, hanno confermato solo la previa intesa tra CdA (ora Presidente dell'Istituto) e CIV e precisato che la valutazione dei dirigenti generali spetta al Direttore generale.

In attesa dell'impegno preso con la CIVIT per il completamento dell'assetto organizzativo dell'OIV - quantomeno attraverso l'integrazione della struttura di supporto segnalata dalla stessa CIVIT - conviene osservare che meritano attenzione le possibili sovrapposizioni con la funzione di Audit, soprattutto per le attività di monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni, cui si aggiunge per l'OIV il profilo della integrità, visto che rientra tra i compiti di quest'ultimo, la elaborazione di una specifica relazione annuale e la tempestiva comunicazione delle criticità riscontrate.

Nell'immutato contesto pregresso, il Collegio dei sindaci ha accertato l'invarianza del corrispettivo attribuito al Presidente dell'OIV nella misura di 65.000 euro, al netto dei costi per la vettura di servizio e dei locali a posti a sua disposizione.

4.5 In tema di valutazione dei dirigenti, la Corte ha ripetutamente richiamato l'esigenza di giungere ad un compiuto sistema che - tra l'altro - renda leggibile e trasparente l'attribuzione della retribuzione di risultato, soprattutto a seguito del completamento del quadro normativo, con la chiusura del ciclo di contrattazione collettiva e il consolidamento delle procedure di programmazione e di bilancio per centri di responsabilità.

Veniva pertanto sollecitata la definizione delle competenze, delle procedure e delle modalità attuative, con riguardo ai dirigenti di prima fascia, sviluppando le esperienze maturate per i dirigenti di seconda fascia, nella considerazione dell'ampia quota variabile della retribuzione, che sale nel trattamento dei primi.

In proposito conviene rammentare nuovamente che con determinazione commissariale del 29 dicembre 2008 - nella ravvisata esigenza di un costante monitoraggio - sono state previste verifiche intermedie sul grado di avanzamento degli obiettivi, mediante la predisposizione di relazioni trimestrali da sottoporre alla valutazione del Direttore generale per i dirigenti di prima fascia e a questi ultimi per i dirigenti di seconda fascia, la cui concreta esecuzione risulta ancora in fase di primo avvio.

Ulteriori innovazioni sono state introdotte nel 2009, con una particolare attenzione ad alcuni parametri della retribuzione di risultato rapportati al grado di conseguimento degli obiettivi sui processi primari e la predisposizione di schemi di provvedimento e di contratto accessivo più vincolati e dettagliati in relazione alla performance individuale.

In materia si attende comunque il completamento degli adempimenti per la definizione di un compiuto sistema di misurazione, alla luce anche dell'intervenuta

abrogazione delle specifiche norme del d.lgs. n.286/1999, stabilita dal d.lgs. n.150/2009, che attribuisce all'Organismo indipendente la proposta all'Organo di indirizzo politico-amministrativo della valutazione annuale dei dirigenti di vertice – oggetto peraltro delle già menzionate direttive ministeriali - e del conferimento dei premi.

In proposito va rilevato, per un verso, che sulla performance del sistema organizzativo sono intervenute apposite indicazioni della CIVIT (delibera n.89/2010, pubblicata nella G.U. del 19 agosto), che ha rinviato ad ulteriori approfondimenti le valutazioni individuali, e, per l'altro, che su queste ultime va considerato – nei profili retributivi – l'intervento del D.L. n.78/2010, il quale stabilisce, tra l'altro, il congelamento per il triennio 2011/2013 dei trattamenti anche accessori per personale del pubblico impiego, incluso quello dirigenziale.

5 – Le risorse umane

5.1 Nel 2009 sale dall'8% al 12% la scoperta delle unità in servizio, per effetto di una ulteriore contrazione nella consistenza delle presenze, che scende a 28.250 unità al 31 dicembre, nonostante il notevole ridimensionamento della dotazione organica da 34.914 posti a 32.074, operato in attuazione della legge n.133/2008.

Il dato emerge in specifico dalla seguente tabella, che mostra altresì il trend in costante elevata diminuzione, con un picco proprio nell'ultimo anno e quindi allarmante, per i livelli di funzionalità dell'Istituto, gravato di crescenti compiti dal Legislatore.

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

Il fenomeno deriva dalla sproporzione tra l'esodo annuale dai ruoli del personale (1.350), rispetto ai modesti ingressi (102), connessi al perdurante blocco delle assunzioni.

Minimo risulta peraltro il consentito ricorso alla mobilità interenti (45) e alle posizioni di comando con oneri a carico dell'Istituto (92), mentre viene in evidenza l'entità più che raddoppiata delle prestazioni acquisite mediante contratti di somministrazione, passate da 250,52 unità uomo/anno del 2008 a 582,27 del 2009.

In proposito la Corte deve ribadire che per fronteggiare le permanenti scoperture organiche, non appare strumento adeguato il crescente ricorso al lavoro interinale, formalmente addetto al caricamento dei dati nel sistema informatico e quindi per lo svolgimento dell'ordinaria attività istituzionale, traducendosi in anomali processi di

esternalizzazione, che possono alimentare – tra l'altro - infondate aspettative di assunzione.

Quanto alla distribuzione per sesso del personale in servizio, la composizione di 12.417 uomini e 15.833 donne vede prevalere, in via generalizzata, la quota femminile, che resta però minoritaria nella dirigenza (31%) - soprattutto di prima fascia (15%) - e nelle aree dei professionisti (39%), in divergenza con i principi sulle pari opportunità, stabiliti per legge.

A conclusione dell'ultimo biennio di gestione commissariale e presidenziale, uno solo dei 12 posti di Direttore centrale risulta coperto da una donna – rimanendo escluse dall'avanzamento 3 candidate comprese nella rosa dei promuovendi – e la presenza femminile si riscontra in 3 delle 15 Direzioni regionali di livello generale, mentre è assente nelle posizioni di Coordinatore generale, al vertice delle 4 aree dei professionisti (salvo l'interim, in precedenza segnalato nell'area statistico attuariale).

Vale osservare sul punto, che nella annuale graduatoria del "World Economic Forum" (Rapporto 2010), i più recenti dati vedono l'Italia scendere alla 74esima posizione (67esima nel 2008) su 114 paesi considerati – subito dopo il Vietnam e la Repubblica Dominicana – collocandosi nella fascia minoritaria del 14% dei paesi in peggioramento e al 95esimo posto nel mondo del lavoro.

Dalla distribuzione per classi di età dei dipendenti a tempo indeterminato risalta che quella maggiore è costituita dal 51% delle unità tra i 50 e i 60 anni (47% nel 2008), mentre la percentuale del 8% riguarda gli ultrasessantenni.

Per il personale dirigente la quota maggiore risulta formata dal 41% delle unità tra i 50 e i 60 anni, mentre la percentuale degli ultrasessantenni è scesa al 26% (33% nel 2008); il criterio del ricambio generazionale nella procedura di conferimento degli incarichi espressamente richiamato nella determinazione commissariale n.188/2009, trova quindi un primo oggettivo riscontro.

Il rapporto sull'andamento della produzione gennaio-dicembre 2009 rileva che la costante diminuzione della consistenza di personale è stata parzialmente ammortizzata attraverso una distribuzione che ha privilegiato le aree di produzione rispetto a quelle di supporto: la forza equivalente impiegata nei "processi primari" cala del 3,5% rispetto all'anno precedente mentre nei rimanenti processi si riduce in misura notevolmente superiore sfiorando il 10%.

In tema di adempimenti normativi sulla trasparenza, la Corte osserva nuovamente che la pubblicazione sul sito internet delle retribuzioni annuali dei dirigenti e degli altri dati prescritti dalla legge n.69/2009, non consente l'integrale realizzazione delle finalità perseguite, in mancanza della completa precisazione di tutte

le componenti e di una analoga informativa sui corrispondenti trattamenti attribuiti alle posizioni di vertice dei professionisti, che tuttavia non risulta espressamente prevista.

5.2 La segnalata determinazione presidenziale n.32 del 23 giugno 2010, nel dare attuazione alla legge n.25 del 26 febbraio 2010 e tenendo conto del personale trasferito da IPOST – per effetto del decreto legge n.78/2010 - ha rideterminato la dotazione organica delle aree professionali in 27.649 unità e quella dei professionisti in 1.137, a fronte delle dotazioni già ridotte rispettivamente a 30.406 e 1.145 ai sensi della legge n.133/2008.

La stessa determinazione e la n.74 del successivo 30 luglio – oggetto di osservazione da parte delle autorità ministeriali di vigilanza - hanno poi rideterminato la dotazione dei dirigenti in 476 unità - 27 di prima fascia (12 centrali e 15 periferici) e 449 di seconda - a fronte della precedente dotazione di complessive 523.

Come in precedenza indicato, al 31 dicembre 2009 le unità in servizio ammontavano a 28.250, di cui 340 dirigenti, evidenziando oltre alla già segnalata scopertura del 12% sull'organico totale, quella del 35% sulla complessiva dotazione delle qualifiche dirigenziali.

Il DPR del 28 agosto 2009 e il DPCM del seguente 17 novembre - integrati da note di modifica dell'estate 2010 - hanno autorizzato assunzioni per un contingente di personale a tempo indeterminato pari, rispettivamente, a 95 e 1.012 unità (di cui 711 progressioni verticali).

Attesi pertanto i quantitativi autorizzati – in un primo tempo subordinati alla complessa procedura di verifica dei risparmi stabilita dal D.L. n.78/2009 e poi sbloccati dal D.L. n.78/2010 - e la insufficienza di risorse umane nell'area dirigenziale, la determinazione presidenziale n. 2/2010, ha ampliato di 30 unità i 35 posti individuati nel bando di concorso a dirigente amministrativo di seconda fascia indetto nel 2007, poi rimodulati a 36 su parere favorevole dei Ministeri vigilanti.

Il medesimo parere favorevole è stato espresso anche per l'assunzione di 3 professionisti legali e per l'aumento da 9 a 12 delle assunzioni di medici di secondo livello; note ministeriali posteriori hanno condiviso la proposta di rimodulazione delle autorizzazioni per 3 avvocati risultati idonei in un concorso espletato dall'INPDAP.

La comunicazione del Dipartimento della Funzione Pubblica del 3 agosto 2010 ha poi assegnato all'INPS 17 dirigenti vincitori del corso-concorso, bandito dalla S.S.P.A. con decreto direttoriale 12 dicembre 2005, raccomandandone la tempestiva assunzione.

In tale contesto di progressiva e consistente copertura delle dotazioni dell'area dirigenziale – anche in esito allo sblocco dello specifico concorso oggetto della impugnativa segnalata nel precedente referto – e di recupero dei soppressi incarichi nelle Agenzie affidati ai funzionari delle aree professionali, l'Ente ha peraltro ritenuto di conferire, in applicazione dell'art.29 comma 5 del Regolamento di organizzazione, n. 6 incarichi di livello dirigenziale a tempo determinato nel 2010 (n.2 nel 2009), per la trattazione dei quali si rinvia al paragrafo seguente.

E' stato inoltre definito il procedimento del concorso a 5 dirigenti amministrativi di II fascia per l'area informatica, con l'approvazione della graduatoria.

Complessivamente nel 2010 risultano quindi immessi 89 dirigenti, di cui 6 a tempo determinato e, nell'ambito di questi ultimi, 1 di prima fascia.

Per quel che riguarda i professionisti, si è detto della assunzione dei 3 legali e dei 12 medici e l'Ente riferisce che hanno preso servizio i 3 avvocati del concorso a 30 posti indetto dall' INPDAP.

Quanto poi alla grave carenza che affligge le aree professionali, sono stati immessi in servizio i vincitori del concorso a 293 posti (più 3 per la Valle d'Aosta) di ispettori di vigilanza - area funzionale C - bandito nel 2007 e ampliato di 14 posti, a seguito della quantificazione del contingente autorizzato.

Con determinazione presidenziale n.3/2010 sono state approvate le graduatorie e dichiarati i vincitori del concorso pubblico a 50 posti nei ruoli del personale amministrativo dell'area funzionale B, successivamente ampliati a 60 con la determinazione n.100 del 13 settembre 2010.

I Ministeri vigilanti hanno inoltre autorizzato l'assunzione di 5 unità di personale ex Fintecna (2 in area C e 3 in area B) e in seguito di 20 unità con qualifica B1 e 10 C3.

Nella descritta situazione, ha operato agevolmente la considerevole riduzione della dotazione – stabilita con le indicate determinazioni presidenziali nn. 32 e 74 del giugno e luglio 2010 - delle unità delle aree professionali A-B-C (-3.054) e dei dirigenti (-47), tradottasi in una mera elisione di posti vacanti; non ha subito invece abbattimenti degni di nota l'area dei professionisti (-7 tecnico edili e -2 statistico attuariali), oggetto di recenti nuovi compiti e di riorganizzazione.

L'analizzato andamento generale dei flussi dimostra la critica riduzione delle unità in servizio già denunciata, da sottoporre ad un attento monitoraggio e approfondita riflessione soprattutto per gli effetti sulla funzionalità complessiva, che rimane esposta alla crescente pressione indotta dal progressivo allargamento dei compiti dell'Istituto, e può solo parzialmente giovare dalle ripetute misure di

riorganizzazione, peraltro sinora scarsamente condivise e anzi in gran parte avversate dal personale dipendente.

Il quadro globale appare inoltre complicato dal recente blocco dei trattamenti economici – di successiva esplicazione – che costituisce un forte ostacolo per l'attuazione di una corretta e oculata politica retributiva premiale, fondata sulla oggettiva misurazione della produttività collettiva ed individuale.

Vigendo il comma 102, art.3, legge n.244/2007 - che limita le assunzioni a tempo indeterminato per il quadriennio 2010-2013 nell'ambito di un contingente corrispondente alla spesa e ad numero di unità pari al 20% delle cessazioni nell'anno precedente - desta preoccupata attenzione la scelta adottata di integrare le carenze dirigenziali e quelle degli ispettori, tralasciando però di colmare quelle delle aree professionali – recentemente gravate, tra l'altro, di nuove responsabilità nelle Agenzie - e scegliendo di sopperire, alle accresciute esigenze istituzionali, con contratti di somministrazione.

5.3 Con riguardo alle qualifiche apicali della dirigenza e dei professionisti, meritano particolare considerazione – nel profilo dell'esercizio autonomo delle attribuzioni proprie – le innovazioni del D.L. n.78/2010, in esito sia alle contrastanti norme generali di diretta attribuzione della competenza sui contratti secretati (art.8.10) e, all'opposto, di possibile conferimento a prescindere dal demerito di trattamenti inferiori alla scadenza (art.9.32), sia a quelle specifiche di devoluzione al Presidente dell'istituto dei poteri di indirizzo amministrativo spettanti in precedenza al CdA.

Per tale ultimo aspetto, assume particolare rilievo la già segnalata perdurante e prolungata scopertura dell'incarico di coordinatore generale dell'area statistica – in ragione della delicatezza e importanza della funzione, anche per le incidenze sui conti dell'Ente – affidato interinalmente ad uno dei professionisti interni, peraltro non risultante al primo posto della graduatoria di una procedura concorsuale, avviata nel 2006 e non portata ancora a compimento.

Quanto agli incarichi dirigenziali a tempo determinato, va segnalato che, in assenza di esplicito divieto nella specifica normativa primaria, il Commissario Straordinario – facendo richiamo all'art.29, comma 5, del Regolamento di organizzazione - ha dato mandato di stipulare il secondo rinnovo di 5 contratti, per ulteriori 18 mesi dalla data della determinazione n. 90 del 3 giugno 2009 e pertanto prossimi ad una nuova scadenza, "con l'obiettivo di assicurare il completamento delle

attività e delle funzioni oggetto degli incarichi già conferiti con il precedente contratto...”.

In proposito va sottolineato che il rinnovo dei suddetti contratti avvicina il record di durata dei corrispondenti incarichi conferiti dalle Amministrazioni dello Stato e che la sua adozione – in base agli orientamenti interpretativi del controllo – deve costituire oggetto di accorta e ulteriore valutazione, non solo della situazione di fatto, ma altresì delle concrete esigenze e, inoltre, della persistente sussistenza sia dei presupposti, sia delle corrispondenti disponibilità all’interno dell’Ente.

Al riguardo, si fa specifico richiamo ai rilievi formulati in materia dalla Sezione controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato (delibera n.12 del 28 maggio 2010), che non ritiene, tra l’altro, ammissibile la riassegnazione – alla scadenza – di un nuovo termine, pari a quello già attribuito e non già ad esso complementare.

Con riguardo ai 6 nuovi incarichi di seconda fascia – conferiti nel 2010 in applicazione dell’art.29, comma 5 del Regolamento di organizzazione – le differenti modalità seguite per l’affidamento e la loro diversa tipologia inducono ad una specifica trattazione, ferma restando la carenza procedimentale, comune a tutti, sia di un previo bando, sia della concreta verifica della asserita inesistenza di adeguate professionalità interne.

In particolare, per il già segnalato incarico di “Integrazione ex IPOST” presso la Direzione centrale Sistemi informativi e tecnologici, conferito all’ex titolare del Servizio Sistemi Informativi ex Ipost - dirigente di seconda fascia dal 2005, con contratto a tempo determinato ex art.19, c.6, d.lgs. n.165/2001 – non appare agevole evincere dalla documentazione allegata l’iter procedimentale seguito nella scelta con riferimento alla professionalità richiesta, “che assicuri supporto informatico ... nelle operazioni di regia e di coordinamento delle attività conseguenti alla incorporazione dell’IPOST nell’INPS”, in relazione alla sua dichiarata indisponibilità nel Ruolo dei dirigenti dell’INPS.

Come osservato anche dal Collegio dei sindaci, non appare inoltre coerente la durata – estesa al massimo dei cinque anni – con le esigenze transitorie connesse alla incorporazione dell’ex Istituto soppresso.

Gli incarichi di “Analisi strategica e intelligence antifrode” presso la Direzione centrale audit e sicurezza e di “Gestione flussi economico-finanziari” presso l’Ufficio di segreteria del Direttore Generale, rientrano nel contratto – di cui è cenno nel capitolo 2 - sottoscritto nel 2009 dall’Ente con una società di ricerca e selezione del personale incaricata del reperimento di dieci unità dotate di specifiche professionalità non

tradizionali nella dirigenze pubblica, anche allo scopo di fronteggiare, all'epoca, le allarmanti criticità del personale di ruolo, caratterizzato dalla elevata età anagrafica e dalle sempre più stringenti politiche di contenimento della spesa pubblica.

Tra i candidati proposti, ulteriormente selezionati da una commissione interna, le unità definitivamente assunte assommano a 2, anche in ragione del mutato contesto funzionale di riferimento e della selezione successiva, operata dalla apposita commissione interna.

La Corte osserva che, nonostante la perdurante scopertura dell'organico, la pratica di ricorrere a inusuali forme di provvista del personale debba rimanere limitata e rigorosamente circostanziata, evitando rischi di duplicazioni di procedimenti e aggravii di spesa correlati ai servizi della società di ricerca (125.000 euro), non seguiti dal completo utilizzo delle candidature proposte.

Rilievi analoghi risultano formulati dal Collegio dei sindaci, che ha evidenziato altresì le carenze nella fase programmatica di determinazione del più elevato fabbisogno originario.

Gli incarichi "Sinergie tra gli enti istituzionali" presso l'Ufficio studi e ricerche, "Consulenza di carattere legale e contenzioso" e "Bilancio, patrimonio, flussi contabili e relativa reportistica" presso l'ufficio di segreteria della Presidenza dell'Istituto risultano attribuiti a unità dirigenziali con le seguenti qualificazioni: il primo, sessantenne, dirigente di seconda fascia a tempo determinato presso il vigilante Ministero del lavoro; il secondo, abilitato all'esercizio della professione forense da neppure un quinquennio e con prevalenti esperienze presso uno studio notarile fino al 2009; il terzo, esperto di controllo di gestione e pianificazione strategica presso un cementificio eugubino.

Con riferimento a tali atti – e in particolare per il secondo, che assume carattere emblematico, anche per l'esistenza di una apposita Avvocatura dell'Istituto – appare discutibile l'indicata motivazione "che attualmente all'interno dell'Istituto non è rinvenibile un dirigente in possesso delle specifiche competenze professionali richieste dall'incarico che si intende conferire" e palese il contrasto con la prima raccomandazione formulata dalla Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato, che impone di "utilizzare l'eccezionale forma di provvista per le finalità preordinate dall'ordinamento e, quindi, esclusivamente per la necessità di acquisire professionalità altamente qualificate e indispensabili al raggiungimento degli obiettivi non diversamente perseguibili, che non è possibile rinvenire all'interno dei ruoli dirigenziali dell'Amministrazione".

Parimenti discutibile si rivela il successivo atto di modifica, che conferma la nomina, motivandola con la esigenza di avvalersi di un dirigente particolarmente esperto e qualificato nella consulenza legale e nel contenzioso stragiudiziale, specificatamente nelle operazioni di trasferimento immobiliare per le quali peraltro è già prevista una apposita struttura dedicata e la assistenza di un notorio studio legale specializzato.

Sul punto la Corte ribadisce l'indifferibile necessità di adeguate misure per la gestione trasparente delle procedure di acquisizione delle professionalità esterne - attraverso la predisposizione di una disciplina puntuale ed esaustiva dei criteri e del procedimento di conferimento - e richiama l'esigenza di corredare ciascun provvedimento di analitica indicazione dell'iter preordinato alla sua adozione, che trova conferma nella recente delibera della Sezione centrale del controllo di legittimità n.18 del 16 settembre 2010.

Sottolinea inoltre che i sei incarichi attribuiti nel 2010 sono stati adottati nel primo periodo di esercizio da parte del Presidente dei poteri precedentemente spettanti al CdA - di cui 3 il 28 giugno, 1 il 1° luglio e 2 il 30 luglio - senza previa disamina nelle periodiche riunioni informali, tenute con l'intervento dei sindaci e l'assistenza del magistrato della Corte.

Rimanendo in tema di applicazione dell'art.29 del Regolamento di organizzazione, meritano infine menzione la genesi e le successive vicende relative all'incarico di prima fascia, conferito ai sensi del comma 5, cui si è fatto riferimento nel precedente capitolo 3 in tema di riorganizzazione delle strutture della Direzione generale.

La nomina in questione riguarda l'acquisizione dall'esterno di una unità dirigenziale specificamente qualificata, cui è stato attribuito, in un primo tempo, l'incarico dirigenziale di seconda fascia quale Responsabile del neo istituito Ufficio stampa - con determinazione commissariale n.89 del 27 novembre 2008 - cui ha fatto seguito, dopo meno di un anno, la preposizione dello stesso incaricato alla Direzione centrale Comunicazione, appena innalzata da "progetto" a prima fascia, con determinazione commissariale n.190 del 16 ottobre 2009.

Le ulteriori peculiarità sono costituite dalla convulsa e intersecata successione degli atti adottati, poiché il secondo incarico succede al conferimento della titolarità della Direzione centrale neo istituita, nella fase di avvio, a un dirigente di seconda fascia al suo primo incarico superiore, immediatamente spostato in altra Direzione resasi nel frattempo vacante.

Nel contempo la predetta Direzione Comunicazione è stata affidata ad interim: una prima volta, al Vicario del Direttore generale al fine di assicurare la necessaria continuità direzionale (determinazione n.187 del 16 ottobre 2009) "in attesa di poter conferire il medesimo incarico a un dirigente esterno dotato di specifica professionalità, alla scadenza del blocco per le assunzioni"; una seconda volta (determinazione n.17 del 25 gennaio 2010), al neo nominato Direttore centrale per le pensioni, "in attesa di poter provvedere definitivamente all'attribuzione dell'incarico in oggetto e comunque non oltre il 31 dicembre 2010".

Conviene sottolineare che mentre le motivazioni del primo conferimento si fondano sul possesso dei necessari requisiti del dirigente prescelto e selezionato in una rosa di candidati interni di alto profilo manageriale, la successiva scelta – effettuata a distanza di due settimane – viene basata "come da consuetudine consolidata su un candidato esterno, dotato di specifiche professionalità".

5.4 Nel 2009 la spesa sostenuta per il personale, in termini finanziari di competenza, ammonta ad un importo complessivo impegnato di 1.616 mln di euro (1.689 nel 2008) e costituisce il 44% delle spese di funzionamento di parte corrente (58% nel 2008), pari a 3.659 mln di euro.

I suddetti oneri, ripartiti tra UPB4 (Risorse umane) e UPB5 (Risorse strumentali), mostrano una diminuzione di 73 mln di euro a fronte di un obiettivo di risparmio per il 2009 di 184 mln di euro connesso alla riduzione dell'organico disposta a fine 2008.

La flessione del 4,3% risente sia dell'andamento decrescente delle unità di personale in servizio e del processo di riorganizzazione, sia degli esiti incrementali derivanti fondamentalmente dai rinnovi contrattuali, al netto della diminuzione del 10% stabilita dall'art. 67 della legge n.133/2008.

In particolare, gli oneri per il personale imputati alla UPB4 registrano un importo di 1.682.611.543 euro nel preventivo e di 1.573.713.822 euro nel rendiconto dell'esercizio 2009, mentre nel 2010 presentano uno stanziamento di 1.690.773.784 euro nel preventivo e di 1.708.653.157 nell'assestamento, comprensivo peraltro quest'ultimo degli aumenti connessi al trasferimento del personale IPOST per effetto del D.L. n.78/2010 e degli incrementi contrattuali, che contemperano la forte diminuzione dovuta al calo del personale in servizio.

L'andamento del costo del lavoro viene riportato nella seguente tabella, elaborata sulla base degli elementi forniti dall'Istituto.

COSTO DEL LAVORO

(migliaia di euro)

DATI DI BILANCIO CONSUNTIVO	2007	2008	2009	Variazioni 2008/2009
SPESE PER COMPETENZE FISSE	813.900	793.360	764.234	-3,67%
SPESE PER COMPETENZE ACCESSORIE	484.594	494.872	451.870	-8,69%
SPESA PER RETRIBUZIONE LORDA	1.298.494	1.288.232	1.216.104	-5,60%
COMPETENZE NON RETRIBUTIVE	326.594	348.868	322.942	-7,43%
COSTO DEL PERSONALE	1.625.088	1.637.100	1.539.046	-5,99%
ALTRE SPESE + FRINGE BENEFITS	69.512	66.173	70.745	6,91%
COSTO DEL LAVORO	1.694.600	1.703.273	1.609.791	-5,49%

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

Le medie pro-capite delle retribuzioni annue nel triennio 2007/2009, distinte per qualifica, sono illustrate nella seguente tabella elaborata sui dati del conto annuale.

(euro)

QUALIFICA	RETRIBUZIONI MEDIE TOTALI INCLUSI ARRETRATI			
	2007	2008	2009	2008/2009
Dirigenti I F	227.903	217.616	258.326	+18,7%
Dirigenti II F	152.255	158.491	176.810	+11,6%
Medici	85.665	91.749	93.257	+1,6%
Professionisti	124.753	114.085	132.660	+16,3%
Pers. ruolo a esaurimento	88.586	88.796	99.781	+12,4%
Area C	38.778	38.851	40.744	+4,9%
Area B	30.549	31.582	33.604	+6,4%
Area A	27.069	27.725	30.625	+10,5%
Media ponderata totale	41.769	41.803	43.983	+5,2%

Dai dati emerge l'aumento della media ponderata totale del 5,2%, fondamentalmente rappresentativo di quello delle aree professionali A-B-C (7,2%), mentre gli incrementi relativi ai dirigenti contribuiscono ad allargare la forbice rispetto alle predette aree professionali.

Accrescimenti sensibili riguardano anche i professionisti - soprattutto nella componente accessoria dei legali - a fronte del contenuto aumento complessivo dei medici, interessati dai maggiori compiti indicati nel capitolo 7.

Su tale situazione andranno ad incidere le rigorose misure legislative del 2010, che stabiliscono - a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 - un abbattimento dei trattamenti economici complessivi del 5% per la parte eccedente i 90.000 euro lordi annui e fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente i 150.000 euro, nell'ambito del solo pubblico impiego.

In proposito la Corte ribadisce che le riduzioni rigide e generalizzate rischiano di incidere sulle politiche retributive e sulle specificità proprie dell'Ente, trascurandone la precipua funzione di azienda di servizi e il livello di produttività raggiunto che, nel consuntivo dell'anno 2009, mostra una crescita del 16% (6% nel 2008) - con impatto pari al 12,6% (5% nel 2008) nell'ambito dei soli processi "primari" - strettamente e oggettivamente collegata all'incremento della produzione e alla riduzione delle unità in servizio.

Meritano in ultimo un breve cenno l'andamento discontinuo degli interventi di natura assistenziale e sociale in leggera crescita - riportati a partire dal 2007, nella tabella che segue - e il forte calo soprattutto dei mutui edilizi.

(euro)

	2007	2008	2009	2008/2009 Variazione assoluta	2008/2009 Variazione %
Polizza sanitaria	9.900.494	9.566.916	9.658.664	+91.748	+1%
Borse di studio	2.306.600	2.599.740	2.600.000	+260	-
Sussidi Straordinari	359.500	500.000	1.841.336	+1.341.336	+268%
Soggiorni e sussidi	3.346.808	3.235.179	3.334.792	+99.613	+3,1%
Totale interventi assistenziali e sociali	15.913.402	15.901.835	17.434.792	+1.532.957	+9,6%
Prestiti	142.611.808	130.263.738	130.008.043	-255.695	-0,2%
Mutui edilizi	112.649.424	128.750.849	94.171.363	-34.579.486	-26,9%

5.5 Gli oneri per il personale in attività di servizio imputati alla UPB4 non esauriscono tutte le spese inerenti le risorse umane, che trovano allocazione anche nella UPB5, nell'ambito delle categorie degli oneri di funzionamento e degli interventi diversi.

Appare rilevante, nella presente trattazione sul costo globale delle risorse umane e sulle corrispondenti politiche di gestione, segnalare alcune spese emblematiche delle dimensioni e dell'andamento dell'acquisizione di prestazioni esterne, i cui tratti salienti sono indicati per il triennio 2007-2009 nel prospetto seguente.

(euro)

	2007	2008	2009	2008/2009 Variazione assoluta	2008/2009 Variazione %
Formazione	3.560.413	2.987.240	4.753.864	+1.766.624	+59,1%
Lavoro interinale	4.860.000	4.550.367	9.008.551	+4.458.184	+98%
Avvocati domiciliatari	-	-	3.935	-	-
Componenti esterni commissioni mediche	1.127.814	3.233.200	5.567.599	+2.334.399	+72,2%

In seguito della concentrazione degli acquisti nella Direzione centrale Risorse strumentali, il budget di formazione e addestramento del personale nell'esercizio 2009 è rifluito nella predetta Direzione, con esclusione della gestione del capitolo sulla docenza interna, di competenza della Direzione centrale Risorse umane, presso la quale la formazione ha trovato allocazione dopo il riordinamento delle funzioni centrali.

Le somme impegnate, pari a 4.753.864 euro e corrispondenti al 79% del budget stanziato, mostrano una ripresa soprattutto rispetto alla contrazione del 2008, con la prospettiva di una riduzione nella misura del 50%, dal 2011, in applicazione dell'art.6, c.13, della legge n.125/2010.

Nell'anno 2009, prime fra tutte per importo, spiccano le spese per la fornitura di lavoro temporaneo - trasferite dalla UPB4 alla UPB5, fra le uscite per l'acquisto di servizi - che risultano raddoppiate nell'importo e che rischiano di tramutarsi in un esercizio stabile di impiego all'interno dell'Ente, tenendo conto che l'assestato 2010 prevede impegni per circa 31 mln di euro, e quindi un ammontare di oltre tre volte superiore alla punta del 2009.

A decorrere dall'anno 2011, tuttavia, l'art.9, c.28, della precitata legge n.125/2010 stabilisce che la spesa per personale, relativa alla somministrazione di lavoro, non possa essere superiore al 50% di quella sostenuta per il 2009.

Sull'argomento ribadisce la Corte la problematica connessa, sia al profilo della sicurezza - nell'affidamento dell'acquisizione di dati sensibili a lavoratori dipendenti da un diverso soggetto giuridico (la società di lavoro interinale) e nelle connesse difficoltà di controllo delle prestazioni svolte - sia all'aspetto dell'anomalo utilizzo di uno strumento straordinario per sopperire a carenze di organico e per lo svolgimento delle ordinarie funzioni istituzionali.

Del tutto irrilevante per il 2009 sull'ammontare totale degli impegni, ma di importo assoluto consistente negli stanziamenti iniziali 2009 e 2010 è la spesa prevista per incarichi ad avvocati domiciliatari, pari a 15 mln di euro.

L'esiguità della somma riportata in tabella conferma comunque la pressoché totale inattuazione della sperimentazione programmata a partire dal 2009 e il suo sostanziale slittamento al 2010, trattato nel capitolo 9, cui si fa rinvio e che ne mette in luce il concreto avvio nel 2011.

Quanto ai compensi esterni delle commissioni mediche per l'accertamento dell'invalidità civile, delle situazioni di handicap e di disabilità, l'aumento nell'ultimo anno del 72% e l'importo di 19 mln di euro nelle previsioni assestate 2010 sono da ricondurre alle osservazioni formulate sul reclutamento dei 798 medici nel capitolo 7, cui si rimanda.

Significativa è infine la spesa relativa al personale esterno in alcuni importanti contratti stipulati dall'Amministrazione, come per la fornitura degli interventi per l'integrazione del sistema SAP-Payroll, interamente affidato sulla base di giornate uomo; o il progetto di evoluzione del servizio di Business Continuity e Disaster Recovery dell'INPS in cui, a fronte di una spesa complessiva prossima a 7 mln di euro, circa il 9% riguarda servizi di progettazione, realizzazione, assistenza operativa e manutenzione in base a tariffe orarie; o il progetto di formazione e change management finalizzato a "supportare" il personale INPS nella realizzazione della riorganizzazione delle strutture e dei processi, per un onere di circa 5 mln di euro (3,5 mln nel 2009 e 1,4 nel 2010).

5.6 Le linee di politica gestionale delle risorse umane - irrigidite dal blocco generalizzato delle assunzioni e dei trattamenti economici - appaiono orientate ad una forte spinta al massimo utilizzo degli aggiornamenti tecnologici e ad una numerosa e ripetuta serie di misure riorganizzative delle strutture, delle procedure amministrative e dei processi di lavoro, per fronteggiare il massiccio esodo di personale e le nuove gravose competenze affidate all'Istituto.

Perplexità e preoccupazioni destano peraltro le scelte di ricorso sempre più ampio e frequente a prestazioni esterne - spesso acquisite per l'esercizio di delicate e strategiche funzioni istituzionali, come nel caso dei medici convenzionati per l'invalidità civile - sia in via diretta, sia attraverso appalti di servizi, caratterizzati da ampie quote di forme consulenziali e di impiego di risorse umane, in ragione soprattutto dei possibili rischi di modifiche organizzative di natura strutturale e della perdita del governo di talune delle principali attività dell'Ente.

Nel quadro delle vigenti limitazioni, meritano pertanto attenta considerazione e la massima consentita applicazione i previsti istituti della mobilità e, soprattutto, delle deroghe alle assunzioni, corroborate da motivate e documentate richieste di adeguate

dotazioni di risorse umane proprie, che consentano il ricambio delle unità di uscita, accelerato dall'inasprimento delle recenti norme sul trattamento di attività e pensionistico, introdotte – come in precedenza già sottolineato – nel solo settore dell'impiego pubblico.

Un rilievo centrale assumono, comunque, gli indirizzi formulati dal CIV, sulla piena valorizzazione delle professionalità interne – da specializzare con adeguati percorsi formativi, che precedano e accompagnino i processi di riordino – e sulla continua ricerca della massima condivisione delle scelte adottate dal vertice di indirizzo gestionale dell'Istituto, ferma restando, per le oggettive necessità di transitorio ricorso a prestazioni esterne, la fissazione di rigorosi criteri selettivi.

6 – Le contribuzioni

6.1 Nell'ambito delle entrate correnti, che registrano un importo complessivo di 233.648 mln di euro, quelle per contribuiti (145.031 mln di euro) coprono una quota del 62% - con un calo nell'incidenza di 2 punti percentuali rispetto al 2008 - e diminuiscono di 2.635 mln di euro (-1,8%).

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

2005	2006	2007	2008	2009
+3%	+4%	+12%	+8%	-1,8%

Nel 2009 è evidente la prevista inversione di tendenza rispetto al quadriennio precedente, trovando la contrazione delle entrate contributive - che ha riguardato in massima parte i lavoratori dipendenti da aziende non agricole (-2.967 mln di euro) - chiara derivazione dal difficile momento di crisi economica.

Diminuisce, pertanto, l'apporto del sistema produttivo alla tutela previdenziale e si dilatano i trasferimenti statali nell'aggregato delle entrate correnti, che passano da 79.180 mln di euro del 2008 a 84.199 mln del 2009, nonostante l'aumento di talune aliquote e della platea dei soggetti tenuti alla contribuzione, la cui incidenza appare peraltro modesta non riguardando la più vasta area del lavoro dipendente.

6.2 Nell'ambito delle entrate contributive collegate al comparto di maggiore consistenza, relativo al lavoro dipendente, il decremento deriva dalla forte contrazione del numero degli iscritti (-160.000 nel solo Fondo pensioni lavoratori dipendenti), restando sostanzialmente irrilevante l'estensione dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria a tutti i datori di lavoro già esonerati *ex lege* o da specifici decreti ministeriali.

Come indicato nel precedente referto, sono infatti tenuti a versare i contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria (1,31%), l'assicurazione per malattia (2,22%) e maternità (0,46%), le imprese dello Stato, degli enti pubblici e degli enti locali, privatizzate e a capitale misto, a decorrere dal 1° gennaio 2009.

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

(milioni di euro)

Lavoro dipendente	Contributi			
	Anno		Variazioni	
	2008	2009	assolute	%
	96.848	92.879,1	-3.968,9	-4,1
FPLD	89.688	86.261	-3.427	-3,8
FPLD Trasporti	1.087	1.092	5	0,5
FPLD Telefonici	752	758	6	0,8
FPLD Elettrici	712	608	-104	-14,6
FPLD INPDAI	2.374	2.196	-178	-7,5
Gestione Prestazioni temporanee (GPT)	18.854	18.017,7	-836,3	-4,4

Risulta particolarmente significativo e preoccupante il calo imponente – di circa 4 mld di euro – verificatosi nel comparto fondamentale del sistema, concentrato nel Fondo che ne costituisce il cardine (-3,8 mld nel FPLD), con il conseguente rallentamento della fase di lento recupero della gravosa situazione debitoria pregressa.

Non minore rilievo assume la flessione nella Gestione delle prestazioni temporanee, soprattutto per l'indebolimento della funzione di sostegno gratuito all'intero comparto del lavoro dipendente - prevista per legge - e di finanziamento, sia pure fruttifero, alle altre gestioni passive.

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

L'aliquota contributiva per gli iscritti alla Gestione separata (dei c.d. "parasubordinati"), non assicurati presso altre forme obbligatorie, è aumentata ancora nel 2009 dell'1%, attestandosi nella misura del 25,72% e si eleva al 26,72% dal 1° gennaio 2010.

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

(milioni di euro)

Lavoro autonomo	Contributi			
	Anno		Variazioni	
	2008	2009	assolute	%
	17.464,5	17.460,2	-4,3	0
CDCM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	910	931	21	2,3
Artigiani	8.010	7.867	-143	-1,8
Commercianti	8.545	8.662	117	1,4
Gestione separata ("parasubordinati")	6.728	6.730	2	0

Una particolare attenzione richiede l'invarianza della gestione separata, che ha sinora assicurato un fondamentale ruolo di compensazione – sia pure parziale – agli squilibri degli altri settori, soprattutto di quello agricolo.

6.4 Strettamente collegata all'andamento delle contribuzioni e della spesa pensionistica, risulta la dinamica delle iscrizioni dei lavoratori dipendenti, che nel corso del 2009 diminuiscono complessivamente di 259.637 unità (-1,3%), nell'ambito delle principali gestioni pensionistiche.

In particolare la platea dei soggetti che concorrono alla formazione delle entrate contributive del comparto del lavoro dipendente viene riportata nella seguente tabella:

Numero iscritti

Lavoratori dipendenti	Anno		Variazioni	
	2008	2009	assolute	%
	13.019.342	12.845.963	-173.379	-1,3
FPLD	12.590.000	12.430.000	-160.000	-1,3
FPLD Trasporti	105.966	106.300	334	0,3
FPLD Telefonici	60.100	57.000	-3.100	-5,2
FPLD Elettrici	41.900	38.500	-3.400	-8,1
FPLD INPDAI	47.800	43.500	-4.300	-9,0

Alle categorie elencate si aggiungono quelle relative al Fondo speciale Ferrovie dello Stato e ad alcune gestioni pensionistiche minori (Enti pubblici creditizi), sostitutive (volo, dazio, spedizionieri doganali) e integrative (minatori, gas, esattoriali enti disciolti, fondo personali dei porti di Genova e Trieste) dell'AGO.

L'andamento negativo delle iscrizioni ha ulteriormente inciso sul deterioramento del rapporto tra iscritti e prestazioni e tra contributi e prestazioni, che viene riportato nella tabella seguente.

	Rapporto prestazioni/iscritti *		Rapporto prestazioni/contributi**	
	Anno		Anno	
	2008	2009	2008	2009
Lavoratori dipendenti	0,79	0,79	1,09	1,31
FPLD	0,76	0,76	0,98	1,18
FPLD Trasporti	1,10	1,08	2,07	2,11
FPLD Telefonici	1,16	1,23	2,24	2,33
FPLD Elettrici	2,43	2,61	3,30	4,01
FPLD INPDAI	2,45	2,75	2,17	2,66
Gestione prestazioni temporanee (GPT)			0,63	0,80

Fonte: Bilancio consuntivo per l'anno 2009 – Relazione del Collegio sindacale

***Indica il numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto**

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

In particolare il rapporto tra contributi e prestazioni (18.017,7/14.331,5 mln di euro) della Gestione prestazioni temporanee, emergente appunto dalla comparazione dei rispettivi importi, segna un allarmante aumento di incidenza delle seconde (da 0,63 a 0,80) e quindi una ridotta capacità di copertura dei primi in sensibile calo (-836 mln di euro).

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

Numero iscritti

Lavoratori autonomi	Anno		Variazioni	
	2008	2009	assolute	%
	4.432.634	4.437.799	5.145	0,1
CDCM	486.450	477.016	-9.434	-1,9
Artigiani	1.901.972	1.889.651	-12.321	-0,6
Commercianti	2.044.212	2.071.112	26.900	1,3
Gestione separata	1.821.000	1.730.000	-91.000	-5,0

I dati confermano la già rilevata attenzione richiesta dalla Gestione separata che, in controtendenza con l'andamento degli anni precedenti, vede un notevole calo del numero degli iscritti (-5%), collegato agli effetti della crisi economica sul mercato del lavoro.

Le categorie più colpite risultano, infatti, quelle legate a forme contrattuali c. d. atipiche, che mostrano estrema flessibilità in uscita e sono anche quelle meno coperte dagli ammortizzatori sociali.

Il progressivo deterioramento del rapporto, tra iscritti e prestazioni e tra contributi e prestazioni è riportato nella tabella seguente.

	Rapporto prestazioni/iscritti*		Rapporto prestazioni/contributi**	
	Anno		Anno	
	2008	2009	2008	2009
Lavoratori autonomi	0,91	0,92	1,23	1,28
CDCM	2,37	2,45	3,94	3,70
Artigiani	0,81	0,83	1,23	1,32
Commercianti	0,65	0,65	0,94	0,97
Gestione separata	0,10	0,12	0,05	0,06

Fonte: Bilancio consuntivo per l'anno 2009 – Relazione del Collegio sindacale

*Indica il numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto

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

Tanto per il comparto del lavoro dipendente, che per l'area degli autonomi, la flessione del gettito contributivo, cui fa da contraltare l'aumento delle prestazioni, rispecchia gli effetti generalizzati della crisi economica che ha interessato tutti i settori di competenza dell'Istituto.

6.5 L'andamento delle entrate per contribuzioni risulta fortemente influenzato - come già evidenziato - oltre che dalle negative contingenze economiche, anche da fattori strutturali, indotti dalle dinamiche del mercato del lavoro, che producono effetti sul sistema previdenziale.

Sulla situazione dei posti di lavoro, l'ISTAT ha rilevato, al 31 dicembre 2009, un tasso di disoccupazione dell'8,5%, superiore di 1,5 punti percentuali rispetto all'anno precedente.

La contrazione delle unità occupate deriva dalla flessione media dei dipendenti (-12.000), degli autonomi (-35.000) e degli iscritti alla gestione separata (-30.000).

In merito a questi ultimi è necessario operare alcune distinzioni tra le diverse componenti della gestione stessa: i professionisti risultano, infatti, in aumento (+23.000 unità), mentre i collaboratori esclusivi diminuiscono in media di 53.000 unità (-6%); un calo registrano anche le imprese non agricole che occupano lavoratori dipendenti, con una flessione strutturale media di circa 13.000 unità.

Tra i fenomeni significativi verificatisi nel corso del 2009, meritano considerazione l'“emersione” del lavoro occasionale di tipo accessorio (c.d. buoni

lavoro) e la regolarizzazione dei rapporti di lavoro domestico, che in parte hanno inciso sulla dinamica delle entrate contributive.

Il buono lavoro ("voucher") - introdotto dal D.Lgs. 276/03, di "attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n.30" - è uno strumento che consente di retribuire, garantendo allo stesso tempo copertura previdenziale presso l'INPS e assicurativa presso l'INAIL, le prestazioni "minime" (a titolo esemplificativo: impieghi occasionali in agricoltura, baby-sitting, ripetizioni, sistemazione occasionale di parchi e giardini, partecipazione a manifestazione ed eventi culturali).

Il meccanismo prevede, infatti, che il valore nominale di ciascun voucher (10 euro) comprenda la contribuzione in favore della gestione separata dell'INPS (13%) e l'assicurazione INAIL (7%), oltre all'utilizzo di buoni con multipli di importo.

La sperimentazione del sistema, avviata ad agosto 2008 in occasione della stagione della vendemmia, ha visto la vendita - secondo dati ufficializzati dai vertici dell'Istituto - di circa 600.000 "voucher", pari a oltre 108 mila giornate di lavoro emerse, per un totale di lavoratori impegnati stimabile in 36.000 unità.

Nella iniziale formulazione legislativa lo scopo era, dunque, quello di fare emergere prestazioni prevedibilmente destinate ad incrementare l'area del lavoro nero, per la loro modesta entità, connessa alla ristretta platea dei destinatari e al limitato campo di attività di impiego del nuovo strumento.

I settori di attività, nonché le categorie di prestatori e committenti hanno visto un progressivo ampliamento, con ripetuti interventi da parte del Legislatore (L.n.133/2008; L.n.33/2009; L.finanziaria 2010): gli attuali committenti comprendono famiglie, privati, aziende, imprese familiari, imprenditori agricoli, enti senza fini di lucro, Enti pubblici ed Enti locali; il ricorso ai "voucher" per alcuni dei suddetti committenti risulta peraltro limitato a specifici settori o ambiti di attività; i prestatori includono pensionati, studenti con meno di 25 anni, percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito, lavoratori part-time, cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

La propensione all'utilizzo dei "voucher" da parte del sistema produttivo conferma la potenziale validità dello strumento per introdurre flessibilità nel mercato del lavoro e, nel contempo, per remunerare in modo trasparente piccoli lavori occasionali.

L'ampia diffusione - più di 3,6 milioni di "voucher" venduti al 1° gennaio 2010, per un valore del mercato del lavoro emerso pari a 36 milioni di euro e 7,3 milioni di "voucher" fino a tutto il mese di luglio 2010 - impone tuttavia un attento monitoraggio

per evitare che, in caso di non corretta applicazione della disciplina del lavoro occasionale di tipo accessorio, si verifichino fenomeni di elusione delle regole poste alla base dei tradizionali rapporti di lavoro.

Una attenta riflessione pertanto appare indispensabile, ai fini della predisposizione di un adeguato sistema di controlli che consenta di individuare tempestivamente e prevenire eventuali abusi, onde evitare le distorsioni verificatesi a seguito dell'individuazione della figura dei collaboratori coordinati e continuativi iscritti alla gestione separata, per i quali, soprattutto nel settore dei servizi, il rapporto di collaborazione risulta spesso impiegato per "coprire" veri e propri rapporti di lavoro subordinato.

Sul fronte della regolarizzazione del personale adibito al lavoro domestico - in qualità di colf o badante - la c.d. sanatoria introdotta dall'art.1 ter della L.n.102/2009, ha consentito di iscrivere direttamente all'INPS 2.041 lavoratori italiani o cittadini comunitari; le denunce di emersione e relativi contratti, presentati al Ministero dell'Interno per i cittadini extracomunitari - a seguito della procedura conclusasi regolarmente al 31 dicembre 2009 - si sono tradotte in 33.841 iscrizioni, su un totale di 294.744 istanze.

L'incidenza sul sistema produttivo dei lavoratori stranieri (Rapporto INPS 2009) appare in costante crescita e la loro presenza viene stimata in oltre 4 milioni di unità, considerando anche i regolari non ancora iscritti all'anagrafe: il 2009, nonostante la crisi economica, vede la crescita dei lavoratori stranieri tra gli occupati (+200.000).

I settori principali di impiego riguardano i servizi (54,5%), l'industria (33,6%) e l'agricoltura (7,7%); la bassa percentuale di impiego di manodopera straniera in quest'ultimo settore, comparata con gli altri, costituisce chiaro sintomo confermativo della notoria area di lavoro in nero.

L'apporto del lavoro degli immigrati al PIL nazionale è significativo per un valore di 134 mld di euro e i lavoratori extracomunitari assicurati all'Istituto - ovvero con almeno un versamento contributivo, all'inizio del 2010 - ammontano a 1.569.396 per un importo totale imponente di contributi versati pari a 6.260,8 mln di euro e quindi di quasi 6,3 mld di euro, che avvicina circa il 5% del monte contributivo globale (145 mld di euro).

In questo contesto, risulta evidente come l'Italia, al pari di altri paesi europei, non potrà fare a meno dell'apporto dei lavoratori stranieri al sistema produttivo e previdenziale, considerato altresì che la maggior parte di essi e in particolare degli extracomunitari, ha un'età inferiore ai 40 anni ed una vita lavorativa ancora lunga, che consente di compensare, in parte, l'invecchiamento della popolazione italiana.

Con specifico riguardo al sistema previdenziale, conserva tuttavia piena validità l'osservazione formulata nel precedente referto, che sottolineava come, per molte categorie, in ragione della tipologia di lavori svolti (e segnatamente per i servizi domestici e familiari), l'aliquota contributiva risulta pari a circa il 17% - praticamente la metà di quella ordinaria - e quindi di livello insufficiente per il finanziamento pensionistico.

Ne deriverà, per effetto del metodo di calcolo contributivo, l'erogazione di pensioni molto basse, con possibile ingresso dei soggetti interessati nello Stato assistenziale o ritorno nei paesi d'origine, e conseguenti oneri considerevoli per il pagamento all'estero delle pensioni originate dalla contribuzione versata in Italia e la gestione, sempre all'estero, dei diritti da essa derivanti (pensioni di reversibilità, inabilità, ecc.).

Inoltre va attentamente considerato che la crescita esponenziale delle contribuzioni, collegata ad una "popolazione" giovane di iscritti, si traduce - nell'ambito del sistema previdenziale - in un forte beneficio transitorio nella fase di "carico", ma produce effetti di rinvio e di parallelo appesantimento degli oneri per le prestazioni future, che non trovano evidenza nei conti dell'Istituto.

7 – Le prestazioni

7.1 Le prestazioni - che continuano a costituire l'area principale dell'attività dell'Istituto e comprendono pensioni di previdenza e assistenza e interventi di sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie - si configurano come la maggiore fonte di uscita: 209 mld di euro, di cui 186.183 mln per rate di pensione e connessi trattamenti di famiglia e 22.986 mln, per prestazioni temporanee.

Il trend dell'onere per prestazioni si rivela in aumento, con un incremento di 11.166 mln di euro (+5,6% rispetto all'esercizio 2008) e in ulteriore crescita, se lo si confronta con il 2008 (+4,5% rispetto al 2007).

Nella composizione, l'incremento della spesa ha riguardato soprattutto i trattamenti pensionistici (+6.601 mln di euro), ma è particolarmente significativo l'aumento delle prestazioni temporanee (+4.565 mln di euro), che risulta più che raddoppiato rispetto a quello prodottosi nel corso 2008 (+2.210 mln di euro rispetto al 2007), quale conseguenza del pieno dispiegarsi degli effetti della crisi economica.

In controtendenza rispetto al costante decremento registrato negli anni precedenti, emerge nel 2009 un incremento degli interessi passivi pagati su prestazioni arretrate, che in misura minore si registra anche per le prestazioni a sostegno del reddito, ma è particolarmente evidente in riferimento alle prestazioni pensionistiche, in risalita da 80,5 mln di euro nel 2008 a 100 mln nel 2009.

La rilevata criticità, tra l'altro, non appare coerente con l'aumento della produttività - di successiva trattazione - verificatosi in entrambe le aree e con i tempi di liquidazione delle prestazioni, progressivamente ridotti, sino a raggiungere il 96,1% per le pensioni (94,2% nel 2008) ed oltre il 98% per le prestazioni temporanee liquidate entro 120 gg., termine oltre il quale sono dovuti gli interessi.

Da sottolineare, per quanto riguarda gli interessi passivi pagati per prestazioni pensionistiche arretrate, l'incidenza sul totale della componente relativa agli invalidi civili - che ammonta al 64,9%, pur se in diminuzione rispetto al 2008 (66,9%) - per la quale si attendono ulteriori miglioramenti dalle recenti misure normative e procedurali introdotte per snellire ed accelerare il riconoscimento dell'invalidità e la conseguente erogazione di prestazioni economiche.

7.2 Nell'ambito delle prestazioni - come risulta dalla seguente tabella - gli oneri pensionistici delle principali gestioni si incrementano del 3,6% rispetto al 2008, essenzialmente in collegamento alla perequazione automatica, fissata per il 2009 al 3,2% (1,7% nel 2008) e all'aumento dei trattamenti agli invalidi civili.

Pensioni vigenti al 31.12.2009 e relativa spesa nelle principali gestioni

DESCRIZIONE	ANNO		VARIAZIONI 2008/2009	
	2008	2009	ASSOLUTE	%
GESTIONI PREVIDENZIALI* - vecchiaia e anzianità - invalidità e inabilità - indirette e superstiti	14.459.121	14.425.415	-33.706	-0,2
GESTIONI INTERVENTI DELLO STATO - pensioni sociali - assegni sociali - assegni vitalizi - pensioni CD/CM ante 1989	1.537.313	1.486.659	-50.654	-3,3
GESTIONE INVALIDI CIVILI Comprese indennità (accompagnamento, comunicazione, ecc.)	2.512.506	2.638.042	125.536	5,0
TOTALE	18.508.940	18.550.116	41.176	0,2
SPESA (mln di euro)				
Gestioni previdenziali	151.395,830	156.909,126	5.513,297	3,6
Gestioni int. dello Stato	7.193,305	7.098,142	-95,164	-1,3
Invalidi civili	12.583,428	13.352,451	769,023	6,1
TOTALE	171.172,563	177.359,719	6.187,156	3,6
Importo medio annuo (in euro)				
Gestioni previdenziali	10.471	10.877	407	3,9
Gestioni int. dello Stato	4.679	4.775	95	2,0
Invalidi civili	5.008	5.062	53	1,1
TOTALE	9.248	9.561	313	3,4

* non comprendono le pensioni:

- dei CD/CM ante 1.1.1989
- del personale degli Enti pubblici creditizi
- della soppressa Gestione speciale ex art. 75 DPR n.761/1979
- del personale dei Porti di Genova e Trieste
- del Fondo per l'erogazione dei trattamenti previdenziali vari
- del fondo integrativo del personale INPS
- del Fondo ex Sportass
- del fondo di previdenza delle iscrizione collettive
- del personale che svolge lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari
- dell'assicurazione facoltativa per invalidità e vecchiaia.

Spicca la rilevata crescita – in termini numerici e di spesa, tanto in valore assoluto che percentuale – della gestione degli invalidi civili, mentre quella delle gestioni previdenziali, nonostante il decremento del numero delle pensioni vigenti rispetto al 2008, deriva dalla perequazione automatica – come sopra indicato - quasi raddoppiata rispetto all’anno precedente.

Modesto, anche se in generalizzato aumento, risulta il valore medio delle prestazioni, che segna il maggiore incremento nella più vasta area dimensionale delle gestioni previdenziali.

7.2.1 Nel corso del 2009 l’Istituto ha sottolineato l’impegno dedicato ad un’intensa attività di prevenzione dei rischi - legati soprattutto all’accertamento dell’esistenza in vita dei pensionati – anche con il rilascio di una procedura web, che consente di monitorare i flussi telematici dei decessi e delle variazioni di stato civile trasmessi da parte dei Comuni.

Sempre sul fronte dell’innovazione, il 2009 ha visto la chiusura della fase di sperimentazione della procedura “UNICARPE” (Unificazione Calcolo Retribuzione Pensionabile), che ha coinvolto 83 Sedi dell’Istituto e che è stata, pertanto, estesa a tutto il territorio nazionale.

L’adozione di tale procedura, e la conseguente elevazione del grado di automazione - tanto in riferimento alla gestione del conto individuale che alla liquidazione delle prestazioni - permettono di ridurre i rischi e di recuperare risorse umane, la cui contrazione nel 2009 (-6,5%) ha sottoposto a seria pressione il livello di servizio dell’area pensioni.

Nonostante l’indicato calo delle unità addette al settore, anche nel 2009 vengono evidenziati buoni livelli di qualità del servizio, dimostrati dai parametri dei tempi di liquidazione delle pensioni, riportati nella sottostante tabella.

Prestazioni	Tempi soglia	Anno		Variazioni 2008/2009
		2008	2009	
Prime liquidazioni	30 gg.	73,3%	79,2%	5,9
	120 gg.	94,2%	96,1%	1,9
Inabilità/invalidità	60 gg.	48,6%	57,1%	8,5
	120 gg.	75,6%	84,8%	9,2

Dati: Centro di responsabilità D.C. Pensioni – verifica di budget al 31 dicembre 2009

Viene sottolineato, inoltre, il positivo aumento dell'indice di produttività, che rispetto al 2008 fa registrare un +2,4%, quale conseguenza di molteplici fattori, tra i quali il miglioramento sia delle procedure, che del rapporto forza/presenza del personale.

7.2.2 Nel corso del 2009 sono state liquidate 1.114.246 nuove pensioni, con un decremento del 6,9% rispetto al 2008; le eliminazioni hanno riguardato 1.073.988 pensioni, con un calo dell'1,4%.

Sul fronte della domanda globale di prestazioni – come mostra la seguente tabella - si registra una diminuzione rispetto al 2008 (-5,07%), nella cui composizione è possibile rilevare che la riduzione ha riguardato soprattutto le pensioni di anzianità (-17,92%) sulle quali ha influito l'innalzamento dei requisiti anagrafici introdotto dalla legge n.247/2007.

Volume complessivo delle pensioni

	2008	2009	Variazione 2008/2009
Pervenuto*	1.018.662	966.984	-5,07%
Definito	871.266	821.883	-5,6%
Duplicate/trasferite/annullate	200.568	114.011	-43,2%
Giacenza	41.413	72.503	22%

Dati: Centro di responsabilità Direzione Centrale Pensioni – verifica di budget al 31 dicembre 2009

* **Compresi riesami e ricorsi.**

Il dato più evidente è la forte percentuale di aumento delle giacenze - in netta controtendenza rispetto al 2008 - che viene connesso al picco di domande di pensione di anzianità pervenute a fine 2009, con perfezionamento dei requisiti all'apertura della finestra, nel mese di gennaio 2010.

Oltre alle pensioni di anzianità, l'aumento delle giacenze ha riguardato, in particolare, le pensioni di invalidità/inabilità quale conseguenza di un rallentamento della fase sanitaria, imputabile all'impegno richiesto ai centri medico-legali delle sedi per far fronte ai nuovi adempimenti relativi all'invalidità civile – *in primis* il piano straordinario di verifiche – che hanno determinato incidenze sulla gestione dell'attività ordinaria.

L'indice nazionale di giacenza sul pervenuto viene indicato in miglioramento, passando dal 23% del 2008 al 21% del 2009, tuttavia la situazione permane diversificata sul territorio nazionale: in alcune regioni, nonostante il trend sia comunque in diminuzione, l'incidenza della giacenza sul pervenuto permane di molto

superiore alla media nazionale ed equivale addirittura a 1/3 del pervenuto (Lazio 30,3% e Sicilia 31,5%).

7.3 Sul versante dell'invalidità civile – il cui andamento viene esposto nella seguente tabella - il 2009 registra un sensibile incremento delle domande di interventi economici (+4,3%), che si è tradotto nella crescita delle prestazioni erogate (+6,1%); permane elevato il numero di domande respinte, che aumenta del 35% rispetto al 2008, sebbene i volumi di crescita siano inferiori rispetto all'anno precedente (+42%).

Liquidazione prestazioni da invalidità civile								
Pervenute			Accolte			Respinte		
2008	2009	VAR %	2008	2009	VAR %	2008	2009	VAR %
582.366	607.374	4,29%	511.017	542.402	6,14%	33.756	45.571	35%

Dati: Centro di responsabilità Direzione Centrale Pensioni – verifica di budget al 31 dicembre 2009

Entrato a regime il passaggio all'INPS delle competenze residue alle commissioni del Ministero dell'economia in materia di invalidità civile, l'attività svolta nel 2009 dalle Commissioni mediche di verifica provinciali all'uopo istituite si riassume nei dati seguenti:

- 2.195.246 verbali sanitari trasmessi dalle ASL;
- 1.909.375 verbali esaminati (86,9% dei verbali trasmessi);
- 1.715.781 decisioni agli atti (89,9%);
- 82.972 visite effettuate in relazione ai verbali esaminati (4,3%);
- 110.622 pratiche sospese per ulteriori accertamenti;
- 324.497 casi (14,8% dei verbali trasmessi) decisi con silenzio assenso al decorso del termine di 60 giorni, previsto per l'esercizio della funzione di controllo.

In merito alle decisioni assunte dalle Commissioni va sottolineato che nei casi di visita domiciliare il 25,4% delle richieste si è tradotto in una rielezione (che sale al 53,5% nei casi di visita ambulatoriale), mentre sul totale delle pratiche esaminate la percentuale di respinte si attesta al 2,7%.

Le unità impiegate nell'attività di verifica ordinaria sono di seguito riportate :

Anno di riferimento	2008	2009
Descrizione	Numero	Numero
Medici INPS membri della CMS (Commissione medica superiore)	35	38
Medici INPS membri delle CMVP	558	579
Medici esterni membri delle CMVP	136	197
Medici rappresentanti di categoria	524	526
Operatori sociali	203	209
Totale	1.456	1.549

Nel 2009 si assiste a un crescente impiego di medici esterni rispetto al 2008, a seguito dell'aumento dei volumi di attività (+4% dei verbali trasmessi alle ASL; +6% delle visite effettuate).

Il ricorso a professionisti esterni in regime di convenzionamento, come verrà di seguito specificato, risulta strumento essenziale per assolvere le crescenti attribuzioni dell'Istituto, soprattutto nel settore della invalidità civile.

7.3.1 In materia di invalidità civile va ricordata, inoltre, l'attività posta in essere dall'Istituto per realizzare il piano straordinario di 200.000 accertamenti di verifica, nei confronti dei titolari dei benefici economici, disposto dall'art.80 del D.L. n.112/2008 convertito nella legge n.133/2008.

Nei primi mesi del 2009 sono state poste in essere una serie di misure propedeutiche alla attuazione del predetto piano (predisposizione di apposita procedura informatica, nomina dei componenti delle Commissioni mediche, realizzazione di interventi formativi per i medici e il personale amministrativo), avviato peraltro solo dal mese di aprile 2009 e concluso nei primi mesi del 2010, i cui risultati vengono riportati nella tabella sottostante.

Verifiche straordinarie Invalidi civili

Soggetti da visitare	Totale visite	Verbali definiti	Conferma requisiti sanitari	Non conferma requisiti sanitari	% non confermati	Revoca ass./pens	Revoca indennità accompagnam
200.025	150.799	144.876	128.374	16.502	11,2%	7.725	7.170

Dati: Centro di responsabilità D.C. Pensioni – verifica di budget al 30 dicembre 2009

I soggetti convocati a visita ammontano a 218.771 e, di questi, il 70% è stato effettivamente sottoposto a verifica (come emerge dal numero di visite effettuate), peraltro non intervenuta nei restanti casi riguardanti patologie irreversibili, che

avrebbero dovuto escludere la stessa convocazione, ma la cui tempestiva individuazione ha trovato ostacoli nella interazione con le ASL, soprattutto nella fase iniziale della trasmissione dei fascicoli sanitari richiesti.

Nella stragrande maggioranza dei casi gli esiti delle verifiche hanno condotto alla conferma dei requisiti sanitari (88,6%), anche se significativa appare la percentuale (11,2%) relativa alla mancata conferma, che si è tradotta nella revoca delle provvidenze economiche e che avrebbe consentito nel 2009 - secondo l'Istituto - di risparmiare risorse pari a 2,1 mln di euro mensili.

Sul fronte dell'efficacia dei controlli spicca il risultato della Campania: nel 19,8% dei casi - molto al di sopra della media nazionale - gli esiti degli accertamenti hanno condotto alla denegata conferma dei requisiti sanitari nel solo 40,9% delle visite effettuate, sul totale dei soggetti da esaminare.

Conviene altresì evidenziare che in quasi tutte le regioni del sud Italia - dove peraltro la percentuale di prestazioni agli invalidi civili (sia per pensioni che per indennità) in rapporto alla popolazione residente risulta superiore rispetto al resto del Paese - emerge una percentuale di prestazioni revocate superiore alla media nazionale, a testimonianza della difficile situazione ambientale di tale area territoriale, nella quale sono altresì rilevabili alte percentuali di lavoro nero e di truffe ai danni dell'Istituto, soprattutto per prestazioni erogate a falsi braccianti agricoli e negli elevati livelli di contenzioso, per i quali si rimanda alla specifica trattazione.

Dagli ultimi dati forniti dall'Istituto sui risultati delle verifiche straordinarie - aggiornati a luglio 2010 - emerge quanto illustrato nelle seguenti tabelle:

Assenza a visita

Prestazioni* da sospendere/revocare	Risparmio totale (in euro)**	Prestazioni* revocate	Risparmio totale (in euro)**	% prestaz. revocate su prestaz. da revocare
21.523	92.907.604	6.282	26.417.350	29,2%

* Pensioni, assegni, indennità

** Riferito all'anno

Motivi sanitari

Prestazioni* da sospendere/revocare	Risparmio totale (in euro)**	Prestazioni* revocate	Risparmio totale (in euro)**	%prestaz. revocate su prestaz. da revocare
19.082	79.415.146	11.522	46.514.990	60,4%

* Pensioni, assegni, indennità

** Riferito all'anno

Ai dati sopra riportati vanno aggiunte 5.013 prestazioni da sospendere o revocare per mancanza dei requisiti reddituali, con un risparmio annuale quantificato in 3.512.375 euro.

Il risparmio totale conseguito, derivante dalle prestazioni effettivamente revocate, registra – secondo l’Istituto – un ammontare superiore ai 72 mln di euro, sebbene rappresenti solo il 42,3% degli oltre 172 mln di euro di risparmi quantificati sulla base delle prestazioni da sospendere/revocare.

Le risorse impiegate nell’attività di verifica straordinaria sono riportate nella seguente tabella:

Descrizione	Numero
Presidenti INPS Sottocommissioni decentrate della CMS	101
Medici INPS membri della CMS	38
Medici INPS membri delle Sottocommissioni decentrate della CMS	494
Medici esterni membri delle Sottocommissioni decentrate della CMS	319
TOTALE	952

Rinviando alla trattazione sugli aspetti organizzativi (cap.3), va sottolineato che i risultati positivi del piano straordinario hanno indotto il Legislatore a prevedere ulteriori 100.000 verifiche da effettuarsi nel 2010 e 500.000 nel biennio 2011-2012 e che, per adempiere agli ulteriori compiti – peraltro già assolti nel 2009 scontando incidenze negative sull’attività ordinaria dell’area medico legale - l’Istituto è stato autorizzato ad avvalersi, in presenza dell’intesa con le regioni, delle commissioni mediche ASL, nella composizione integrata da un medico INPS (D.L. n.78/2010, art.10, c.4 bis).

Per la maggiore efficacia dell’attività di verifica, ribadisce la Corte l’importanza sia della selezione del campione di invalidi da sottoporre a visita, adottando criteri che consentano di individuare categorie dove possono celarsi situazioni a rischio di frode, sia della effettiva presenza del medico INPS negli organi collegiali di accertamento, a tutela dell’erario e della uniformità di trattamento sul territorio nazionale.

7.3.2 Nell’area dell’invalidità civile va sottolineata la portata dell’art.20 del D.L. n.78/2009, convertito nella legge n.102/2009 che ha avuto importanti effetti di carattere organizzativo e procedurale sull’attività dell’Istituto e, in particolare, dei centri medico-legali.

La norma ha previsto, a partire dal 1° gennaio 2010: la presentazione all'Ente di tutte le domande per il riconoscimento dell'invalidità civile; la presenza di un medico INPS nelle commissioni mediche delle ASL per il riconoscimento dell'invalidità; l'affidamento all'INPS della gestione dell'intero processo in tema di invalidità civile, nonché la partecipazione di un medico legale dell'Ente stesso in tutti i casi in cui, nei procedimenti giurisdizionali civili relativi a prestazioni sanitarie previdenziali e assistenziali, il giudice nomina un CTU.

Per la sua attuazione l'Istituto ha posto in essere una serie di interventi definendo, con la determinazione commissariale n.189 del 20 ottobre 2009, il flusso organizzativo e procedurale relativo all'invalidità civile e la gestione in via telematica delle domande di invalidità ed annessa certificazione medica.

A tale fine sono stati immediatamente avviati contatti con tutti gli attori coinvolti nel nuovo processo (patronati, medici certificatori, ASL, Regioni) per rendere fruibile e pienamente utilizzabile la procedura telematica e assicurare la tracciabilità di ciascun fascicolo.

Secondo i dati forniti dall'Ente sono in progressivo aumento sia i medici che dispongono del Pin per l'invio telematico delle richieste di invalidità civile, sia le procedure interamente on-line, che consentono – tra l'altro – un più stretto monitoraggio delle fasi del processo per tenere sotto controllo il tempo complessivo entro cui deve essere liquidata la prestazione e non incorrere nel pagamento degli interessi legali.

In fase avanzata viene riferito - dopo l'accordo quadro siglato in data 29 aprile 2010 tra il Ministero del Lavoro e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano – l'avvio delle convenzioni tra le parti (Regioni, INPS e Ministero dell'interno) per l'esercizio, da parte dell'Istituto, delle funzioni di concessione dei trattamenti connessi allo stato di invalidità civile, sulla base della disciplina pattizia negli aspetti tecnico-procedurali.

Le convenzioni possono stabilire anche l'eventuale trasferimento all'INPS - tramite l'istituto della mobilità volontaria intercompartimentale e in deroga alle disposizioni vigenti in materia - del personale dipendente da altre pubbliche amministrazioni per le attività relative all'esercizio delle funzioni concessorie nei procedimenti di invalidità civile.

Per assicurare lo svolgimento delle funzioni attribuite all'Istituto dal predetto art.20 - che la norma impone, come già detto, mediante l'utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali di cui l'Istituto stesso dispone – si è fatto ricorso, oltre che ai

650 medici dell'Istituto, al convenzionamento con medici esterni specialisti in medicina legale o in altre branche di interesse istituzionale.

Ad un primo contingente di 310 medici esterni (determinazione commissariale n. 229 del 10 dicembre 2009), essenzialmente destinati alla realizzazione del piano straordinario di verifica e alla partecipazione alle CTU - ha fatto seguito un secondo contingente di 488 unità, (determinazione commissariale n.17 del 4 giugno 2010) per un totale di 798 medici, che dovrà garantire, in base alle risultanze dei documenti forniti dall'amministrazione, la completa copertura delle 3.534 commissioni mediche delle ASL.

Dal 2010 la funzione medico legale in materia di invalidità civile diventa espressione di una tipica attività istituzionale per i professionisti dell'Ente, costituendo tuttavia una sola parte di quella complessiva, che comprende anche gli adempimenti in materia previdenziale, come gli accertamenti e le verifiche legate alle pensioni di invalidità e inabilità.

Alla luce di quanto detto, pur nel riconoscimento che lo svolgimento di tutte le funzioni attribuite all'Istituto in materia di invalidità civile implica il necessitato ricorso a medici esterni - tra i quali i circa 200 utilizzati nel 2009 come componenti delle Commissioni mediche di verifica provinciali - ribadisce la Corte l'esigenza di una attenta riflessione sulla designazione di tali medici quali componenti delle commissioni delle ASL, e sulla sua rispondenza alla finalità della disposizione di legge, volta a garantire uniformità di giudizio e imparzialità e a prevenire eventuali frodi in materia di invalidità civile e quindi anche ad arginare il fenomeno delle false invalidità che generano l'erogazione di prestazioni indebite.

Di seguito si riportano i dati sulla spesa per i compensi ai componenti esterni delle commissioni mediche per l'accertamento dell'invalidità civile.

Compensi ai medici esterni

(euro)

Consuntivo 2008	Consuntivo 2009	Preventivo 2010	Assestato 2010
3.233.200	5.567.599	7.500.000	19.000.000

Osserva la Corte che i tempi di realizzazione e il buon esito delle iniziative in corso rimangono comunque condizionati dal grado di collaborazione dei diversi soggetti coinvolti e dai rispettivi differenziati livelli di informatizzazione.

Un adempimento ancora inattuato, ma urgente, riguarda l'aggiornamento del decreto ministeriale per la valutazione degli stati di invalidità, risalente al lontano 1992 e ormai superato.

7.4 Gli oneri per prestazioni temporanee (22.986 mln di euro) sono aumentati nel 2009 del 24,8% rispetto al 2008 (18.421 mln di euro); tale incremento costituisce la risultante algebrica di variazioni relative a diverse prestazioni di cui si segnalano le più significative:

- + 1.690 mln di euro per maggiori prestazioni anticipate dalle aziende tenute alla presentazione delle denunce;
- + 1.919 mln di euro per maggiori prestazioni economiche ai disoccupati non agricoli (mobilità, disoccupazione e relativi trattamenti per carichi familiari);
- + 422 mln di euro per maggiori prestazioni economiche erogate direttamente ai lavoratori o rimborsate alle aziende (integrazioni salariali, assegni familiari, assegni per congedi matrimoniali, indennità di malattia e maternità, ecc.);
- + 189 mln di euro per maggiori indennità di disoccupazione e trattamenti per carichi di famiglia ai dipendenti agricoli;
- + 136 mln di euro per maggiori prestazioni a sostegno del reddito a favore dei lavoratori del settore del trasporto aereo;
- + 112 mln di euro per maggiori assegni straordinari per il sostegno del reddito a favore dei lavoratori delle imprese del credito.

La seguente tabella riporta l'andamento degli oneri delle più importanti prestazioni temporanee.

Spesa per le principali prestazioni temporanee*			(euro)
DESCRIZIONE	ANNO		VARIAZIONI 2008/2009
	2008	2009	
Trattamenti di famiglia	3.830.519.333,52	3.760.177.885,40	-70.341.448,12
Trattamenti di integrazione salariale - dipendenti aziende edili - dipendenti aziende lapidee- sett. industria e sett. Artigianato	181.121.021,34	315.683.180,02	134.562.158,68
Trattamenti ordinari di integrazione salariale dipendenti aziende industriali	177.340.968,61	1.422.023.876,58	1.244.682.907,97
Trattamento sostitutivo della retribuzione dipendenti imprese agricole	6.470.084,30	17.254.410,35	10.784.326,05
Trattamento di rimpatrio ai lav. Extracomunitari	76.466,72	82.453,95	5.987,23
Trattamenti ordinari di disoccupazione	3.050.930.458,33	4.198.102.430,90	1.147.171.972,57
Trattamento di fine rapporto (Fondo garanzia)	445.588.335,02	414.686.324,27	- 30.902.010,75
Trattamenti economici di malattia e maternità	4.202.846.442,65	4.202.857.962,80	11.520,15
Trattamenti di richiamo alle armi	627.269,00	629.118,38	1.849,38
TOTALE	11.895.520.379,49	14.331.497.642,65	2.435.977.263,16

* Fonte: Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti. Rendiconto dell'anno 2009 (dati economici)

Evidenti appaiono gli effetti prodotti, per tutto il 2009, dalla crisi economica che si riflettono soprattutto nell'aumento dei trattamenti ordinari di integrazione salariale (+74,3%, rispetto al 2008, nei settori edilizia e aziende lapidee; +701,8% nell'industria) e di disoccupazione (+37,6% rispetto al 2008).

Alla spesa esposta in tabella va aggiunta quella per i trattamenti della cassa integrazione straordinaria a carico del bilancio GIAS, che ammonta nel 2009 a 1.013 mln di euro, con una maggiore somma di 560 mln di euro rispetto al 2008.

Tra gli indici di gestione sono stati confermati nel 2009 gli obiettivi fissati nel 2008 per la liquidazione di tutte le prestazioni entro 120 e 30 giorni, fatta eccezione per quello sulla disoccupazione ordinaria entro 30 giorni, innalzato al 90% (10 punti percentuali in più), in virtù del superamento del limite fissato nell'anno precedente.

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

INDICATORE	OBIETTIVO 2009	CONSUNTIVO	
		2008	2009
Tempo soglia liquidazione DSO entro 30 giorni	90%	83,65%	82,98%
Tempo soglia liquidazione DSO entro 120 giorni	100%	98,87%	98,96%
Tempo soglia liquidazione DS RR entro 30 giorni	80%	75,83%	75,26%
Tempo soglia liquidazione DS RR entro 120 giorni	100%	98,05%	98,57%
Tempo soglia liquidazione DS agricola entro 120 giorni	100%	96,36%	98,67%
Tempo soglia liquidazione Indennità malattia entro 30 giorni	30%	27,56%	37,93%
Tempo soglia liquidazione Indennità malattia entro 120 giorni	100%	74,78%	82,34%

Dati: Verifica di budget al 31.12.2009 - Centro di responsabilità prestazioni a sostegno del reddito

Il raggiungimento degli obiettivi - peraltro in un contesto di sensibile aumento del carico di lavoro complessivo di successiva esplicazione - si conferma, in linea generale, sul livello del 2008, fatta eccezione per un lieve peggioramento relativo alla Disoccupazione ordinaria e alla Disoccupazione requisiti ridotti entro 30 giorni, mentre vengono in evidenza i notevoli miglioramenti per quanto attiene la liquidazione delle indennità di malattia.

Quest'ultimo risultato deriva essenzialmente dall'estensione del progetto di liquidazione delle prestazioni con flusso mensilizzato Uniemens (inizialmente previsto per il pagamento della disoccupazione ordinaria e della mobilità) al pagamento delle indennità di malattia e maternità ai lavoratori dipendenti a tempo pieno.

Tale modalità automatizzata, ulteriormente estesa nei primi mesi del 2009 a dipendenti part-time, ha consentito di eliminare alcuni adempimenti in carico tanto ai datori di lavoro che ai lavoratori, quali la compilazione della modulistica e la presentazione presso le sedi dell'Istituto.

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

A conclusione di un lungo percorso normativo il Legislatore, ispirandosi ai principi di sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'azione amministrativa (Codice dell'amministrazione digitale) ha, infatti stabilito il collegamento in rete dei medici curanti, nonché la trasmissione telematica delle certificazioni di malattia all'Inps, per i lavoratori del settore privato.

Inoltre, siffatta modalità di invio della certificazione di malattia è stata estesa al pubblico impiego - come disposto dall'art.69 del D.Lgs.150/2009, che inserisce l'art.55 septies nel D.Lgs. 165/2001 - e il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento della digitalizzazione della Pubblica amministrazione e dell'innovazione tecnologica, con la circolare n.1 del 19.03.2010, hanno fornito le relative istruzioni operative.

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

L'avvio di tale innovazione - oltre ad avere incontrato alcune resistenze da parte dei medici del SSN contrari all'obbligatorietà dell'invio - sta procedendo lentamente a causa dei differenziati gradi di informatizzazione dei servizi sanitari a livello regionale; secondo dati recenti, dei 62.727 medici di famiglia solo il 35% è già abilitato al servizio, percentuale a cui va aggiunto il 25% degli altri medici del SSN (che ammontano in totale a circa 125mila).

Dal 3 aprile 2010 al successivo mese di luglio risultano spediti poco più di 148mila certificati on-line a fronte dei circa 50 milioni di certificati di malattia che ogni anno arrivano all'Inps, mentre ammontano a 246 mila i Pin inviati dall'Istituto alle Regioni, che dovranno provvedere a smistarli alle Asl le quali, a loro volta, li assegneranno ai medici presenti sul territorio.

7.4.1 Per quanto attiene alle surroghe, va segnalato che nel 2009 sono cambiate le modalità di rilevazione dell'efficacia dell'azione dell'Istituto, attraverso un diverso calcolo della percentuale dei questionari inviati, non più sulla base dei certificati utili al controllo, bensì di quelli acquisiti e della percentuale di azioni amministrative di surroga attivate in riferimento al totale dei questionari restituiti e non più di quelli inviati.

Di seguito si riportano i risultati conseguiti che, in virtù delle diverse modalità di rilevazione, non risultano comparabili con i dati del 2008.

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

Il confronto con gli anni precedenti – sulla base dei dati riportati nella seguente tabella – è invece consentito per gli importi recuperati, sia in via amministrativa che legale, in esito all’attivazione delle azioni surrogatorie, con riferimento tanto alle indennità di malattia che alle prestazioni di invalidità e inabilità.

(in euro)

Recupero indennità di malattia e prestazioni invalidità e inabilità			
	2007	2008	2009
Totale complessivo	39.661.342,00	44.498.116,90	49.668.586,16

Dati contabili di cassa comprensivi di interessi, rivalutazione monetaria, onorari e spese amministrative.

Fonte: Progetto nazionale "Gestione surrogazione verso terzi" – Relazione attività svolta nell'anno 2009.

Del totale recuperato nel 2009 l’importo maggiore, pari a 38.138.056,22 euro, riguarda l’erogazione di indennità di malattia mentre l’ulteriore ammontare più consistente, pari a 7.103.375,46 euro, concerne le prestazioni di invalidità/inabilità; la parte rimanente è relativa alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali e agli onorari.

I risultati appaiono incoraggianti (+11,6% degli importi recuperati rispetto al 2008), soprattutto in considerazione delle specifiche criticità, dipendendo l’attivazione dell’azione surrogatoria dalla collaborazione di una pluralità di soggetti tra cui, *in primis*, gli assicurati e le compagnie di assicurazione.

In riferimento alla prima categoria si rileva come il 40,5% dei questionari inviati agli utenti non viene restituito, senza che ciò comporti sanzioni; nel caso delle compagnie di assicurazione, emerge il rispetto non sempre puntuale del dettato normativo, che impone la verifica del diritto alle prestazioni da parte di enti previdenziali prima della liquidazione del danno, la successiva comunicazione all’Istituto e l’accantonamento della somma idonea a coprire il corrispettivo delle prestazioni erogate o da erogare.

In questo secondo settore – tenuto presente che la mancata attivazione dell’azione surrogatoria implica l’erogazione di una prestazione non dovuta con eventuale responsabilità di carattere erariale – possono risultare misure utili: implementare la collaborazione, in parte già in atto, con l’ANIA e con l’ISVAP, per consentire uno scambio costante delle informazioni contenute nelle rispettive banche dati; intensificare le comunicazioni tra le sedi dell’Istituto e le imprese assicuratrici; rendere effettiva l’indicazione nei certificati di malattia, da parte dei medici, della responsabilità di terzi nei casi di infermità che comporta incapacità lavorativa.

7.4.2 L'obiettivo di produzione, fissato per le prestazioni a sostegno del reddito per il 2009, risulta raggiunto e superato, mostrando ulteriori progressi rispetto al 2008, come emerge dalla seguente tabella.

PRODUZIONE OMOGENEIZZATA				
CONSUNTIVO 2008	OBIETTIVO 2009	CONSUNTIVO 2009	VAR % SU CONSUNTIVO 2008	VAR % SU OBIETTIVO 2009
2.414.791	3.037.442	3.172.789	+31,37%	+4,44%

Dati: consuntivo di produzione dell'anno 2009.

Nel corso del 2009 la dinamica della domanda ha risentito appieno degli effetti della crisi economica, traducendosi nell'aumento del pervenuto per quasi tutte le prestazioni a sostegno del reddito, ad eccezione della Disoccupazione agricola con requisiti ridotti e dei trattamenti speciali in agricoltura che si rivelano in controtendenza.

Gli aumenti più significativi, nella domanda di prestazioni legate alla cessazione del rapporto di lavoro, si registrano per la Disoccupazione ordinaria (+60,7%), la Disoccupazione agricola (+100,7%) e l'indennità di mobilità (+35,2%); discorso a parte riguarda la domanda di Cassa integrazione che sale di un +72,8% ed i pagamenti diretti di integrazione salariale per i lavoratori non agricoli che si dilatano ad un +304,4%.

I dati forniti dall'Istituto indicano - nonostante il notevole aumento del carico di lavoro - la sostanziale conferma dell'indice di giacenza, per la gran parte dei prodotti, collegata alle misure approntate dall'amministrazione, già a partire dal 2008, per fronteggiare l'emergenza venutasi a creare a seguito della crisi economica nel settore delle prestazioni a sostegno del reddito, in particolare attraverso lo spostamento delle risorse umane dai c.d. processi abilitanti a quelli produttivi.

Sul fronte delle prestazioni erogate, specularmente all'aumento della domanda, si assiste ad un incremento della spesa, che sale di 1.147 mln di euro, per il pagamento dei trattamenti di disoccupazione ordinaria, mentre per la cassa integrazione mostra un aumento di 1.379 mln di euro.

Le ore di cassa integrazione autorizzate nel 2009 evidenziano un aumento del 410%, rispetto al 2008, per la cassa integrazione guadagni ordinaria (576.465.359) e del 195% per quella straordinaria (338.122.063), confermando la tendenza che già si era mostrata nei primi mesi dell'anno; risulta in incremento la CIG straordinaria anche nel primo semestre del 2010 (+ 25%), mentre appare in controtendenza la CIG ordinaria (- 63% delle ore autorizzate).

Meno preoccupanti si mostrano i dati sul "tiraggio" – ovvero il rapporto tra le ore utilizzate dalle aziende rispetto a quelle autorizzate – che mostrano un trend in diminuzione: 60,24% per la CIG ordinaria rispetto al 68,25% del 2008 e 72,37% per la CIG straordinaria e in deroga rispetto all' 84,43% del 2008.

7.4.3 Il 2009 ha visto l'INPS impegnato nell'attuazione delle ulteriori misure, previste dal Governo, a sostegno del reddito e dell'occupazione (D.L. 29 novembre 2008, n.185, convertito in legge 28 gennaio 2009, n.2), per fronteggiare la crisi economica iniziata nella seconda metà del 2008.

Di seguito si espongono i dati forniti dall'Istituto sui nuovi "ammortizzatori sociali", riferiti ad un anno di "applicazione".

Disoccupazione ordinaria lavoratori sospesi Anno 2009

Numero domande	Indennità (comprensiva quota ANF)*
47.426	66.345.997,70

*assegno nucleo familiare

Per l'erogazione di tale prestazione l'Istituto ha provveduto alla stipula di 16 convenzioni con Enti Bilaterali nel corso del 2009, cui se ne sono aggiunte ulteriori 23 stipulate con altrettanti Enti, nei primi sei mesi del 2010.

Indennità una tantum a favore dei co.co.pro. Anno 2009

Numero domande acquisite	Respinte	Liquidate	Da definire	Importo
10.091	8.374	1.499	218	2.535.018,51

L'alto numero di domande respinte comprova che i requisiti posti alla base dell'erogazione (iscrizione in via esclusiva alla gestione separata; regime di monocommittenza; reddito 2008 compreso tra 5.000 e 13.819 euro; accredito contributivo da un minimo di 3 mesi ad un massimo di 10 nel 2008; accredito contributivo di minimo 3 mesi nel 2009) risultano particolarmente restrittivi, lasciando fuori dal beneficio la maggior parte dei lavoratori.

Conviene in proposito osservare che le modifiche introdotte dalla legge finanziaria 2010, se da una parte hanno aumentato la misura percentuale dell'indennità (30%), dall'altra non hanno inciso sull'allargamento della platea di

potenziali fruitori, parimente confermato dall'alto numero di domande respinte riferite ai primi mesi del 2010, come emerge dalle seguenti tabelle.

Indennità una tantum a favore dei co.co.pro.Periodo 1.1.2010 – 31.3.2010

Numero domande acquisite	Respinte	Liquidate	Da definire	Importo
876	668	4	204	14.930,00

Indennità una tantum a favore dei lavoratori somministrati

Anno 2009

Numero domande pervenute	In istruttoria	Liquidate	Da definire	Respinte	Importo
16.153	1.472	13.339	290	1.052	17.340.700

La seguente tabella evidenzia i profili di criticità riguardanti le prestazioni in deroga erogate direttamente dall'Istituto.

CIG in deroga pagamento diretto

Anno 2009

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

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

Per gli anni 2009 e 2010 l'Istituto è stato autorizzato - in via eccezionale ed in virtù della difficile congiuntura economica - ad erogare i trattamenti in deroga, prima del provvedimento di autorizzazione regionale, sulla base delle domande presentate direttamente all'Inps da parte del datore di lavoro.

A fini cautelativi, per evitare eventuali indebiti, l'Istituto ha stabilito di effettuare l'anticipazione dei trattamenti di integrazione salariale per un periodo massimo di quattro mesi dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, con

recupero presso l'azienda delle prestazioni al decorso di quattro mesi senza che sia intervenuto alcun provvedimento autorizzatorio, o in caso di reiezione del provvedimento stesso.

In virtù dell'accordo per la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga, concluso tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome nel febbraio 2009, alle Regioni spetta il finanziamento del 30% dell'importo erogato, mentre rimane a carico dello Stato il restante 70% ed il costo della contribuzione figurativa.

Il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito, ai sensi della legislazione vigente, è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, con previsione della decadenza dal diritto alla prestazione, in caso di rifiuto.

Il Legislatore ha attribuito all'INPS la funzione di monitoraggio e rendicontazione della spesa, che l'Istituto ha attuato con la creazione della Banca dati percettori, posta a disposizione delle Regioni, in virtù di apposite convenzioni, nelle quali vengono regolati le modalità attuative, gestionali e i flussi informativi relativi agli ammortizzatori in deroga.

Nella predetta banca dati le Regioni fanno confluire, tramite i servizi competenti, i nominativi dei soggetti avviati ad attività formative o di reinserimento, nonché eventuali rifiuti di partecipare a corsi di formazione, allo scopo di evitare l'erogazione di prestazioni dal cui diritto il lavoratore sia decaduto.

Tra gli altri aspetti di persistente criticità dell'area prestazioni a sostegno del reddito si segnala il contenzioso – per il quale si rinvia alla specifica trattazione - che registra un aumento del 63% rispetto al 2008 dei giudizi avviati e il trend in crescita risulta confermato, nello stesso ordine di grandezza, anche in riferimento al primo trimestre del 2010.

8 – La vigilanza

8.1 Il piano di azione dell'Istituto fa richiamo alla direttiva del Ministro del lavoro del 18.9.2008 e alle linee guida per la programmazione strategica dell'attività di vigilanza per il 2009, delineate dalla competente Direzione generale dello stesso Ministero, allo scopo di prevenire gli abusi e sanzionare i fenomeni di irregolarità sostanziale, che ledono i diritti ed i livelli di tutela dei lavoratori, trascurando gli errori di carattere formale.

Gli ispettori dell'Istituto hanno pertanto prioritariamente perseguito i comportamenti aziendali diretti al solo fine di trarre vantaggio economico ponendo in essere atti di concorrenza sleale nel mercato, come avviene nei casi di utilizzo del lavoro nero.

Le ispezioni sono state caratterizzate da accessi brevi, per far percepire sul territorio la presenza dell'organo di vigilanza e incoraggiare una condotta virtuosa da parte dei datori di lavoro, mirando a colpire fenomeni di rilevante impatto economico e sociale e concentrando l'attenzione, oltre che sul lavoro nero e sull'economia sommersa, sulla somministrazione fraudolenta di manodopera italiana e straniera e sui rapporti di lavoro fittizi in agricoltura, che generano erogazione di prestazioni indebite.

Le aree principali di accertamento hanno privilegiato specifici settori o fenomeni anomali: edilizia, agricoltura, scoperture nei versamenti alla gestione separata ex L. n.335/95, società cooperative, associati in partecipazione, attività stagionali, cliniche private, centri fisioterapici e veterinari, soggetti titolari di partita IVA senza alcun versamento contributivo.

I risultati dell'attività ispettiva 2009 sono riassunti nella tabella seguente:

Accertamenti ispettivi	100.591
Imprese irregolari	79.953
Imprese in nero e lavoratori autonomi non iscritti	19.198
Lavoratori in posizione irregolare	12.422
Lavoratori completamente in nero	60.742
Rapporti di lavoro "fittizi" annullati nell'area aziende	1.344
Rapporti di lavoro "fittizi" annullati in agricoltura	98.376

Fonte: rapporto annuale INPS 2009

Gli accessi mostrano un aumento del 4,3% - nonostante la sensibile diminuzione del personale ispettivo di cui si dirà più avanti - che si riflette nel maggiore numero sia

delle aziende irregolari (+0,9%), sia dei lavoratori completamente in nero (+16,1%), mentre registra un calo l'ammontare accertato (-2,9%), quale sintomo di minore capacità di incidere sulla ingente area di evasione ed elusione contributiva, i cui dati vengono esposti nella seguente tabella.

(milioni di euro)

Importi evasi accertati anno 2009*	
Contributi evasi	958
Risparmi a seguito di annullamento di rapporti di lavoro "fittizi"	295
Somme accessorie	249
Totale	1.502

Principale problema irrisolto rimane tuttavia la quantificazione degli importi effettivamente riscossi, che vede recenti iniziali misure specifiche nello sviluppo di un applicativo informatico volto a collegare gli importi accertati a seguito dell'emissione del verbale ispettivo - che danno vita all'accensione di un credito da parte dell'Istituto, la cui gestione compete all'area recupero crediti della D.C. Entrate - con i corrispondenti incassi.

L'applicativo consentirà di mettere in relazione i dati presenti nell'Archivio della Vigilanza, riferiti alle singole ispezioni, con i dati registrati negli archivi della D.C. Entrate, riguardanti le singole Gestioni di riferimento, distinte per tipologia di soggetti ispezionati.

8.2 Di seguito si forniscono elementi di valutazione sugli esiti dell'attività ispettiva, disaggregati per aree di intervento.

	Imprese tenute all'invio dei DM	Imprese agricole	Autonomi	Legge 335/95	Controllo Prest.ni Agricolt.	TOTALE
Ispezioni	49.709	5.548	27.950	14.466	2.918	100.591
	Imprese tenute all'invio dei DM	Imprese agricole	Autonomi	Legge 335/95	Controllo Prest.ni Agricolt.	TOTALE
Imprese irregolari	38.975	4.909	21.413	13.254	1.402	79.953
% imprese irregolari/ imprese visitate	78%	89%	77%	92%	48%	79%
Imprese in nero (Autonomi non iscritti)	3.108	210	1.224	13.254	1.402	19.198
Lavoratori in nero	41.009	1.866	13.673	4.194		60.742
Totale evaso accertato (mln di euro)	449	353	141	308	2	1.253*
% totale evaso accertato per area/ totale accertato	35,8%	28,2%	11,2%	24,6%	0,2%	100%

Fonte: Rapporto annuale INPS 2009* al netto delle somme accessorie

Dai dati esposti in tabella emerge con evidenza l'alta percentuale di irregolarità riscontrate in tutti i settori di intervento, che appare particolarmente elevata nell'ambito della gestione separata (legge n.335/95), ove il numero di imprese in nero – trattasi dei Committenti non iscritti – costituisce il 92% di quelle visitate, e il 70% del totale della categoria.

In quest'ultimo settore l'attività ispettiva appare particolarmente stringente, evidenziando un numero di accessi superiore a quelli previsti nel piano e risultanze positive derivanti dalla specifica operazione denominata "Poseidone".

Tale operazione, scaturita dallo scambio e confronto dei dati presenti negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle Entrate - in virtù di apposita convenzione - ha prodotto l'iscrizione di 13.000 nuovi soggetti nella Gestione separata, che pur risultando titolari di partita IVA erano sfuggiti all'obbligo del pagamento dei contributi e di altri 7.000 nella gestione commercianti, per un totale di 20.000 nuove iscrizioni.

Il successo dell'operazione ha indotto l'Istituto e l'Agenzia delle Entrate a programmare nel 2010 l'operazione "Poseidone 2", rivolta alla verifica di 120.000 liberi professionisti non iscritti alla Gestione separata (individuati attraverso il confronto con le denunce dei redditi presentate al fisco) e 450.000 soci di società, per i quali sarà vagliata l'attività abitualmente svolta per accertare la prevalenza della tipologia di lavoro, da cui scaturisce l'iscrizione alla relativa Gestione.

Esiti favorevoli ha prodotto anche l'attività ispettiva condotta nel settore dell'agricoltura, tanto in termini di imprese irregolari individuate e di importi evasi accertati, quanto di prestazioni revocate a seguito dell'annullamento di rapporti di lavoro fittizi, nonostante l'effettuazione di un numero di accessi inferiori rispetto a quelli previsti nel piano.

Rimane pertanto rafforzata l'esigenza di intensificare l'attività di vigilanza in agricoltura per contrastare i fenomeni dell'evasione ed elusione contributiva, la pratica del lavoro fittizio e la lotta al lavoro nero, ma occorre soprattutto selezionare gli obiettivi attraverso forme preventive di "intelligence" che consentano interventi mirati ed efficaci.

Essenziale, per indirizzare l'azione degli ispettori si conferma quindi, il potenziamento dell'attività di accertamento e verifica amministrativa, auspicata dal CIV, che ha trovato recenti indicazioni operative con la circolare 23 del 16 febbraio 2010, finalizzate ad una maggiore interazione tra le fasi amministrative dell'area contributi e le fasi della vigilanza ispettiva in senso stretto.

La nuova metodologia prevede che l'attività di gestione del credito si sviluppi, oltre che nel controllo formale delle denunce aziendali, anche in un controllo di tipo sostanziale che consenta l'individuazione di situazioni anomale da sottoporre a verifica; la selezione ed esplorazione dei dati avverrà attraverso un processo di "data mining" che consentirà di individuare soggetti ad alto rischio di evasione/omissione e l'elaborazione di liste di non congruità o di non coerenza contributiva.

Dall'analisi e gestione delle liste di non congruità si potranno attivare due diverse modalità di interazione tra Istituto e soggetto contribuente: la prima consiste in una sorta di "tutoraggio", rivolto essenzialmente alle grandi aziende, per gestire tempestivamente situazioni di crisi o di difficoltà momentanea, restringendo le situazioni conflittuali; la seconda prevede la convocazione, presso le sedi dell'Istituto, dei soggetti per i quali sono emerse situazioni di irregolarità, al fine di definirle in via amministrativa.

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

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

L'attività di verifica amministrativa che – secondo l'Istituto - consentirà di ottimizzare l'azione di controllo evitando disallineamenti e sovrapposizioni, costituisce uno dei cardini del nuovo modello operativo per la gestione della vigilanza in INPS; si configura altresì strategica l'operazione di incrocio e analisi di dati (data mining) contenuti negli archivi, tanto interni che esterni, per migliorare la programmazione dell'attività di vigilanza, ed accrescerne efficienza ed efficacia.

8.3 Come accennato in precedenza, il 2009 ha visto un aumento degli accessi, passati da 96.375 a 100.591, nonostante il forte decremento della forza ispettiva verificatosi nello stesso anno: gli ispettori sono, infatti, diminuiti di oltre 100 unità (passando da 1.482 del 2008 a 1.379), con un conseguente incremento del numero di ispezioni medie pro-capite, rispetto al 2008, e quindi della produttività dell'azione di vigilanza.

La seguente tabella mostra il coefficiente ispettivo mensile netto, costituito dal rapporto tra il numero delle ispezioni e la presenza della forza ispettiva, che nel 2009 si attesta in 1.089 unità.

	2008	2009
Ispettori presenti	1.256	1.089
Ispezioni medie mensili pro-capite	6,39	7,70

Una particolare attenzione continua a destare peraltro il forte scostamento tra la forza (1.379) e la presenza (1.089) che si attesta su valori del 21% e si conferma anche nel 2010, a fronte di prevedibili cessazioni per pensionamento di circa 100 unità.

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

Al riguardo va richiamata nuovamente, quale positivo sviluppo, l'assunzione di 310 nuovi ispettori nel corso del 2010 i quali, tuttavia, dovendo sostenere un periodo di formazione ed affiancamento sul campo, diverranno operativi nel corso del 2011 e compenseranno solo in parte le uscite dei prossimi anni.

8.4 Sulla scorta dei risultati ottenuti nel 2009, è stato elaborato il piano delle attività di vigilanza 2010, i cui obiettivi prevedono un sensibile incremento dei volumi ispettivi: 110.000 ispezioni con le quali si prevede di accertare 1,6 mld di euro e di individuare circa 70.000 lavoratori in nero.

Le linee di intervento previste dal piano si articolano in azioni di mantenimento, nuove azioni ed azioni integrate.

Sia le azioni che i settori di attività proposti – individuati in base ai più elevati coefficienti di risultato degli ultimi due anni – vengono determinati attraverso un processo che vede la proposta da parte della Direzione Centrale Vigilanza ed una successiva eventuale rimodulazione da parte delle Direzioni regionali, sulla base delle particolari problematiche che investono specifici settori produttivi a livello territoriale.

Le azioni di mantenimento - individuate sulla base degli alti risultati ottenuti in termini di accertato e di lavoro nero a consuntivo 2009 - riguardano: le aziende dell'area DM, con particolare riferimento al settore dell'edilizia, alle società cooperative e alle attività stagionali; i lavoratori autonomi; l'agricoltura, soprattutto in termini di contrasto al fenomeno della percezione indebita di prestazioni e al presidio del territorio, in sinergia con il Ministero del lavoro e le forze dell'ordine, per scongiurare il ricorso al lavoro nero; la gestione separata, con particolare riguardo ai committenti con periodi di contribuzione completamente scoperti.

Le nuove azioni prevedono l'individuazione di ulteriori settori, anche di rilievo regionale, su cui concentrare l'attività di vigilanza, selezionati analizzando i dati storici degli ultimi due anni relativi al tasso di irregolarità, all'accertato medio e al numero di lavoratori in nero.

L'analisi ha permesso di individuare due categorie economiche: la prima, caratterizzata da un notevole numero di ispezioni, effettuate con elevati risultati in termini di accertato e di lavoro nero; la seconda, caratterizzata da un'azione ispettiva più debole, ma potenzialmente ad alto rischio secondo gli indicatori suddetti.

Le azioni integrate vengono programmate in relazione al nuovo modello operativo della funzione vigilanza, ricorrendo alle iniziative di accertamento e verifica amministrativa ed alle sinergie con altri Enti ed Istituzioni.

Gli obiettivi proposti nel piano di vigilanza 2010 appaiono ambiziosi, soprattutto in relazione al previsto ulteriore decremento delle risorse umane a disposizione e immediatamente operative; il loro raggiungimento dipenderà, pertanto, proprio dall'effettiva implementazione del nuovo modello introdotto e dalla definizione degli interventi di carattere organizzativo e procedurale volti ad elevare il grado di efficienza dell'azione ispettiva.

Particolare rilievo assumeranno soprattutto, nella individuazione delle linee guida, le modalità di effettuazione della visita ispettiva, con i tempi medi standard per la gestione delle ispezioni, in modo da stabilire una durata certa di ciascun intervento e produrre l'innalzamento dei livelli di presenza degli ispettori.

L'incremento dell'accertato e dei livelli di emersione del lavoro nero potrà trarre vantaggio dall'utilizzo delle più aggiornate tecniche di "data mining", la cui finalità è proprio quella di accrescere il numero di ispezioni mirate concluse con esito positivo; per il raggiungimento degli obiettivi previsti nel piano, parimenti strategica appare inoltre l'implementazione del sistema di monitoraggio sull'esito delle singole azioni ispettive, che consentirebbe di rilevare tempestivamente eventuali problematiche e apportare rapidamente i necessari correttivi.

In merito alla delineata funzione di accertamento e verifica amministrativa - introdotta come modalità operativa nel piano di vigilanza 2010 - ne va evidenziata l'innovatività e l'importanza, anche in vista della realizzazione di ulteriori obiettivi significativi per l'Istituto.

Tale funzione, nella misura in cui consente la definizione in via amministrativa dei principali fenomeni di elusione ed evasione contributiva, potrebbe non solo ridurre i tempi del recupero contributivo, ma altresì deflazionare il contenzioso amministrativo e giudiziario e contribuire alla soluzione - anche se parziale - della corrispondenza fra le somme accertate e quelle effettivamente riscosse.

In conclusione sul punto va tuttavia sottolineato che, nonostante i formali richiami alle linee programmatiche governative contenuti nei piani annuali dell'Istituto, lo svolgimento dell'attività di vigilanza appare connotato dal potenziamento delle iniziative condotte in via autonoma.

Raccomanda pertanto la Corte l'esigenza di implementare le iniziative sinergiche con gli altri organismi operanti nel settore e soprattutto con i competenti organi del Ministero del lavoro, che ha recentemente richiamato la necessità e l'urgenza della condivisione della banca dati dell'Ente.

9 - Il contenzioso

9.1 Rispetto all'anno precedente, si assiste nel 2009 a una crescita del 21,3% dei giudizi complessivamente iniziati (da 288.882 del 2008 a 350.334 del 2009) e, segnatamente, del 23,9% di quelli da parte avversa, mentre calano del 5,9% quelli avviati da INPS, quali apparenti sintomi negativi dei maggiori atti contestabili e minore capacità di tutela delle ragioni dell'Istituto.

L'aumento è dell'11,7% in materia di invalidità civile – nella quale l'Inps ha piena legittimazione passiva dal 1° aprile 2007 - che scende al 48,3% nell'incidenza sul contenzioso complessivo (52,4% nel 2008), anche per effetto, tuttavia, dell'incremento totale dei giudizi.

Come emerge dalla tabella sottostante, riprende il trend incrementale delle giacenze – annullando i progressi del 2008 – che si conferma infatti per l'invalidità civile, pari al 43,6% della giacenza complessiva (44,4% nel 2008).

Periodo	Giacenza totale	% differenza da anno precedente	Giacenza sulla invalidità civile	% differenza da anno precedente
2006	726.383	-0,7%	307.031	10,3%
2007	799.924	10,1%	348.689	13,6%
2008	769.037	-3,9%	341.318	-2,1%
2009	822.959	7,0%	359.098	5,2%

Entrambi i fenomeni risultano connessi alla costante crescita delle azioni giudiziarie promosse contro l'Istituto, che si rileva anche nelle materie previdenziali, incrementate del 40,1% rispetto all'anno precedente e principalmente nelle prestazioni a sostegno del reddito (66,9%) e nella previdenza agricola (159,7%), concentrata nella regione Puglia per il duplice effetto della dilatazione degli interventi temporanei e della accentuazione delle criticità settoriali e locali.

L'analisi della definizione dei giudizi mostra, nel 2009, sia il calo totale del 7,3% - rispetto all'aumento del 37,8% nel 2008 - che la diminuzione del 5,1% nelle controversie concluse con sentenza, come si desume dalla seguente tabella, che non espone le cessazioni della materia del contendere e i casi inclusi nella dizione "altro", complessivamente indicati nell'elevato numero di 40.222 (pari al 13,6% del totale).

Anno	Giudizi definiti	% differenza da anno precedente	Con sentenza favorevole	% differenza da anno precedente	Con sentenza sfavorevole	% differenza da anno precedente
2006	285.039	-32,4%	88.236	-33,5%	97.664	-24,4%
2007	231.991	-18,6%	98.433	11,6%	107.286	9,9%
2008	319.769	37,8%	126.542	28,6%	143.462	33,7%
2009	296.412	-7,3%	142.222	12,4%	113.968	-20,6%

Riguardo all'efficacia dell'azione legale, in miglioramento nella incidenza degli esiti favorevoli sulle sentenze definite, va tuttavia sottolineato che l'elevata percentuale di soccombenza - pur discesa dal 53,1% nel 2008 al 44,5% nel 2009 e pertanto al di sotto della metà delle sentenze rese - ha suscitato la preoccupata attenzione anche del CIV, che ha tra l'altro prospettato la promozione di giudizi "pilota" per la soluzione di questioni di ampie dimensioni e/o seriali (delibera n.9 del 23 giugno 2009).

Resta prevalente la vittoria dell'Istituto nelle sentenze in materie previdenziali (media del 53,4% sulle sentenze favorevoli) ed elevato il peso della soccombenza nell'invalidità civile (61,5% sulle sentenze sfavorevoli), che segnala l'esigenza di un più forte impegno nelle controversie qualitativamente meno complesse, ma quantitativamente in forte dilatazione.

Dai dati forniti dall'Amministrazione si evince che al di sotto della media nazionale delle decisioni positive (55,5%) si pongono i valori delle regioni Lazio (46,9%), Marche (47,2%) e Sicilia (48,9%), che richiedono specifiche analisi e mirate misure correttive.

Le costituzioni in giudizio sono cresciute nel 2009 soltanto dello 0,5% (dell'8% nell'anno precedente) e invece addirittura calate dell'1,4% in materia di invalidità civile (aumentate del 7,8% nell'anno precedente), a conferma del privilegio per le altre aree di intervento dell'Istituto.

Nella relazione al bilancio 2009, il Collegio dei Sindaci osserva che la situazione in cui versa il contenzioso rimane strutturalmente grave - il 76% della giacenza complessiva risulta formata da prestazioni pensionistiche, prestazioni a sostegno del reddito e invalidità civile - e richiede sia misure di carattere organizzativo che la promozione di provvedimenti legislativi che individuino soluzioni, anche di natura extra giudiziale, tese a ricondurre la situazione a livelli fisiologici.

Le segnalate gravi anomalie del contenzioso agricolo nella Puglia, hanno indotto recenti misure straordinarie e la predisposizione di un apposito piano di interventi, da applicare nella sede di Foggia e, in caso di buon esito, da estendere ad altre zone e settori critici.

9.2 Come indicato nei precedenti referti, la seria situazione di criticità in cui versa il contenzioso ha indotto il Commissario Straordinario a definire - con determinazione n.4 del 19 gennaio 2009 - le linee di intervento finalizzate al suo contenimento e al suo ridimensionamento, sia sul versante giudiziario che amministrativo.

Le misure preordinate – in parte anticipate nel precedente capitolo 3 - hanno innanzitutto riguardato la riorganizzazione delle funzioni di coordinamento legale, sulla base di una nuova competenza distrettuale e funzionale, nonché il monitoraggio sull'effettivo e compiuto esercizio dell'autotutela, prevedendo, altresì, una relazione all'Organo di indirizzo amministrativo, per verificare i risultati ottenuti sul contenzioso giacente e per analizzare le ulteriori iniziative intraprese.

Il Commissario, tenendo conto delle previsioni normative intervenute per potenziare gli strumenti a disposizione dell'area legale, da calibrare su principi di efficienza e sulla rimodulazione delle competenze, ha poi deciso - con determinazione n.220 del 25 novembre 2009 - la sperimentazione del nuovo modello organizzativo e funzionale dell'Avvocatura per un periodo di tre anni.

Tra i principali interventi vanno menzionati: il rafforzamento dell'avvocatura centrale, attraverso la previsione di 35 avvocati (in precedenza 27) e di 9 coordinatori centrali (in aggiunta al coordinamento generale); l'unificazione delle avvocature regionali con le 18 avvocature distrettuali delle città capoluogo di regione; il mantenimento delle 11 avvocature distrettuali presso le città sede di Corte d'Appello; la previsione di 74 avvocature periferiche presso le sedi provinciali.

Risulta inoltre ridotto a 88 il numero complessivo degli incarichi di coordinamento, da conferire compatibilmente con le graduatorie adottate con determinazione n.118 del 17 dicembre 2008, facendo affluire quelli regionali (18) nelle avvocature distrettuali capoluogo di regione, mantenendo gli aggiunti periferici (31) solo per le avvocature distrettuali nelle regioni di più grandi dimensioni, eliminando tutte le funzioni vicarie, tranne che per il Coordinamento Generale.

Il Commissario ha anche stabilito che nel medio lungo periodo potrà attuarsi un progressivo allineamento dei coordinamenti con il riassetto organizzativo, per effetto di eventi fisiologici quali la cessazione dal servizio o di incarico e la mobilità volontaria del personale, senza pregiudizio per le prerogative degli avvocati in servizio.

La circolare n. 34 del 8 marzo 2010 fornisce ulteriori indicazioni organizzative, sul piano operativo.

A seguito dei provvedimenti adottati non sono tuttavia mancati ricorsi da parte degli avvocati che oppongono la lesione dei loro interessi legittimi, ad esempio nel caso di preferenza per un posto di coordinamento soppresso.

Quanto al previsto monitoraggio sull'autotutela, di cui si è fatto cenno nel capitolo 3 - in passato rimesso ad una specifica struttura dedicata, con la previsione della raccolta e valutazione dei dati forniti dalle sedi sul territorio, ma soppressa con il riordino operato alla fine del 2008 - risultano recenti iniziative fondate su nuove

procedure informatiche, che la Corte sollecita, sia per il loro rilievo sulla deflazione del contenzioso, sia perché i relativi adempimenti, vengono stabiliti dallo specifico regolamento, con espresso richiamo a responsabilità individuali e provvedimenti sanzionatori.

9.3 Le linee di intervento, deliberate per ridisegnare l'assetto organizzativo territoriale, hanno altresì stabilito – sempre in via sperimentale e per il periodo di un triennio - il ricorso ad avvocati domiciliatari esterni all'Ente, per lo svolgimento dell'attività procuratoria di sostituzione in udienza e l'utilizzo di praticanti avvocati, prevedendo per i primi un compenso di 250 euro per ciascun incarico, oltre ad IVA e oneri per la cassa previdenziale di categoria (CPA).

La parte operativa risulta disciplinata nella circolare n.25 del 20 febbraio 2009, che ha dettato le prime misure finalizzate alla riduzione del contenzioso giudiziario.

Per quanto concerne gli avvocati domiciliatari, conviene nuovamente richiamare la già menzionata deliberazione del CIV n.9 del 23 giugno 2009, nella parte in cui sottolinea l'importanza di effettuare un attento monitoraggio, verificando costi e benefici della soluzione - "che appare legata all'emergenza" – alla quale si connettono delicate problematiche attuative, come la necessità del possesso, da parte dei domiciliatari, di specifiche competenze in ambito previdenziale e l'accertamento dell'inesistenza di conflitti di interesse.

Appare infatti essenziale, per il buon esito del rimedio eccezionale e transitorio adottato, l'aspetto qualitativo – in termini di professionalità e indipendenza, soprattutto nelle aree locali più critiche – nell'esercizio delle funzioni affidate all'esterno.

Nel mese di luglio 2009, peraltro, era ancora in via di completamento la consegna delle lettere di incarico a 339 avvocati disponibili a svolgere le attività di domiciliazione e sostituzione in udienza in 23 circondari di Tribunali rientranti nelle aree critiche delle regioni Lazio, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, alle quali rimaneva circoscritto il primo intervento (determina commissariale del 29 gennaio 2009).

In prosieguo, è stato previsto che: l'avvocato INPS curasse la trasmissione al domiciliatario esterno di memorie, difese e fascicolo di parte, necessari allo svolgimento dell'incarico; un monitoraggio interno a cadenza trimestrale, a cura del Coordinatore generale legale, per verificare eventuali azioni correttive; dopo il primo semestre di applicazione, l'affidamento al Direttore e al Coordinatore generale legale

dell'indicazione di un tetto massimo di incarichi, eventualmente articolato per area geografica e per materia.

E' stato altresì stabilito che entro novembre 2009 il Direttore generale e l'Avvocatura generale procedessero al controllo e alla verifica del grado di efficacia e affidabilità del servizio reso dai domiciliatari, in base alla percentuale di esiti favorevoli all'Istituto sul totale delle vertenze affidate e al numero dei procedimenti chiusi, fornendo un dettagliato report.

La spesa di 9 milioni di euro (più IVA e oneri aggiuntivi) prevista per l'anno 2009, si è tradotta in uno stanziamento di 15 mln di euro nella prima nota di variazione del preventivo 2009, 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.

Tra le misure intraprese con la seconda determinazione (n.220 del 25 novembre 2009), il Commissario straordinario ha confermato l'utilizzo dei domiciliatari e stabilito: il ricorso ad avvocati esterni per la sola attività di sostituzione in udienza in tutti i casi in cui il carico di contenzioso affidato ecceda i valori soglia indicati nello stesso atto; per la trattazione dei giudizi in uno stesso giorno, un corrispettivo di 80 euro per singolo procedimento fino ad un massimo di 25 e, nel caso di eccedenza, un compenso aggiuntivo di 25 euro; l'affidamento all'avvocato dell'Istituto della valutazione tecnica sul ricorso al domiciliatario ovvero al sostituto in udienza quale garanzia di completa e regolare rappresentanza e difesa in giudizio, in tutti i casi in cui sia superata la soglia standard di affari legali; i criteri per l'affidamento degli incarichi, le soglie massime di affari legali conferibili a ciascun domiciliatario e quelle di giornate di udienza assegnabili annualmente al sostituto.

Ne risulta un'ampia estensione del ricorso a prestazioni esterne, che passa, dalle sole aree critiche, all'intero territorio nazionale e si fonda sul carico dei giudizi.

Il rendiconto 2009 registra comunque un impegno complessivo di circa 4.000 euro, totalmente pagato, comprovando le notevoli difficoltà di avvio delle iniziative programmate mentre il preventivo e l'asestato 2010 confermano l'impegno di 15 mln di euro.

Per quanto riguarda la pratica forense presso l'Avvocatura INPS, a partire dal 26 marzo 2009, 8 regioni hanno pubblicato il bando e il sito istituzionale dell'Istituto rendeva noto l'arrivo al 30 giugno 2009 di 172 domande, a fronte di 250 posti disponibili; nel 2010 è stato ripubblicato il bando per 11 posti nella sola regione Puglia.

La menzionata determinazione n. 220/2009 ha stabilito che ciascun avvocato possa essere affiancato da un numero massimo di due praticanti legali (rispetto ai 3 precedentemente indicati).

9.4 Per le incidenze sul contenzioso conviene sottolineare che le presenze degli avvocati dell'Istituto al 31 dicembre 2009 assommavano a 299 (313 nel 2008), segnando una scopertura del 10,7% rispetto alla dotazione organica rideterminata - in attuazione delle norme restrittive della legge n.133/2008 - in 335 unità e rimasta invariata dopo l'applicazione della legge n. 25/2010, secondo quanto esposto nel capitolo 5.

In proposito, la più volte citata determinazione commissariale n.220/2009 rileva la necessità di indire un concorso pubblico per la selezione di avvocati da inserire nell'organico, tenuto conto anche delle dimissioni dal servizio per raggiunti limiti di età previste per il 2010.

Sul piano delle iniziative concrete va tuttavia menzionata la nota del 5 agosto 2010 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che condivide il parere favorevole del Dipartimento della Funzione Pubblica del 24 giugno - richiamato sempre nel capitolo 5 - e autorizza, tra le altre, l'assunzione di 3 professionisti legali, mentre dal 1° settembre 2010 risulta abbiano preso servizio n.3 avvocati risultati idonei nel concorso a 30 posti indetto dall'INPDAP.

Sempre per le incidenze sul contenzioso conviene evidenziare che la seconda determinazione commissariale (n.220/2009) procede alla rideterminazione del personale amministrativo assegnato agli uffici delle avvocature territoriali nel numero di 750 unità in ragione della costituzione delle Unità Organizzative del contenzioso e degli atti giudiziari nelle sedi territoriali, nonché della devoluzione della competenza in materia di invalidità civile ai dipendenti dell'Istituto e dell'attività di recupero crediti agli Agenti della Riscossione.

Al riguardo va sottolineato che si era provveduto alla selezione nonché alla formazione di 209 funzionari amministrativi al fine di rappresentare e difendere l'Ente nei procedimenti giudiziari di primo grado in materia di invalidità civile e che la determinazione prevede, al termine della riorganizzazione, una analisi dei fabbisogni che salvaguardi l'operatività degli uffici.

Dai dati del rapporto sull'andamento della produzione dell'anno 2009 risulta che le costituzioni in giudizio promosse dai funzionari hanno avuto una percentuale di incidenza pari al 31,8% sul totale delle vertenze in materia di invalidità civile e che il carico di lavoro gestito sia stato pari al 15,8% del complessivo settore.

Per i riflessi sul contenzioso, assume inoltre rilievo la determinazione presidenziale n. 89 del 9 agosto 2010, che modifica e integra il Regolamento sulla disciplina degli onorari per la corresponsione dei compensi professionali degli avvocati dell'Istituto, introducendo peraltro anche disposizioni riguardanti profili organizzativi e, comunque, prescindendo dai prescritti previ accordi contrattuali.

Oltre ad adeguare i compensi professionali a carico dell'Amministrazione e a fissare la misura del riparto delle competenze spettanti, la nuova regolamentazione, infatti, stabilisce altresì che gli avvocati INPS garantiscano ed assicurino: la costituzione in tutti i giudizi loro affidati "ad eccezione di quelli per i quali sussistano cause ostative debitamente motivate"; la difesa e il patrocinio in giudizio dell'Ente; la partecipazione a tutte le udienze, anche avvalendosi della sostituzione con altro avvocato dell'INPS o di altro Ente previdenziale, con un praticante legale, con uno dei domiciliatari o sostituti in udienza; il regolare e tempestivo aggiornamento dei sistemi telematici e di comunicazione interni, fornendo completa informazione circa l'attività singolarmente svolta e lo stato del contenzioso.

Elementi specifici di riflessione emergono comunque dai dati illustrati nel precedente capitolo 5 circa le retribuzioni medie dei professionisti legali nell'ultimo triennio, da considerare in raccordo sia agli importi che alla forte criticità di risultati denunciata.

9.5 Rispetto al complesso degli interventi intrapresi per deflazionare il contenzioso, come anticipato nel precedente referto e a fronte dei dati sopra riportati, gli obiettivi a breve termine di abbattimento delle giacenze fissati con deliberazione n.4/2009 non appaiono conseguiti.

Il precedente referto ha già relazionato sull'impugnativa prodotta da una parte preponderante degli avvocati interni avverso i provvedimenti di riordino e nei confronti delle misure transitorie di ricorso ai legali domiciliatari esterni.

Si è anche ricordato che la deliberazione del CIV n.9/2009 ha invitato l'Ente a predisporre un piano di interventi, sia per il contenzioso giudiziario che per quello amministrativo, articolato su un primo livello di illustrazione delle azioni da intraprendere per affrontare le criticità, con periodiche informazioni contenenti dati numerici, analisi e riflessioni in merito all'attuazione e, su un secondo livello, mirato allo studio e all'applicazione di misure strutturali per la riduzione del contenzioso, prevenendolo e incidendo sulle cause che lo generano.

Successivamente, con la relazione programmatica per gli anni 2010/2012 del 21 luglio 2009, il CIV ha insistito sulla priorità di un piano, che preveda sia misure

organizzative interne sia iniziative esterne, volte alla riduzione strutturale del contenzioso, a partire dalla "anomalia" rappresentata dai ricorsi pendenti e di quelli presentati ogni anno in alcune regioni del centro sud.

In riferimento al bilancio consuntivo 2009, il CIV ha da ultimo manifestato la necessità di ulteriori interventi in materia di contenzioso richiedendo una strategia complessiva per contrastare le cause patologiche e ricondurlo a livelli fisiologici, anche attraverso la promozione di eventuali provvedimenti di carattere legislativo.

In data 15 settembre 2010 sembra sia stata definitivamente avviata la campagna sperimentale che coinvolge circa 2600 posti fra praticanti, domiciliatari e sostituti in udienza, mentre risulterebbero già presenti circa 250 domiciliatari in alcune circoscrizioni delle regioni Lazio, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

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

Resta tuttavia molto carente l'azione di informativa e la reportistica nelle sedi competenti sulla presenza di un piano complessivo e sul monitoraggio svolto, con particolare attenzione al meccanismo costi-benefici sottolineato dal CIV.

Conclusivamente sul punto, la Corte non può non sottolineare che il ricorso a professionisti esterni - soprattutto in presenza di una Avvocatura dell'Ente - può trovare in parte giustificazione solo nella straordinarietà e nella rigorosa temporaneità delle misure dirette ad aggredire i principali aspetti patologici del contenzioso, per invertirne l'andamento crescente e portarlo a livelli fisiologici.

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

9.6 Si è già segnalato, nel precedente referto della Corte, che a partire dalla seconda parte del 2008, il Commissario ha fatto ricorso all'affidamento del patrocinio legale all'esterno, utilizzato nel 2009 principalmente per il contenzioso relativo all'applicazione, ai dirigenti di prima fascia con 40 anni di anzianità contributiva, della risoluzione del contratto disposta in applicazione dell'art.72, c.11 della legge n.133/2008, la cui spesa del 2009 ammonta a 322.000 euro.

Le motivazioni addotte riguardano, tra l'altro, l'indipendenza di giudizio del legale esterno e la qualifica elevata dei ricorrenti, nonché la natura fiduciaria dell'incarico.

L'impugnativa prodotta da una parte preponderante degli avvocati interni avverso i provvedimenti di riordino e nei confronti delle misure transitorie di ricorso ai legali domiciliatari esterni ha indotto l'Istituto a conferire un ulteriore incarico a professionisti estranei.

Nel 2010 è proseguita la esternalizzazione dei giudizi riguardanti dipendenti o personale cessato dal servizio e la prassi si sta estendendo alle cause avviate dagli ex dipendenti dell'IPOST: il numero degli incarichi affidati ammonta a 26, con una spesa impegnata pari a 388.765 euro e taluni di essi riguardano a volte alcune fasi, e, a volte, più gradi del giudizio.

Un caso emblematico concerne il contenzioso avviato da un dirigente di prima fascia dell'Istituto collocato a riposo, che ha visto l'affidamento – sempre in via fiduciaria – di un primo incarico (il 6 luglio) ad un legale esterno per la difesa avverso un ricorso ex art.700 c.p.c. (concluso peraltro con la soccombenza dell'Istituto stesso) e per le successive fasi del giudizio di merito (20.000 euro).

Un secondo incarico – per lo stesso giudizio – è stato attribuito (il 6 agosto) ad un diverso legale (15.000 euro), peraltro in assoluta assenza di motivazione su tale ultima scelta rispetto alla precedente e, soprattutto, nell'ambito di una medesima segmentata fase cautelare, che ha costituito oggetto di osservazioni da parte del Collegio dei sindaci, anche per l'eventualità di un affiancamento nel processo di merito.

Ne risulta rafforzata l'urgenza della predeterminazione di appositi criteri, che confermino la eccezionalità degli incarichi esterni e che riguardino anche le modalità di scelta dei professionisti, per assicurare trasparenza e imparzialità nelle procedure di affidamento.

E' auspicabile anche una specifica riflessione sulla opportunità di formare, in alternativa, uno dei nuovi coordinamenti centrali, accrescendone in modo permanente la competenza professionale specifica e accentuandone al contempo l'autonomia funzionale.

Ribadisce conclusivamente la Corte sul punto che il ricorso transitorio e straordinario ad apporti esterni rimane condizionato alla rigorosa e tempestiva verifica dei risultati conseguiti - nel periodo sperimentale prefissato - mirati al ripristino di fisiologici livelli di contenzioso.

Appaiono inoltre privilegiati provvedimenti organizzativi strutturali incidenti soprattutto sull'origine delle controversie prevalentemente seriali, nonché lo studio e la ricerca di possibili sinergie con altri enti previdenziali, in ossequio alle specifiche linee strategiche ripetutamente indicate dal Legislatore, oltre alla piena applicazione del vigente regolamento di autotutela.

10 – I risultati delle singole gestioni

10.1 Nei due ultimi referti della Corte si è evidenziata, come peculiarità dell'INPS, la presenza di numerosi fondi e gestioni – fra i quali assume preponderanza quello per i lavoratori dipendenti – che vengono amministrati (40) o comunque fanno capo all'Istituto (2) e che rifluiscono quasi totalmente nel suo bilancio generale, concorrendo a formarne i saldi finali, anche se alcuni di essi risultano retti da un autonomo sistema di finanziamento, come avviene per la parte preminente dei fondi di solidarietà.

L'ultimo referto ha effettuato una analisi di ciascuno dei fondi, per la verifica sulla attualità della funzione svolta, osservando che considerazioni di efficienza ed efficacia impongono una approfondita rivisitazione, nei profili normativo e contabile, al fine di individuare le gestioni inferiori alla soglia di sussistenza - assicurata da un corretto rapporto tra entrate, prestazioni e trasferimenti statali - e provvedere alla loro eliminazione oppure a garantire la corrispondenza fra contributi e prestazioni, quale indispensabile presupposto per la credibilità e sostenibilità del singolo sistema previdenziale.

Tali notazioni conservano piena attualità per i fondi "minori", che saranno sinteticamente richiamati nel presente referto, nel quale verrà privilegiata la trattazione dei più importanti e di quelli richiedenti particolari analisi sull'andamento e sui processi evolutivi.

Sempre su di un piano più generale, conviene osservare che il risultato economico di esercizio delle gestioni previdenziali nel loro insieme – corrispondente a quello del conto generale dell'Istituto – pur mantenendo un consistente valore positivo di 3,2 mld di euro, registra una caduta di quasi 3,7 mld di euro (rispetto ai precedenti 6,9 mld del 2008), quale effetto dell'aggravata crisi economica e, in particolare, del sostanziale azzeramento dell'avanzo economico della gestione per le prestazioni temporanee.

La conservazione del saldo positivo dipende inoltre da fattori contingenti, di successiva specificazione.

I dati finanziari evidenziano, infatti, una forte flessione delle contribuzioni, che scendono da 147,7 a 145 mld di euro, cui si contrappongono prestazioni in accentuata crescita (+11,2 mld), che salgono a da 198 a 209,2 mld, segnando un incremento da 18,4 a quasi 23 mld di quelle temporanee.

A compensazione dello squilibrio, aumentano di circa 5 mld di euro i trasferimenti correnti, che passano a 85 mld di euro (80 mld nel 2008), in parte

preponderante a carico del bilancio statale, concorrendo con un apporto superiore ad un terzo dei corrispondenti flussi di entrata.

Per effetto della confermata prevalenza dei ricavi complessivi sui costi totali e dell'indicato avanzo economico, la situazione patrimoniale netta vede un valore in parallelo aumento, come si desume dalla seguente tabella.

GESTIONI	(milioni di euro)				
	Risultato economico di esercizio		Differenze	Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre	
	2008	2009		2008	2009
Comparto dei lavoratori dipendenti	8.170	5.113	-3.067	52.361	57.474
Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprensivo degli ex Fondi sostitutivi trasporti, elettrici, telefonici e INPDAI)	2.447	4.564	2.117	-123.407	-118.843
Gestione prestazioni temporanee	5.723	549	-5.174	175.768	176.317
Gestione speciale per l'erogazione dei trattamenti pensionistici al personale degli Enti pubblici creditizi	-240	-314	-74	2.342	2.028
Comparto dei lavoratori autonomi:	-954	-1.401	-447	-15.843	-17.243
Gestione dei contributi e delle prestazioni dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni	-5.073	-4.111	962	-53.629	-57.741
Gestione dei contributi e delle prestazioni degli artigiani	-3.676	-4.198	-522	-17.294	-21.492
Gestione dei contributi e delle prestazioni esercenti attività commerciali (comprensivo del Fondo per la razionalizzazione della rete commerciale)	-456	-851	-395	6.384	5.534
Gestione per la tutela previdenziale dei lavoratori "parasubordinati"	8.251	7.759	-492	48.696	56.456
Fondi di previdenza sostitutivi dell'AGO	-62	-37	25	214	177
Fondo previdenza imposte di consumo	0	0	0	0	0
Fondo previdenza personale di volo	-62	-37	25	200	163
Fondo spedizionieri doganali (dall'1.1.1998)	0	0	0	13	13
Fondo speciale ferrovie Stato S.p.A. (dall'1.4.2000)	0	0	0	1	1
Fondo speciale di previdenza per gli sportivi	0	0	0	0	0
Fondi e Gestioni speciali integrativi dell'AGO	2	-17	-19	593	572
Gestione speciale minatori	-31	-27	5	-453	-480
Fondo previdenza gasisti	0	7	7	147	152
Fondo previdenza esattoriali	33	2	-31	899	900
Gestione speciale dipendenti Enti disciolti	0	0	0	0	0
Fondo di previdenza personale porti GE/TS	0	0	0	0	0
Altri Fondi e Gestioni	-58	-141	-83	-351	-489
Fondo previdenza clero	-115	-96	19	-1.654	-1.749
Fondo previdenza iscrizioni collettive	0	0	0	8	9
Fondo erogazione trattamenti previdenziali vari	-6	-5	1	-118	-125
Gestione trattamenti disoccupazione frontalieri	20	-10	-30	393	384
Fondo solidarietà sostegno del reddito personale imprese del credito	-5	-41	-36	351	311
Fondo solidarietà sostegno del reddito personale imprese del credito cooperativo	8	7	-1	49	56
Fondo solidarietà sostegno del reddito personale Monopoli di Stato	0	0	0	2	2
Fondo solidarietà pers. già dipendente da imprese di ass.ne poste in liquidazione coatta amm.va	-1	0	1	2	3

(segue)

GESTIONI	Risultato economico di esercizio		Differenze	Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre	
	2008	2009		2008	2009
Fondo concorso agli oneri contr. per la copertura assicurativa prev.le dei periodi non coperti da contribuzione D.L.vo 564/96 e lav. L.335/95	22	20	-2	192	213
Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali e degli altri enti pubblici di cui al D.Lgs. 112/1999	-22	-46	-24	274	228
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del trasporto aereo	39	27	12	102	129
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale di Poste italiane spa	1	-1	2	24	23
Altri Fondi, Gestioni minori	-1	3	-4	-15	-13
ex SCAU	2	1	1	39	40
Totale gestioni previdenziali	6.858	3.203	-3.655	39.316	42.519
G.I.A.S. e Gestione erog. prestazioni invalidi civili	0	0	0	0	0
Totale complessivo	6.858	3.203	-3.655	39.316	42.519

Elaborazione Collegio sindacale

La disamina per "comparto" evidenzia che l'ingente avanzo patrimoniale della Gestione prestazioni temporanee (176,3 mld di euro) continua a coprire il gravoso disavanzo (anche se in calo da -123,4 a -118,9 mld di euro) del Fondo lavoratori dipendenti, sempre più appesantito dalle contabilità separate dei soppressi fondi sostitutivi (trasporti, elettrici, telefonici e INPDAl), trasferiti al fondo stesso in mancanza di proprie fonti di alimentazione adeguate e quindi destinati ad un progressivo squilibrio.

Inoltre l'indicata fase recessiva riduce il ruolo rivestito nel comparto dalla Gestione prestazioni temporanee - a sua volta "inquinata" da trasferimenti statali attraverso la Gestione interventi assistenziali (GIAS) - come dimostra la seguente tabella, che evidenzia la già indicata netta contrazione del risultato di esercizio nel 2009, in ulteriore flessione nelle previsioni assestate del 2010.

(milioni di euro)

GPT		
Anno	Risultato di esercizio	Situazione patrimoniale
2004	6.793	148.214
2005	6.267	154.481
2006	6.884	161.365
2007	8.680	170.045
2008	5.723	175.768
2009	549	176.317
2010 (*)	-263	176.054

(*) Preventivo assestato

Nell'area del lavoro autonomo si confermano il saldo economico positivo – pur se in rallentato ritmo di crescita – della gestione separata dei c.d. "parasubordinati" (in discesa da 8,3 a 7,8 mld di euro), ma permangono i dissesti strutturali della Gestione coltivatori diretti, coloni e mezzadri (in primo contenimento della ingente perdita da 5 a 4,1 mld di euro) e le difficoltà, sia e soprattutto degli artigiani (con un deficit appesantito da -3,7 a -4,2 mld di euro), sia dei commercianti (con un sostanziale raddoppio della perdita da -0,5 a -0,9 mld di euro), che mantengono peraltro un consistente avanzo patrimoniale di 5,5 mld di euro.

Sul piano delle risultanze patrimoniali complessive conviene osservare che il saldo positivo nel comparto del lavoro dipendente (in ascesa da 52,4 a 57,5 mld di euro) continua a poggiare sul massiccio attivo di 176,3 mld di euro della Gestione prestazioni temporanee, mentre il gravoso disavanzo del settore agricolo autonomo di -57,4 mld di euro e quello degli artigiani di -21,5 mld di euro, cumulativamente asceso a -78,9 mld di euro (-70 mld di euro nel 2008), si rapportano all'ancora ampio avanzo della Gestione dei parasubordinati di 56,5 mld di euro e con quello notevolmente inferiore dei commercianti di 5,6 mld di euro, la cui sommatoria si attesta al minore importo di 62,1 mld di euro.

Per ambedue le macro aree la durata della crisi economica e la progressiva entrata a regime del sistema dei parasubordinati, nel comparto del lavoro autonomo, concorrono a indebolire il ruolo di riequilibrio delle gestioni attive, con riflessi sui conti dell'Istituto, che segna un primo consistente disavanzo economico nelle previsioni assestate 2010 (-3,8 mld di euro).

Le risultanze positive totali di esercizio dei fondi e quindi del bilancio generale dell'INPS poggiano ora principalmente sulla Gestione dei parasubordinati e sugli apporti statali e restano comunque fondate su un meccanismo di prestiti interni – gratuiti nell'area del lavoro dipendente e onerosi in quella degli autonomi – che rappresentano mere iscrizioni contabili.

Nel contesto delle osservazioni di sistema e per quanto riguarda le gestioni di meno ampie dimensioni, vanno nuovamente sottolineati i dissesti strutturali segnalati anche dai sindaci per taluni fondi: dei dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere (con disavanzo di esercizio in peggioramento da -26 a -31 mln di euro e un disavanzo patrimoniale netto vicino ai -0,5 mld di euro); del clero secolare e i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (con un deficit economico in appesantimento da -96 a -115 mln di euro e una perdita patrimoniale superiore a -1,7 mld di euro); dei trattamenti pensionistici integrativi a favore degli enti disciolti (privi di copertura contributiva e in attesa della definizione di un credito superiore a 3,5 mld di euro per le riserve matematiche) e di trattamenti previdenziali vari per il personale INCIS, ISES e degli organismi portuali di Genova e Trieste (sostanzialmente privi di contributi propri), tutti con oneri a carico del bilancio statale; dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato, con pensioni per 4,8 mld di euro e contributi di 0,8 mld di euro e un ripiano statale salito a oltre 4 mld di euro (3,8 nel 2008).

Sulla eliminazione di fondi e gestioni ormai superati o di dimensioni minimali, si fa rinvio al capitolo 12 del precedente referto e alle indicazioni di dettaglio per ciascuno di essi, oltre che alla elencazione e alle specifiche analisi contenute nella relazione del Collegio dei sindaci sul bilancio 2009.

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

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

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

(milioni di euro)

Fondo	2008	2009
trasporti	-1.049	- 1.053
elettrici	-1.818	- 1.893
telefonici	-1.158	- 711
Inpdai	-2.758	- 2.148
Totale	-6.783	- 5.805

L'inversione di tendenza registrata nel 2009, sia nel valore totale che nei settori dei telefonici e INPDAI, appare legata a fattori non strutturali, mentre prosegue la crescita del numero e della spesa per le pensioni, che raggiungono i livelli medi più elevati per ambedue le categorie.

In merito alle separate evidenze contabili, i sindaci hanno segnalato il primo disavanzo patrimoniale del Fondo telefonici e, con riguardo all'andamento dell'ultimo biennio, il valore superiore all'unità per tutti i fondi del rapporto pensioni/iscritti, che oltrepassa il doppio per gli elettrici e l'INPDAI.

Al lieve e transitorio rallentamento delle risultanze negative dei predetti fondi si contrappongono significativi sintomi di inversione della tendenza al recupero del gravoso deficit patrimoniale della contabilità "ordinaria" del FPLD.

L'inasprimento della crisi economica ha limato la crescita dell'avanzo economico (salita di 3,9 mld di euro nel 2008 e di 1,1 mld di euro nel 2009), attenuando l'azione di ripiano della gravosa perdita patrimoniale accumulata (discesa da -100,1 mld di euro a -85,6 mld nel 2008 e a -75,2 mld nel 2009).

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

Nella sua interezza (contabilità ordinaria e contabilità separate), il FPLD ha chiuso il 2009 con un avanzo economico di 4,6 mld di euro (2,4 mld nel 2008 e -0,8 mld nel 2007), portando la situazione patrimoniale da -123,4 mld di euro a -118,8 mld (-125,9 nel 2007), con una prima inversione della serie storica negativa nel 2008, come mostra la seguente tabella.

(milioni di euro)

Anno	Patrimonio netto a fine anno
1995	-73.052
1996	-80.714
1997	-90.595
1998	-97.404
1999	-103.023
2000	-109.474
2001	-113.081
2002	-115.353
2003	-119.946
2004	-120.255
2005	-122.942
2006	-125.078
2007	-125.854
2008	-123.407
2009	-118.843

Il risultato positivo si connette alla serie dei provvedimenti di riforma, indotti dalla crisi generalizzata dei sistemi pensionistici, che hanno visto l'introduzione del metodo di calcolo contributivo, l'innalzamento dei requisiti pensionistici e l'aumento delle aliquote di finanziamento.

Per queste ultime va ribadita la varietà estrema delle misure, che per talune categorie (addetti ai lavori domestici e familiari, lavoratori agricoli dipendenti e addetti ad attività assimilabili) si allontana di molto dalla media generale, indicata nella progressione dal 1991 al 2007 nella seguente tabella, a sua volta notevolmente superiore alla media vigente nei Paesi dell'OCSE (21% nel 2007).

Dal	Totale	di cui a carico del dipendente
01/08/1991	26,17	7,54
01/07/1992	26,77	8,14
01/01/1993	26,97	8,34
01/10/1995	27,57	8,54
01/01/1996	32,70	8,89
01/01/2007	33,00	9,19

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

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

Va tuttavia considerato il probabile esaurimento della funzione di garanzia sussidiaria sinora svolta dagli avanzi della gestione parallela di comparto (GPT) e rimane centrale l'analisi del FPLD nel suo complesso, che segna quasi un raddoppio dell'avanzo economico, ma in gran parte per effetto di proventi straordinari di 3,5 mld di euro (rispetto ai 4,6 mld totali) e un aumento degli apporti statali a sostegno delle gestioni previdenziali (in salita da 7,7 mld di euro a 8,6 mld).

Una più approfondita disamina dei dati rilevanti della gestione evidenzia altresì una preoccupante caduta degli iscritti (-170.466) e dei contributi (-3,6 mld di euro), un sensibile incremento delle prestazioni (3,3 mld di euro), quasi totalmente formate da rate di pensione, integrate da una crescente quota assistenziale a carico dello Stato, pari a circa 23,9 mld di euro (23,3 mld nel 2008 e circa 21 mld nel 2005).

Altri importanti elementi di valutazione si desumono dalle osservazioni dei sindaci che segnalano: il debito di circa -148 mld di euro (-46 mld per le contabilità incorporate e -102 mld per il fondo ristretto); il valore più che dimezzato dell'avanzo economico complessivo (da 10,4 mld di euro a 4,6 mld), addebitabile al disavanzo delle contabilità separate (-5,8 mld di euro); l'incidenza negativa delle contabilità separate, che con una modesta quota di contribuzione del 5% (4,6 mld di euro in valori assoluti) e un ridotto numero di iscritti (245.300), vicini al 2% del totale del FPLD, comportano prestazioni (11,8 mld di euro) prossime all'11,6% dell'onere complessivo, benché il numero delle prestazioni stesse (404.692) superi di poco il 4% dei trattamenti globali.

Lo stesso Collegio dei sindaci evidenzia quali ulteriori effetti negativi delle contabilità separate: il deficit pensionistico (differenza contributi/prestazioni, al netto della quota assistenziale) del FPLD nella sua interezza di -11,4 mld di euro, formato da -4,2 mld del fondo in senso stretto e -7,1 mld dei fondi incorporati; il rapporto tra prestazioni e iscritti pari a 1,65 (2,45 nel 2008) per le separate evidenze e a 0,76

(0,77 nel 2008) per il FPLD ristretto, nel quale confluiscono le nuove iscrizioni, ad eccezione dell'ex Fondo trasporti); il rapporto tra spesa per prestazioni e importo contributivo, pari a 2,6 per le separate evidenze e di 1,05 per il FPLD ristretto.

La verifica dell'intero quadro di contesto – che mostra segnali negativi, almeno nel breve periodo e richiede taluni interventi strutturali di riequilibrio – ha indotto il Collegio dei sindaci ad assumere l'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.

Una particolare sollecitazione è stata formulata per la elaborazione della verifica attuariale – richiamata nei due precedenti referti della Corte, unitamente ai correlati adempimenti annuali di bilancio e deliberata dal Commissario straordinario dell'Istituto in data 30 dicembre 2009 – da eseguire con la massima tempestività e per tutte le gestioni e, in via prioritaria, per il FPLD, per l'importanza dallo stesso rivestita e della prossima ulteriore confluenza della Gestione enti creditizi in via di soppressione.

Con riguardo al profilo più generale delle misure di implementazione dell'efficienza e di risparmio, va segnalato il consistente importo delle spese di amministrazione in valore assoluto, superiore a 1,4 mld di euro (1,5 nel 2008), che avvicina l'onere dell'intero personale dell'Istituto pari a 1,6 mld di euro, anche se in termini di incidenza non raggiunge il punto percentuale dei costi di produzione.

10.3 Il secondo rilevante fondo nel comparto del lavoro dipendente è quello costituito dalla Gestione delle prestazioni temporanee (GPT), che presenta – come già anticipato – una caduta del risultato economico da 5,7 mld di euro a 0,5 mld e quindi di oltre 5,1 mld di euro.

Il risultato positivo di esercizio viene consentito da proventi straordinari per 1 mld di euro, mentre si dilatano i costi di produzione da 15,9 mld di euro a 21 mld, per i trattamenti di integrazione salariale, erogati anche con il concorso delle Regioni e sospinti dalla pesante crisi occupazionale.

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

Per le peculiarità proprie della gestione in esame e sulla natura degli interventi erogati e dei relativi finanziamenti, nonché per le connessioni con i trattamenti

assistenziali e la relativa gestione (GIAS), di successiva trattazione, si rinvia al capitolo n. 8 della precedente relazione, riguardante gli ammortizzatori sociali.

L'analisi delle risultanze dello specifico bilancio evidenzia 18 mld di euro a titolo di entrate contributive, in calo di 0,8 mld e la sostanziale invarianza dell'apporto statale – attraverso la GIAS – per circa 2,5 mld, in gran parte per trattamenti di famiglia (1,2 mld di euro), cui si contrappongono prestazioni in crescita da 11,9 mld di euro a 14,3 mld (+2,4 mld di euro) e trasferimenti passivi in parallelo incremento da 3,5 mld di euro a 6,3 mld, pressoché totalmente a favore del FPLD, per la copertura figurativa dei periodi di disoccupazione ordinaria (per circa 5 mld di euro, pari a +1,8 mld del 2008) e per integrazioni salariali (+1,2 mld di euro, pari a +1 mld rispetto al 2008).

La gestione presenta disponibilità per l'ingente cifra di 175,3 mld di euro, formata essenzialmente da 148 mld di crediti infruttiferi verso il FPLD – quale effetto della già menzionata solidarietà di comparto, imposta per legge – e oltre 27 mld per anticipazioni alle altre gestioni passive dell'Istituto, che hanno prodotto interessi vicini a 1,1 mld, in calo rispetto al 2008 (1,4 mld), a seguito del minore tasso stabilito dal Commissario straordinario con la determina del 12 aprile 2010.

In merito alle spese di amministrazione per il funzionamento della gestione, viene esposto un ammontare superiore a 0,6 mld di euro, che aumenta di 27 mln (per oneri di personale, servizi informatici e uso dei locali) e grava in termini di incidenza di circa 3 punti percentuali sui costi di produzione, confermando l'esigenza di misure di razionalizzazione.

10.4 Nell'ambito del comparto del lavoro autonomo, si confermano criticità allarmanti per la Gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, anche se emerge una prima inversione di tendenza nella precedente progressione dei disavanzi economici (-4,5 mld di euro nel 2006; -4,9 nel 2007; -5 nel 2008), con un risultato di -4,1 mld di euro.

L'apparente miglioramento risente infatti principalmente dei minori tassi di interesse, sui prestiti fra gestioni, decisi dal Commissario straordinario per non appesantire gli oneri delle gestioni passive.

Registrano infatti un modesto aumento le contribuzioni (passate da 894 a 917 mln di euro, contro i 903 del 2006) – e restano sostanzialmente immutati gli oltre 100 mln di euro di apporti statali – ma prosegue la costante dilatazione delle spese pensionistiche (salite a 6,3 mld di euro, rispetto ai 6,1 mld del 2008, ai 5,8 mld del 2007 e ai 5,4 mld del 2006), che calano nella quota direttamente a carico della

gestione (-139 mln di euro), mentre segnano un crescente spostamento in quella a carico della fiscalità generale (2,8 mld di euro nel 2009; 2,5 mld nel 2008; 2,2 mld nel 2007; 1,9 mld nel 2006), finanziata attraverso la GIAS.

La situazione patrimoniale netta rallenta la progressione negativa – agevolata dai citati minori interessi passivi, discesi da -1,6 mld di euro a -0,6 mld - ma registra comunque un gravoso deficit, che passa da -53,6 mld di euro a -57,7 mld (-48,6 mld nel 2007 e -43,7 nel 2006) e i crediti continuano a presentare un elevato e crescente tasso di svalutazione, a fronte di un ammontare di debiti certi verso le altre gestioni che ascende a -58,2 mld di euro (-54 mld nel 2008).

Altri importanti fattori, di natura strutturale, che influenzano l'andamento deficitario della gestione sono costituiti: dal ridotto imponibile contributivo basato su valori convenzionali; dall'aliquota contributiva inferiore a quella generale; dalla costante contrazione degli iscritti (da 486.450 nel 2004 a 477.016 del 2009) e dal continuo aumento delle pensioni (da 1.008.673 del 2004 a 1.170.469 del 2009); dall'andamento crescente del rapporto pensioni/iscritti sino a 2,45 (2,37 nel 2008) e da quello eccessivamente squilibrato del rapporto prestazioni/contributi di 3,48, pur se in lieve miglioramento per il modesto calo delle prestazioni a carico della gestione e la leggera risalita delle contribuzioni.

La valutazione sulla gestione in esame conferma pertanto il giudizio di grave dissesto e di oggettiva insostenibilità, dimostrato dai dati in precedenza segnalati e, in particolare, dal raffronto tra le contribuzioni di incerta acquisizione, pari a 0,9 mld di euro e la spesa in gran parte certa per le prestazioni, globalmente ascesa a 6,3 mld di euro e coperta con un crescente apporto del bilancio statale, sempre più vicino alla intera quota - di per sé assolutamente insufficiente - posta a carico della gestione stessa.

Ribadisce pertanto la Corte la conseguente esigenza 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.

Quanto ai più generali correttivi di miglioramento della economicità, si osserva che le spese di amministrazione salgono a 189 mln di euro (+4 mln di euro, pari a +2,2%) – ascrivibili a maggiori oneri per servizi informatici (+6 mln di euro) e per quelli svolti da altri enti (+4 mln di euro), a fronte di minori oneri di personale e altre uscite – con una incidenza sui costi di produzione di circa 5 punti percentuali e di 3 sul totale delle prestazioni.

10.5 Sempre nel comparto del lavoro autonomo, la gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani conferma le difficoltà rilevate dai precedenti referti, con un ulteriore appesantimento del disavanzo di esercizio, che sale da -3,7 mld di euro (-3,1 mld nel 2007) a -4,2 mld, evidenziando quindi un peggioramento di oltre -0,5 mld di euro, nonostante la riduzione degli interessi passivi di 155 mln di euro (da -906 mln di euro nel 2008 a -752 mln nel 2009).

Le entrate contributive tornano a scendere di 57 mln di euro, da 7.924 mln a 7.867, con sostanziale esaurimento degli effetti connessi agli aumenti progressivi delle aliquote (dal 17,40 del 2006 sino al 20% dal 2008), mentre continuano a crescere i trasferimenti dello Stato sino a 45 mln di euro (41,8 nel 2006).

Le spese per pensioni mostrano invece una costante dilatazione e ascendono a 11.774 mln di euro (11.227 mln di euro nel 2008 e 9.949 mln nel 2006), con un aumento di 547 mln di euro e vengono poste a carico della gestione nel minore ammontare di 8.953 mln di euro (9.830 mln nel 2008), mentre cresce il finanziamento dalla GIAS di 1.424 mln di euro (1.397 mln nel 2008).

La situazione patrimoniale netta espone un deficit in ulteriore gravoso appesantimento, che passa da -17,3 mld di euro a -21,5 mld (e aumenta di -4,2 mld di euro, rispetto ai -3,7 mld del 2008), evidenziando altresì un elevato tasso di svalutazione dei crediti, con assegnazione al relativo fondo di un importo pari a 355 mln di euro (526 mln nel 2008), a fronte di debiti certi e in crescita da -23,7 mld di euro a -28,6 mld.

Il numero degli iscritti appare sostanzialmente stabile – in ripresa nel biennio 2007/2008 (1.893.677 e 1.901.972), con avvicinamento al limite del 2005 (1.902.172) e in leggero calo nel 2009 (1.889.651) – ma prosegue ininterrottamente l'incremento delle pensioni (da 1.302.016 nel 2003 a 1.568.633 nel 2009) e si attestano a 1,31 e a 0,83 i rapporti prestazioni/contributi e pensioni/iscritti, ambedue in aumento (1,23 e 0,81 nel 2008).

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

Quanto alle spese di amministrazione imputate alla gestione, pari a 228 mln di euro, emerge una leggera diminuzione (4 mln di euro), dovuta a minori oneri per servizi di altri enti e altre uscite e a maggiori oneri per l'uso dei locali e servizi informatici, mentre l'ammontare complessivo incide sui costi di produzione (10.931 mln) nella misura di oltre 2 punti percentuali.

10.6 La gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali dei commercianti – anch'essa appartenente all'area del lavoro autonomo – conferma le difficoltà segnalate dai precedenti referti, con ulteriore appesantimento del disavanzo economico da -0,5 mld di euro (-0,2 mld nel 2007) a -0,9 mld.

Rallenta l'aumento delle contribuzioni, che passano da 8,5 mld di euro (8,2 mld nel 2007) a 8,6 mld di euro e comprendono l'aliquota aggiuntiva per indennizzare la cessazione dell'attività lavorativa, evidenziando la riduzione degli effetti positivi dell'innalzamento dell'aliquota complessiva dal 17,49% del 2006 al 20,09 del 2008.

Elementi sintomatici negativi si rilevano dalla assegnazione di una somma consistente al fondo svalutazione crediti pari a 486 mln di euro, nonostante l'eliminazione di 305 mln di partite inesigibili.

Si accentua inoltre la crescita della spesa pensionistica, che sale a 9,2 mld di euro (8,7 mld nel 2008) - e aumenta la quota a carico della GIAS da 1,17 a 1,18 mld di euro – per effetto di un maggiore numero di trattamenti e della perequazione automatica.

La situazione patrimoniale netta mantiene un valore positivo ancora consistente, pari a 5,5 mld di euro, ma prosegue il costante processo di erosione rispetto ai valori precedenti (6,4 mld di euro nel 2008; 6,8 mld nel 2007; 7,1 mld nel 2006) e i crediti mostrano un elevato tasso di svalutazione, a fronte di debiti certi e in progressivo aumento, che registrano un ammontare vicino ai 3,9 mld di euro e dei prestiti da altre gestioni, in ascesa da 1,1 mld di euro a 3,1 (+167%).

Un elemento favorevole emerge dalla confermata crescita degli iscritti – peraltro in livelli modesti - che si riflette sulle contribuzioni, tuttavia, per la maggiore incidenza della spesa per le pensioni, il rapporto pensioni/iscritti scende da 0,65 a 0,64 e si accentua lo squilibrio prestazioni/contributi, in risalita da 0,95 a 0,97.

Le spese di amministrazione della gestione subiscono una leggera limatura da 212 mln di euro a 207 mln, ascrivibile principalmente a minori oneri per servizi di altri enti e altre uscite, mentre aumentano gli oneri per l'uso dei locali e soprattutto per i servizi informatici.

10.7 La gestione dei c.d. "parasubordinati" – istituita per la tutela previdenziale dei soggetti che esercitano per professione abituale, ancorchè non esclusiva, attività di lavoro autonomo (art.2, comma 26, della legge n.335/1995) – mostra una flessione di quasi 0,5 mld di euro, passando da 8,3 mld di euro a 7,8 mld, principalmente per effetto di una sensibile contrazione degli iscritti (-91.000 unità).

A tale ultimo fattore è dovuta la prima inversione dell'andamento delle contribuzioni, che registrano un calo - sia pure lieve (2 mln di euro) - scendendo da 6,717 a 6,715 mld di euro (a fronte della larga crescita pregressa, da 4,6 a 6,3 mld di euro nel 2007 rispetto al 2006), con sostanziale azzeramento degli effetti connessi agli aumenti di aliquota stabiliti annualmente (dal 24% nel 2008 al 26% nel 2010).

I trasferimenti statali (GIAS) rimangono invariati a circa 31 mln di euro, ma scendono gli interessi attivi di circa il 20%, passando da 1,863 a 1,495 mld di euro per effetto della riduzione dei tassi a favore delle gestioni passive.

Prosegue la crescita della spesa per le pensioni da 248,3 a 312 mln di euro (con un apporto invariato a carico della GIAS pari a 3,7 mln di euro), la cui evoluzione nell'ultimo triennio - nel numero, nella tipologia dei trattamenti e nei modesti valori medi - viene esposta nella seguente tabella.

Categoria	Anno 2007		Anno 2008		Anno 2009	
	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)
Vecchiaia	149.243	1.087	173.317	1.227	194.338	1.451
Invalità	730	2.252	910	2.465	1.083	2.680
Superstiti	7.968	691	10.256	738	12.829	806
Totale	157.941	1.072	184.483	1.206	208.250	1.418

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

(migliaia di euro)

Prestazione	2007	2008	2009
degenza ospedaliera	701	643	585
indennità di malattia	5.349	488	362
assegno per il nucleo familiare	16.914	20.449	19.943
trattamento economico di maternità	31.870	35.684	39.170
congedo parentale	-	795	1.969
Totale	54.834	58.059	62.029

La situazione patrimoniale netta presenta un avanzo di 56,5 mld di euro, che si approssima a triplicare il valore del 2004 (22,7 mld di euro) e la gestione, avviata nel 1996, si conferma fonte di entrate contributive, in ragione della non ancora raggiunta "maturità", dimostrata dalla differenza tra l'ampio numero degli iscritti pari a

1.730.000 – anche se in calo rispetto al 2007 (1.808.000) – e quello delle pensioni pari a 208.250 (184.483 nel 2008 e 120.000 nel 2006).

Le spese di amministrazione imputate alla gestione restano sostanzialmente stabili nell'importo di 29 mln di euro – in crescita per gli oneri informatici – che incide nella rilevante misura di quasi 7 punti percentuali sul totale dei costi di produzione.

10.8 Il bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS) è preordinato a rappresentare la quota c.d. assistenziale e quindi non alimentata da contributi delle categorie interessate, ma a carico della fiscalità generale.

Lo Stato ne assicura il pareggio economico, con conseguente corrispondenza di entrate e uscite nell'importo identico di 87,1 mld di euro (82,8 mld nel 2008) e lo stato patrimoniale espone un totale a pareggio di 22,5 mld di euro (17 mld nel 2008).

Va nuovamente ricordato che, per effetto della finanziaria 2009 (legge n.203/2008, art.2, commi 25 e 26), non fanno più carico alla gestione e vengono utilizzati per rideterminare il livello di finanziamento dell'invalidità civile (d.lgs. n.112/1998, art.130), importi complessivi di 1.576 mln di euro riferiti a somme eccedenti o non utilizzate nel 2007, di 2.146 mln di euro nel 2008 e di 1.800 mln di euro nel 2009.

I trasferimenti complessivi dello Stato si ripartono nei seguenti diversi flussi:

- 58,6 mld di euro (56,7 nel 2008) per interventi pensionistici;
- 5,1 mld di euro (2,8 mld nel 2008), per il mantenimento del salario;
- 3 mld di euro (2,9 mld nel 2008) per i trattamenti di sostegno alla famiglia;
- 15,8 mld di euro (15,1 mld nel 2008) per sgravi e altre agevolazioni.

Importi inferiori coprono prestazioni economiche connesse a riduzioni di oneri previdenziali (0,8 mld di euro) e interventi diversi (0,9 mld di euro).

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

Conviene infatti nuovamente sottolineare che nell'ambito degli oneri pensionistici risultano ricompresi 16,2 mld di euro (15,4 nel 2008) per l'invalidità civile e 3,5 mld di euro (invariati rispetto al 2008), da ascrivere totalmente all'assistenza.

Il 3° comma dell'art.37 della legge n. 88/1989 stabilisce a carico dello Stato: alla lettera b), le integrazioni per le invalidità pensionabili (legge n. 222/1984, art.1), nell'ammontare di 4,4 mld di euro (4,2 mld nel 2008); alla lettera c), una quota parte

di ciascuna metà di pensione erogata, rispettivamente, dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalla Gestione lavoratori autonomi, dalla Gestione speciale minatori, per un totale di 16,9 mld di euro (16,1 mld nel 2008); alla lettera e), gli oneri per i pensionamenti anticipati pari a 1,8 mld di euro (1,6 mld nel 2008).

Va inoltre ribadita l'imputazione nel bilancio in esame di somme più propriamente riferibili a interventi di natura previdenziale, come nei casi dei Fondi delle FF.SS. per 4 mld di euro (3,7 mld nel 2008) e dei porti di Genova e Trieste per 60 mln di euro (40 mln nel 2008) e degli spedizionieri doganali per 32 mln di euro (31 mln nel 2008).

Risulta pertanto confermata la reiterata esigenza di una più adeguata specificazione delle poste riferibili all'assistenza e di quelle che pertengono alla previdenza - in coerenza alla rispettiva natura - anche per agevolare la chiarezza e migliorare la comprensione e la lettura del bilancio.

Le spese di amministrazione imputate alla gestione ammontano a 394 mln di euro - in aumento di 28 mln rispetto al 2008, soprattutto per i servizi affidati ad altri enti e a quelli informatici (+17 mln di euro per ciascuno di essi) e lievi riduzioni per il personale e altre uscite - e incidono di un punto percentuale sui costi di produzione.

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

L'apporto statale ammonta nel 2009 a 16,2 mld di euro, con un aumento di 0,8 mld di euro, che sfiora il 5%, mentre le prestazioni istituzionali ascendono a 16,5 mld di euro, con un incremento di 1,2 mld di euro, che avvicina l'8%.

Nell'ambito delle spese per prestazioni, è emerso un consistente disallineamento - nell'importo di 663 mln di euro - tra il valore di bilancio di competenza economica (16.454 mln di euro) e il corrispondente dato di cassa (15.791 mln di euro), oggetto di apposita istruttoria da parte del Collegio dei sindaci.

L'Istituto ha fornito elementi per la parte prevalente (363 mln di euro) della somma complessiva - riconnessi al mancato inserimento dei pignoramenti (147 mln di euro), delle ritenute e trattenute sulle rate di pensioni (92 mln di euro), delle quote di rate maturate e non riscosse (124 mln di euro) - mentre, per la parte rimanente (300 mln di euro), ha rappresentato che la procedura di contabilizzazione "pagamenti vari" impedisce una immediata quantificazione e richiede successive analisi ed elaborazioni dei pagamenti effettuati con le stesse modalità da ciascuna delle sedi territoriali.

In proposito l'organo interno di controllo ha rilevato l'opportunità di riconsiderare le procedure utilizzate per la corretta e puntuale imputazione delle spese durante il corso dell'esercizio.

Per effetto delle norme della finanziaria 2009 indicate nell'esame della GIAS – cui si fa rinvio sul punto – si azzerà il credito verso la stessa GIAS, che nel 2008 ammontava a 336 mln di euro.

Le spese di amministrazione imputate alla gestione ascendono a 373 mln di euro – in aumento di 50 mln di euro, per servizi di altri enti e uso locali, ma principalmente per spese legali (+32 mln di euro) – che incidono di oltre 2 punti percentuali sui costi di produzione.

10.10 Tra le gestioni di minori dimensioni va segnalato - per le crescenti criticità - il Fondo di previdenza per il Clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, che registra un disavanzo in lieve miglioramento da -115,4 mln di euro a -96 mln, ma soprattutto un pesante deficit patrimoniale, asceso al gravoso importo di 1,750 mld di euro (1,654 mld nel 2008).

Le entrate contributive raggiungono la modesta quota di circa 31 mln di euro, invariata nell'ultimo triennio, a fronte di prestazioni istituzionali in costante dilatazione e cresciute sino a 100 mln di euro (91 mln nel 2005), mentre la leggera diminuzione delle pensioni (da 14.630 a 14.566) viene contrastata dal più accentuato calo degli iscritti.

Si rivelano in crescita tanto il rapporto pensioni/iscritti (da 0,73 a 0,74) quanto il rapporto prestazioni/contributi (da 3,10 a 3,19) 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.

Le spese di amministrazione imputate alla gestione ammontano a 1,8 mln di euro – in aumento di circa il 3%, soprattutto per i servizi affidati ad altri enti e in particolare per quelli informatici (+27,2%) – con una incidenza prossima ai 2 punti percentuali.

10.11 Sempre nell'ambito delle gestioni di minori dimensioni, il precedente referto aveva sottolineato talune 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.

Le osservazioni vertevano sullo squilibrio gestionale, evidenziato dai crescenti disavanzi economico e patrimoniale – quest'ultimo vicino al valore delle riserve legali, pari a due annualità delle pensioni - dalla riduzione degli iscritti e dalla assenza di trasferimenti dalla GIAS per contribuzione figurativa e sottocontribuzioni connesse a prestazioni per cassa integrazione straordinaria e mobilità effettivamente erogate.

Le risultanze del 2009 registrano taluni miglioramenti, che non riducono tuttavia il livello di attenzione sull'andamento della gestione, soprattutto per la caduta dei contributi - vicina al 48% - che determina una brusca inversione di tendenza nel rapporto prestazioni/contributi dell'ultimo triennio, in ascesa da 1,27 a 2,29 (1,30 nel 2005), non bilanciato dal modesto miglioramento del rapporto pensioni/iscritti da 0,44 a 0,45.

Si riduce infatti sensibilmente il disavanzo economico da 61,7 a 37,6 mln di euro, ma per effetto prevalente di proventi straordinari (plusvalenze per 27,1 mln di euro), mentre decrescono le contribuzioni da 197 a 104 mln di euro, nonostante l'aumento degli iscritti.

Al riguardo conviene ribadire che sebbene l'aliquota di finanziamento superi il livello del FPLD (33% di cui 9,19 a carico del lavoratore) – variando in base alle caratteristiche soggettive (dal 37,70%, di cui 12,78% a carico del lavoratore, sino al 40,82%, di cui 13,808 a carico del lavoratore) – rimangono tuttavia invariati e non risultano mai rivalutati, i limiti minimi di retribuzione imponibile per ciascuna categoria professionale, stabiliti con D.M. 21 luglio 2000.

Va inoltre considerato l'apporto, in entrata, derivante dal recupero delle mancate coperture figurative da parte del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, cui erano state imputate erroneamente anche le quote relative al personale di volo navigante e non del solo pertinente personale "non navigante", con conseguente regolarizzazione dei relativi importi, anche per i periodi precedenti.

In ogni caso, il settore del trasporto aereo non sembra autorizzare auspicabili prospettive di significativi sviluppi dell'occupazione e quindi delle iscrizioni e pertanto la situazione del fondo continua a richiedere un attento monitoraggio e, principalmente, misure di riequilibrio o – in alternativa – la valutazione dei presupposti per eventuali soluzioni definitive, quale quella già prospettata in via esemplificativa nel precedente referto e cioè la iscrizione in contabilità separata del FPLD, adottata peraltro per tutti gli altri fondi sostitutivi dell'AGO gestiti dall'INPS.

Le spese di amministrazione imputate alla gestione ammontano a 2,1 mln di euro – in aumento di circa il 19%, soprattutto per l'uso di locali (+34%) e per i servizi

informatici (+ 36%) – con una incidenza vicina ad 1 punto percentuale sui costi di produzione.

10.12 Il precedente referto ha segnalato le criticità del diverso Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo, non rientrante quindi fra i fondi sostitutivi dell'AGO, ma assimilabile ai fondi di solidarietà – disciplinati in via generale dalla legge n.662/1996 e dal relativo regolamento di attuazione – e riguardante sia il personale di volo sia quello non navigante.

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

L'intervento, dopo circa quattro mesi, di un nuovo provvedimento di urgenza (D.L. 31 gennaio 2005, n.7, convertito nella legge 31 marzo 2005, n.43), ha stabilito il "cofinanziamento" del Fondo attraverso l'istituzione di una addizionale comunale sui diritti di imbarco di 1 euro sui biglietti emessi in Italia, con spostamento del carico dalle categorie interessate alla fiscalità generale ed effetti sulla concorrenza nel settore, facendo diventare il funzionamento complessivo del Fondo stesso un elemento strutturale del costo del biglietto, per un ammontare che nel 2008 ha costituito l'87% delle entrate (circa 60 mln di euro, di cui quasi 52 mln a titolo di addizionale e 8 mln a titolo di contribuzione dello 0,50%) e senza attivazione dei previsti contributi da parte del sistema aeroportuale.

Un ulteriore provvedimento di urgenza (D.L. 28 agosto 2008, n.134, convertito nella legge 27 ottobre 2008, n.166) ha elevato da 1 a 3 euro la predetta addizionale e in parte semplificato le relative modalità di attribuzione al Fondo, stabilendo il versamento mensile, da parte dei gestori dei servizi aeroportuali, delle somme ricevute dai vettori aerei, su una contabilità speciale aperta presso la Tesoreria centrale dello Stato – gestita dall'INPS e intestata al Fondo – e la comunicazione semestrale da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) dei passeggeri registrati nel semestre precedente.

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

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

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

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

Il Fondo attribuisce, per una durata pari all'ammortizzatore sociale di riferimento (CIGS, mobilità, solidarietà), una integrazione che assicura un trattamento pari all'80% della retribuzione lorda di riferimento, mentre i "criteri e le modalità di gestione delle prestazioni" – da erogare nei limiti delle disponibilità e in origine, solo di quelle derivanti dai contributi delle categorie interessate e del sistema aeroportuale – sono stati definiti dagli operatori del trasporto aereo con le organizzazioni sindacali nazionali di categoria, come stabilito dalle norme istitutive.

Il primo regolamento è stato adottato dal Comitato amministratore nella seduta del 26 novembre 2006 senza la previsione di limiti di durata del Fondo – prescritta

dalla disciplina generale per gli altri fondi - e in assenza di interventi ministeriali, sia in fase preventiva sulla nomina del collegio, privo dei rappresentanti dei principali finanziatori e comunque di funzionari ministeriali a tutela delle risorse pubbliche, sia sulla disciplina adottata in via autonoma.

A seguito dell'ultimo referto e delle istruttorie della Corte, il nuovo progetto di regolamento - oggetto di numerose e differenti versioni proposte in ravvicinate riunioni consecutive e ancora in via di completa definizione - prevede ora la durata del Fondo e allinea la scadenza del Comitato alle norme generali, mentre il Commissario straordinario dell'INPS ne ha proposto al CIV l'eliminazione sulla base dell'art.41 della legge n.449/1997 (sulla ricognizione annuale dei collegi non ritenuti indispensabili), con trasferimento delle competenze al Comitato del Fondo volo, nel quale sono compresi rappresentanti ministeriali.

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

Sulle diverse problematiche in emersione, l'INPS ha interessato il Ministero vigilante, del quale si attende la risposta - anche, ove ritenuto necessario, con la promozione di iniziative legislative di modifica - ma la Corte ribadisce comunque l'esigenza che l'ormai definitivo e pressoché totale finanziamento pubblico rende indispensabile la presenza di rappresentanti ministeriali nell'apposito Comitato amministratore.

I dati del bilancio 2009 evidenziano entrate più che raddoppiate - come già anticipato - in salita da 60 a 184 mln di euro, con riduzione della già modesta componente contributiva a carico delle categorie interessate (da 8 a 6 mln di euro) e perdurante assenza di quella a carico del sistema aeroportuale, a fronte di una parallela ma più ampia crescita delle prestazioni da 24 a 160 mln di euro, chiudendo con un risultato di esercizio in riduzione da 39 a 27 mln di euro, che porta l'avanzo patrimoniale da 102 a 130 mln di euro.

Le spese di amministrazione imputate alla gestione aumentano da 158 a 213 mgl di euro, con una incidenza sui costi di produzione inferiore a 1 punto percentuale.

10.13 Sempre nell'ambito dei Fondi di solidarietà - che richiedono una particolare attenzione da parte del Ministero del lavoro per le criticità in progressiva

emersione – va segnalata la vicenda relativa alla gestione costituita al fine di erogare prestazioni al personale delle Ferrovie dello Stato (holding e società del gruppo) per il sostegno agli interventi di ristrutturazione.

Il Fondo in questione è stato istituito presso il Ministero dei trasporti, mediante accordo tra le parti sociali intervenuto il 21 maggio 1998 e recepito con decreto del medesimo Ministero in pari data.

Con successivo decreto del 28 aprile 1999, il Ministero dei trasporti ha provveduto alla costituzione del Comitato amministratore, composto da rappresentanti delle organizzazioni sindacali e del Gruppo FS, ma privo di rappresentanti ministeriali e rimasto inattivo sin dalla prima istituzione del Fondo e quindi per oltre un decennio, senza erogare le prestazioni, ma accantonando le contribuzioni, sospese dal 2005.

Con accordo sindacale del maggio 2009, recepito con decreto del Ministero dei trasporti, è stato previsto il trasferimento del Fondo presso l'INPS, che ha interpellato al riguardo il Ministero del lavoro.

Quest'ultimo Ministero ha ritenuto possibile il trasferimento mediante la sottoscrizione di apposite convenzioni tra l'Istituto, il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e le Ferrovie dello Stato, considerando applicabile l'ordinamento generale dei fondi di solidarietà, solo per le prestazioni e non per le procedure istitutive.

L'INPS ha pertanto optato per la stipula di una convenzione di servizio e quindi senza inclusione del Fondo nel bilancio dell'Istituto e quindi al di fuori della apposita normativa dettata nella specifica materia.

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

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

Con decreto interministeriale 18 dicembre 2009, la scadenza del Fondo è stata poi prorogata al 31 dicembre 2010, spostando in avanti la decorrenza del termine iniziale per l'attivazione delle procedure di liquidazione, mentre i dati di bilancio evidenziano aliquote contributive per circa 5.000 euro – peraltro per erogazioni riferibili a pagamenti pregressi – tenuto conto della sospensione della contribuzione ordinaria sino alla scadenza del Fondo, deliberata dal Comitato amministratore sin dal 2007.

Lo stato di carente vitalità della gestione viene confermato dall'assenza di prestazioni e dalla sola presenza di spese di amministrazione, in calo da 238.000 a 50.000 euro (dovuto soprattutto agli oneri di personale), che costituiscono pertanto il 100% dei costi di produzione.

L'avanzo economico di 57.000 euro e, soprattutto, quello patrimoniale di quasi 4 mln di euro, inducono a segnalare l'urgenza dell'attivazione delle procedure di liquidazione – alla scadenza del termine prorogato – e la successiva confluenza nel FPLD, anche per evitare ulteriori impieghi delle risorse per i soli oneri di amministrazione.

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

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

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

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

Il Fondo risponde al sistema della ripartizione ed è stato configurato come una gestione di natura previdenziale e pertanto le prestazioni rimangono soggette al principio di automaticità.

Le entrate contributive ammontano a 5,6 mld di euro (5,7 mld nel 2008), mentre le prestazioni (per liquidazioni e anticipazioni del TFR) avvicinano l'importo di 1,2 mld di euro (1,1 mln nel 2008), cui si aggiungono circa 4,5 mld di euro di trasferimenti passivi allo Stato e ambedue i flussi influenzano, per importi corrispondenti – pur se in parte bilanciati - i saldi del rendiconto generale dell'INPS, come segnalato nei due precedenti referti.

Al 31 dicembre 2009, il totale delle somme trasferite allo Stato – a partire dalla istituzione del Fondo - ascendono alla imponente cifra di 12,1 mld di euro, che si sostanziano in un crescente debito a carico delle finanze pubbliche per fronteggiare le future prestazioni.

A tale effetto negativo si aggiunge l'utilizzo di gran parte dei fondi per finalità divergenti da quelle originarie di investimento per lo sviluppo economico, segnalato ripetutamente dalla Corte - e, da ultimo nella delibera della Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n.2 del 2010 - che corrobora le ricorrenti proposte di ritorno all'originario ruolo di autofinanziamento delle imprese, anche per l'aumento delle specifiche risorse connesso alla estensione del TFR al settore pubblico dal 2011 (art.12 del D.L. n. 78/2010).

Il bilancio economico del Fondo chiude in pareggio mentre la situazione patrimoniale espone un saldo di conto per credito con l'INPS di 0,9 mld di euro (1,2 mld nel 2008) e un fondo accantonamento per somme TFR da utilizzare negli esercizi futuri di 1,9 mln di euro (2,1 nel 2008).

Le spese di amministrazione imputate al Fondo aumentano sino a 10 mln di euro (9 mln nel 2008) e presentano una incidenza di 0,2 punti percentuali sui costi di produzione.

10.15 Di seguito al precedente paragrafo, richiede la reiterazione di una trattazione specifica il secondo Fondo originato dalla finanziaria 2007, denominato "FONDINPS", quale forma pensionistica complementare residuale, decorrente dal 1° luglio 2007 e costituita presso l'INPS, ma dallo stesso Istituto non amministrata, in quanto dotata di separatezza patrimoniale, amministrativa e contabile, oltre che di autonomia regolamentare e sottoposta alla vigilanza dell'apposita Commissione (COVIP).

I due precedenti referti ne hanno già evidenziato le principali peculiarità distintive: la vincolata destinazione al Fondo delle quote inoptate di TFR prescritta per i lavoratori di aziende con almeno 49 dipendenti ; la gestione dei servizi amministrativi e contabili, attraverso un atto convenzionale con l'INPS, anche per le modalità di

raccolta dei contributi; la disciplina derogatoria sulla "portabilità" e sulla anticipata trasferibilità della posizione del lavoratore, oltre che in materia di comunicazioni.

Si tratta dell'unico Fondo complementare direttamente regolato da specifiche norme primarie e da un apposito regolamento ministeriale - che detta peraltro una disciplina parziale, come nel caso delle disposizioni sugli organi, circoscritte al solo Comitato amministratore - privo di un proprio statuto e di una assemblea.

Per effetto delle indicate disposizioni speciali, FONDINPS ha assunto una fisionomia complessa e differenziata, in parte, collegata alla sua costituzione per legge presso un ente pubblico e, in parte, derivata dalla disciplina dei fondi privati.

Attraverso successive modifiche del proprio regolamento interno, sottoposte alla COVIP, sono stati stabiliti la diretta redazione (da parte del Responsabile della gestione) e l'approvazione (da parte del Comitato amministratore, in mancanza dell'assemblea) di un bilancio autonomo, allegato a quello generale dell'INPS e l'esercizio del controllo interno da parte dei sette sindaci del medesimo Istituto, escludendo peraltro i compiti di revisione contabile, affidati a una società specializzata nel settore, in applicazione della normativa sui Fondi, con incongrua commistione dei due diversi sistemi normativi e delle disposizioni primarie speciali che legittimano i sindaci dello stesso Istituto alla revisione legale dei conti.

Sul piano organizzativo e operativo, la prescritta convenzione, da sottoscrivere con l'INPS, ha limitato le scelte decisionali dell'organo collegiale di governo del Fondo, determinando incidenze negative sui tempi necessari alla sua piena entrata a regime.

I due precedenti referti hanno già in proposito sottolineato - oltre ai ritardi nella nomina del Comitato amministratore (D.M. 30 ottobre 2007) e lo svolgimento sostitutivo degli atti di avvio da parte dell'INPS - la tardività nella stipula della convenzione (perfezionata solo nel marzo del 2009), quale concausa della prolungata fase emergenziale, protrattasi per tutto il 2008 e non ancora definitivamente superata.

La stessa convenzione si è tradotta in un rapporto allargato da due a quattro soggetti: la società originariamente impiegata per le iniziali attività di supporto, mantenuta per alcuni compiti specialistici; la società Italia previdenza-SISPI S.p.A., a partecipazione maggioritaria dell'INPS (ora totalitaria con l'incorporazione di IPOST, in precedenza titolare della rimanente quota minoritaria) e da questo delegata con un ruolo primario; lo stesso Istituto, principalmente preposto alla raccolta delle contribuzioni.

Ne sono derivati non agevoli difficoltà di coordinamento, aggravate dall'assenza di una struttura organizzativa - pur minimale - propria del Fondo, che ha indotto il

ricorso incongruo allo strumento dello "stage" per fornire una sola unità di supporto al Responsabile del Fondo stesso.

Le carenze descritte hanno concorso allo slittamento degli adempimenti prescritti e sollecitati dalla COVIP, come, esemplificativamente, le comunicazioni formali (alla stessa Covip e agli iscritti) e le scelte più importanti, funzionali all'avvio dell'operatività (selezione della banca depositaria e del gestore finanziario).

Inoltre complessità oggettive sono scaturite da un sistema di raccolta delle informazioni contributive impostate con la logica della previdenza obbligatoria propria dell'INPS – dissimile da quella complementare – riguardanti sia i tempi sfasati di un mese per la valorizzazione della quota, sia e soprattutto, la strutturale instabilità dei dati, soggetti a successive modifiche e integrazioni.

I problemi di criticità indicati sono stati inoltre acuiti – in una prima fase, non breve, di applicazione delle innovazioni procedurali - dai molteplici errori di compilazione delle denunce e, in particolare, nella utilizzazione del codice di versamento relativo a FONDINPS, in realtà da destinare al parallelo "Fondo Tesoreria", ambedue destinatari del TFR.

L'insieme dei fattori elencati ha ritardato la riconciliazione dei flussi contributivi, mentre l'invio delle comunicazioni periodiche relative ai primi tre trimestri dell'anno è avvenuto solo nell'ultimo trimestre del 2009 – con rinvio dell'informativa riguardante il 2008 – e l'avvio della gestione finanziaria a partire dal 1° ottobre 2009.

Il primo investimento delle disponibilità proprie del Fondo è quindi intervenuto dopo oltre un biennio dalla istituzione del Fondo stesso e, per di più, nei soli limiti della quota del "riconciliato", corrispondente alla misura del 41% rispetto all'ammontare complessivo delle somme affluite a FONDINPS, a prescindere dalla effettiva inerenza.

Ne è derivato il mancato investimento di una cospicua parte delle liquidità disponibili sul conto bancario, produttive di una redditività inferiore nel 2009, per effetto della caduta del livello dei tassi di interesse praticati nel mercato finanziario, con incidenze negative sul rendimento delle quote degli iscritti.

Nonostante i notevoli progressi conseguiti nel 2009, dopo un prolungato periodo di stallo e proseguiti nel 2010 (ulteriore aumento del "riconciliato", riduzione delle incongruenze, estensione delle comunicazioni obbligatorie, redditività degli investimenti superiore al TFR e apertura di un sito dedicato), non sembra tuttavia prevedibile la data della piena entrata a regime del Fondo, ancora da completare, tra l'altro, nei profili organizzativi e da integrare nello stesso assetto degli organi, oramai a distanza di oltre tre anni dalla istituzione del Fondo stesso.

Manca, infatti, nel regolamento deliberato dal Fondo, la previsione del Collegio dei sindaci nel novero degli organi e il Comitato amministratore ha confermato l'affidamento esterno per la revisione legale dei conti, insistendo nella pregressa interpretazione e applicazione della normativa generale vigente per i fondi complementari.

Nei profili organizzativi e operativi, restano da completare gli allegati tecnici alla convenzione di servizio, sia per il supporto alle funzioni del Responsabile della gestione, sia per la definizione degli oneri di locazione degli spazi occupati dal Fondo nella sede dell'INPS, che si risolvono in mancate entrate per l'Istituto, ancora da recuperare.

Le stesse operazioni del bilancio 2009 – soprattutto per effetto della istituzione delle quote, calcolate inizialmente sul totale delle somme incassate e poi annullate per gli importi non riconciliati – hanno subito una laboriosa e travagliata fase di redazione, attraverso un primo progetto, predisposto con un consistente ammontare negativo del valore netto destinato all'investimento, poi ristrutturato in esito alle osservazioni dei sindaci.

La definizione della questione dovrebbe trovare soluzione a conclusione delle operazioni di riconciliazione - in fase di avanzato completamento – previste per la fine del 2010.

Il bilancio 2009 chiude comunque con un attivo netto destinato all'investimento di 21,8 mln di euro, con spese di gestione salite a 168 mgl di euro (120 mgl nel 2008), che hanno portato a un difficile pareggio della specifica area del conto economico.

Quanto alle spese di gestione conviene ribadire che la loro crescita è destinata a dilatarsi, con la progressiva entrata a regime del Fondo, producendo incidenze negative sul rendimento delle quote, soprattutto per effetto della integrale attuazione della convenzione di servizio e della piena realizzazione di tutti gli adempimenti prescritti, come – in via esemplificativa - il monitoraggio sulla gestione degli investimenti, avviato nel 2010.

Nonostante le reiterate sollecitazioni del magistrato della Corte, non risulta inoltre predisposto il budget per il 2010, né effettuata la specifica analisi sulle prospettive e sulla sostenibilità del Fondo, che segnala gli iscritti al 31 dicembre 2009 nel numero di 36.430 unità, comprendendovi peraltro circa la metà di soggetti con uno o due versamenti nell'anno, trattandosi essenzialmente di dipendenti da società di somministrazione di lavoro temporaneo.

Le prospettive del Fondo vanno altresì valutate alla luce dello sviluppo delle iniziative avviate dai Fondi di origine territoriale, la cui costituzione potrebbe ulteriormente ridurre la già modesta platea effettiva degli iscritti.

Conserva quindi piena attualità l'osservazione formulata nei due precedenti referti della Corte, sull'esigenza di pervenire a una decisione definitiva che risponda alle linee di riforma del settore, orientate alla aggregazione dei Fondi minori, per il conseguimento di molteplici effetti positivi: omogeneizzazione delle prestazioni e degli investimenti; riduzione dei costi per gli aderenti, agevolata dalla ottimizzazione delle economie di scala; costituzione di una massa critica più idonea a strategie di medio e lungo periodo; una più efficace azione di controllo e accertamento da parte degli organi di vigilanza e una migliore comunicazione.

Nella direzione indicata va preso atto della iniziativa del Ministero dell'economia, con nota indirizzata anche ai Ministeri interessati del 20 aprile 2010 nella quale viene ripreso e condiviso il suggerimento già formulato nei precedenti referti, sulla esigenza di specifiche iniziative, anche in sede di proposte di modifica normativa, che la Corte rassegna comunque direttamente all'attenzione del Parlamento.

11 – Le risultanze della gestione generale

11.1 Secondo le previsioni delle specifiche disposizioni primarie (art. 20, legge n. 88/1989), la gestione finanziaria e patrimoniale è unica e unico è il bilancio, per le complessive attività svolte e per tutte le gestioni previdenziali e assistenziali amministrare dall'Istituto, che conservano tuttavia una propria autonomia economico-patrimoniale.

I bilanci preventivi e consuntivi includono pertanto, in un documento unitario, l'intera gestione dell'Ente, esposta anche nei profili finanziari, mentre gli schemi di ciascuna delle numerose gestioni amministrare vengono redatti solo in termini economico-patrimoniali.

Il bilancio della gestione generale è costituito da tutti i documenti previsti dalla generale normativa dettata per gli enti pubblici istituzionali (D.P.R. n.97/2003) – richiamata dal regolamento contabile proprio dell'INPS – e riporta in allegato i bilanci di esercizio delle società partecipate.

Ancora per effetto delle specifiche norme primarie, vengono inoltre redatti un conto economico generale e uno stato patrimoniale, al netto degli interventi assistenziali, ai fini della loro separazione da quelli previdenziali e quindi allo scopo di rappresentare una prima distinzione fra le rispettive aree, che peraltro rimane circoscritta alle sole gestioni relative rispettivamente agli interventi assistenziali (GIAS) e a quelli per gli invalidi civili e prescinde inoltre dalla effettiva natura delle singole componenti, incluse nei corrispondenti bilanci in modo indifferenziato, con conseguente impossibilità di una chiara identificazione.

In proposito, per un tentativo di più compiuta rappresentazione degli interventi, basata sulla specifica natura di ciascuno di essi, si fa rinvio alla precedente relazione sull'esercizio 2008 (cap. 8 sugli "Ammortizzatori sociali"), ferma restando l'esigenza – ribadita più volte anche dal CIV - di ulteriori modifiche normative che consentano una migliore esposizione e lettura dei dati di bilancio e comunque, da parte dell'Istituto, della definitiva attuazione delle preannunciate misure di implementazione del sistema di contabilità analitica, da utilizzare anche per tale specifico profilo.

Sempre con riguardo alle modalità di rappresentazione in bilancio delle singole gestioni, conviene ricordare nuovamente gli effetti distorsivi derivanti dalla movimentazione del "Fondo di tesoreria" - gestito dall'INPS per conto dello Stato, ai fini dell'erogazione del TFR ai dipendenti delle imprese con almeno 50 dipendenti - che incrementa il totale delle entrate e uscite di parte corrente e in conto capitale e il cui

bilanciamento non integrale influenza, sia pure in misura ridotta, anche i saldi generali.

Ancora con riferimento alle singole gestioni amministrative, restano da completare gli adempimenti conclusivi concernenti il Fondo speciale di previdenza per gli sportivi ("Sportass") – soppresso e trasferito all'INPS (ramo previdenziale) e all'INAIL (ramo assicurativo) sino dal lontano 2 ottobre 2007 – soprattutto dopo l'intervenuta approvazione del bilancio di chiusura da parte dei componenti dell'ex Consiglio direttivo in data 18 febbraio 2009.

Le risultanze della predetta gestione, transitoriamente allegate al consuntivo INPS per il 2008, sono poi confluite nel consuntivo per il 2009, ma rimangono da attuare i provvedimenti per l'integrale definizione dei rapporti pendenti, sollecitata dal Collegio dei sindaci, per le necessarie interazioni indispensabili a superare una fase transitoria oramai annosa.

Una soluzione conclusiva, già segnalata nel precedente capitolo, sembra invece raggiunta per il fondo di previdenza complementare denominato "Fondinps"- dotato per legge di separatezza patrimoniale, amministrativa e contabile – il cui bilancio, anche a seguito di specifiche indicazioni del Ministero del lavoro, viene allegato (o "annesso", secondo la più adeguata qualificazione indicata dal Collegio dei sindaci) al consuntivo generale dell'Istituto, "senza formare oggetto di specifica approvazione".

In tema di adempimenti di bilancio, va nuovamente rilevata la sostanziale e perdurante inosservanza, sia delle norme del regolamento interno sulle verifiche attuariali e sui corrispondenti documenti da redigere annualmente, sia di quelle sulla predisposizione del bilancio sociale, con la medesima periodicità.

In merito al primo adempimento – per il quale appare insufficiente la nota informativa, presentata nella riunione del CIV in data 13 luglio 2010, sulla "Sintesi del bilancio tecnico consolidato delle gestioni amministrative dall'INPS anno 2009" - e con riferimento alla determina commissariale 30 dicembre 2009 - che ha stabilito la effettuazione della verifica tecnico/attuariale delle gestioni amministrative dall'INPS e la conseguente redazione dei bilanci tecnici - va pertanto condivisa e ribadita la sollecitazione del Collegio dei sindaci ad una pronta esecuzione, unitamente alla sottolineata priorità per il FPLD, in ragione della sua rilevanza e incidenza complessiva sui conti generali dell'Istituto.

In merito al secondo, conviene evidenziare la spinta propositiva e di coordinamento operativo, impressa dal CIV nei primi mesi del 2010, per la redazione – con la partecipazione degli organi collegiali e delle strutture sul territorio – del bilancio sociale entro lo stesso anno e per assicurarne la prevista continuità e cadenza.

Una bozza del documento risulta portata all'esame del plenum collegiale in data 26 ottobre 2010.

In tema di impostazione degli schemi di bilancio e con riferimento ai profili finanziari, conviene nuovamente sottolineare che la scelta di ridurre ulteriormente da 8 a 6 le unità previsionali di base (UPB) – sia pure in concomitanza con l'attuazione delle norme di riorganizzazione e concentrazione delle strutture sulle funzioni istituzionali e sull'accentramento delle funzioni di supporto – rende meno agevole la lettura e l'analisi delle dimensioni e della natura dei flussi pertinenti ai centri di responsabilità di primo livello, che vedono l'accorpamento in unica UPB (residuale) della sommatoria delle movimentazioni di ben 6 Direzioni centrali, tra le quali quella preposta alle rilevanti e delicate competenze di tenuta dei conti dell'Istituto, oltre alle 15 Direzioni regionali, parimenti di primo livello.

Ne derivano evidenti difficoltà anche per la compiuta rilevazione dei dati sui centri di costo e di produzione e sulla applicazione integrale del sistema del controllo di gestione e si innescano ulteriori problematiche nella comparazione degli stessi dati nella sequenza degli esercizi.

Sempre nel profilo finanziario, rimane ancora irrisolta, inoltre, l'esigenza sia di una più puntuale indicazione delle motivazioni che giustificano la classificazione delle spese e la loro variazione da non obbligatorie in obbligatorie, sia di una più precisa definizione dell'oggetto di taluni capitoli non chiaramente identificabile, che accresce i rischi di sovrapposizioni e non rende agevole la verifica sulla attuazione delle norme di contenimento e riduzione di talune categorie di uscite.

Con riguardo all'applicazione sperimentale e transitoria di uno schema aggiuntivo di bilancio per missioni e programmi - secondo le classificazioni economiche e funzionali adottate a livello europeo (SEC 95) - va segnalato il rispetto dell'obbligo della redazione annuale del documento, che peraltro risponde solo parzialmente alle principali strutture organizzative dell'Istituto.

Un approfondimento specifico, in precedenza già richiamato, si rende pertanto indispensabile nell'ambito delle modifiche in corso per la revisione del regolamento contabile interno – e delle connesse disposizioni del regolamento di organizzazione – che andrà adeguato anche alle innovazioni recate dalla recente disciplina di riforma della contabilità pubblica e del sistema del bilancio dello Stato (legge n. 196/2009), nella quale è stabilita, tra l'altro, l'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti del settore pubblico.

In proposito pienamente condivisibili appaiono le indicazioni del CIV – contenute nella relazione programmatica per gli anni 2011-2013, approvata il 28 luglio 2010 -

che richiamano l'esigenza di rafforzare l'armonizzazione del bilancio con quello delle altre pubbliche amministrazioni, perseguendo: una visione complessiva della finanza pubblica e, nel contempo, la rendicontazione della sostenibilità del sistema previdenziale nei confronti di tutti i finanziatori; una più significativa riforma del bilancio, delle procedure di formazione e della rappresentazione delle missioni dell'Istituto; il compiuto utilizzo della contabilità economico-analitica, che rappresenti i costi per processo/attività e per prodotto/servizio, quelli imputabili alle singole gestioni amministrative e le relative variazioni e quindi applichi modalità adeguate a consentire una effettiva valutazione dei risparmi ottenuti nella attuazione dei compiti istituzionali.

11.2 Dall'analisi dell'iter procedimentale, emerge che il bilancio preventivo generale 2009 è stato predisposto dal Commissario straordinario il 24 novembre 2008 (rispetto alla scadenza del 30 settembre) e approvato dallo stesso Commissario nell'esercizio dei poteri del CIV il 13 dicembre 2008 (rispetto al termine di fine novembre), registrando ritardi che, pur risultando più contenuti rispetto al passato, non hanno consentito di evitare il ricorso all'esercizio provvisorio.

Il miglioramento nei tempi di approvazione - che appaiono stringenti alla luce delle numerose gestioni amministrative - risulta confermato con la predisposizione del bilancio preventivo 2010, definita dal Commissario straordinario nel mese di settembre 2009, cui è seguita l'approvazione entro il termine del mese di novembre da parte del CIV, contenendo di conseguenza le limitazioni imposte dall'esercizio provvisorio al normale andamento gestionale.

Rimane ferma comunque l'esigenza - già rappresentata dalla Corte nei precedenti referti - di una rivisitazione della vigente disciplina sui bilanci, dettata dalla legge n.88 del 1989, che si riconnette a quella - più generale - di riforma dei poteri di vigilanza ministeriali, segnalata nuovamente nei primi due capitoli del presente referto.

Una specifica regolamentazione, aggiornata alle norme generali di semplificazione adottate successivamente per tutti gli enti pubblici, con l'introduzione del meccanismo del silenzio-assenso, consentirebbe infatti di evitare modalità interpretative e attuative differenziate, tra l'altro suscettibili di produrre il ricorso automatico all'esercizio provvisorio, nel periodo della prescritta attesa del decorso degli ulteriori 60 giorni previsti per i rilievi ministeriali, come è avvenuto frequentemente, nei casi di mancata approvazione del CIV entro ottobre e pur nel rispetto della scadenza di novembre, stabilita dalle disposizioni vigenti per l'Istituto.

11.3 Le risultanze delle previsioni iniziali 2009 si compendiano nei valori di seguito riportati, che evidenziano la dinamica incrementale di tutti i saldi di esercizio, con un conseguente ricorso in misura contenuta agli apporti dello Stato.

Previsioni iniziali

(milioni di euro)

	2008	2009
Risultato finanziario di competenza complessivo	6.448	10.443
Anticipazione di cassa dello Stato	2.569	3.246
Apporti complessivi dello Stato (in termini di cassa)	77.572	75.928
Avanzo di amministrazione	42.158	60.008
Risultato economico di esercizio	4.933	8.723
Netto patrimoniale	35.117	52.249

Nel corso dell'esercizio il CIV ha approvato una prima nota di variazione il 28 aprile, e il 15 settembre 2009 l'assestamento, i cui dati vengono riportati nella seguente tabella.

Previsioni assestate

(milioni di euro)

	2008	2009
Risultato finanziario di competenza complessivo	11.275	7.961
Anticipazione di cassa dello Stato	2.108	2.331
Apporti complessivi dello Stato (in termini di cassa)	77.930	82.721
Avanzo di amministrazione	49.565	57.114
Risultato economico di esercizio	11.068	5.956
Netto patrimoniale	43.526	45.272

Le stime iniziali favorevoli del preventivo non trovano conferma nell'assestato, che risente pesantemente degli effetti della crisi economica e un ulteriore aggravamento si riscontra nell'assestato al preventivo 2010, con un avanzo finanziario tendente all'azzeramento (706 mln di euro) e un risultato economico che inverte il segno e mostra un pesante disavanzo di 3.782 mln di euro, peggiorando di ben 6.655 mln di euro, a fronte di previsioni iniziali positive di 2.873 mln di euro.

11.4 Il progetto di conto consuntivo 2009 è stato predisposto il 31 maggio 2010 dal Presidente - in seguito alla intervenuta devoluzione dei poteri del CdA - entro i limiti della scadenza stabilita, a conferma della maggiore tempestività registrata nell'esercizio precedente (1° giugno 2009); il documento ha conseguito l'approvazione

da parte del CIV il 28 luglio 2010 e quindi entro il termine prescritto del 31 dello stesso mese.

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

I principali dati del consuntivo 2009 – posti in raffronto a quelli dei precedenti esercizi, a partire dal 2006 – trovano esposizione nella seguente tabella.

Andamento della gestione generale

(milioni di euro)

Aggregati	2006	2007	2008	2009
Avanzo/disavanzo finanziario	2.760	9.282	13.494	5.324
di parte corrente	3.687	9.966	13.901	3.316
in c/capitale	-927	-684	-407	2.008
Avanzo di amministrazione	30.278	38.290	49.153	55.300
Risultato economico	1.258	6.918	6.858	3.203
Patrimonio netto	25.540	32.458	39.316	42.519
Apporti complessivi dello Stato *	77.754	75.928	78.859	81.524
Per trasferimenti	69.929	74.802	76.773	79.210
Per anticipazioni	7.825	1.126	2.086	2.314
Entrate contributive	121.805	136.967	147.666	145.031
Prestazioni istituzionali	182.370	189.407	198.003	209.169

(*) in termini finanziari di cassa

Il peggioramento dei dati nel 2009 è da ascrivere agli andamenti negativi dei due maggiori aggregati nel comparto di parte corrente, che evidenziano, in controtendenza, il calo delle entrate contributive e la dilatazione degli oneri per le prestazioni istituzionali, per le quali prosegue il trend di crescita registrato negli esercizi precedenti.

Il risultato della gestione finanziaria si mantiene pertanto su valori ancora positivi per effetto del preminente concorso delle entrate in conto capitale, oltre che dei trasferimenti dello Stato, che continuano ad aumentare, raggiungendo valori ingenti in termini finanziari di competenza.

Peraltro la sostenibilità degli apporti statali – indispensabili ad assicurare i crescenti fabbisogni annuali – rimane esposta a rischi di inadeguatezza degli stanziamenti indicati nella recente Decisione di finanza pubblica, approvata il 29 settembre 2010, che prevede aumenti per gli enti previdenziali in crescita da 96 a 99 mld di euro dal 2010 al 2013.

Il patrimonio netto vede un incremento di 3.203 mln di euro, corrispondente al risultato della gestione economica, che comunque registra un dimezzamento (-53%; - 3.655 mln di euro) e conserva segno positivo per effetto di operazioni contabili straordinarie.

L'avanzo di amministrazione rallenta la crescita (da +28% a +13%), ma conferma valori molto elevati (55.300 mln di euro) per la consistente incidenza dei residui attivi di incerta riscossione - in ulteriore aumento del 10% - che si dilatano sino alla mole ingente di 88.642 mln di euro.

Per una più consapevole lettura e comprensione dei dati di bilancio e del loro andamento si rende indispensabile peraltro la contestuale analisi, sia dei risultati delle gestioni amministrative - trattate nel capitolo 10 cui si rinvia - che ne costituiscono la parte preponderante, sia degli effetti derivanti dalle compensazioni interne, che sono alla base dei saldi generali favorevoli sul piano contabile, i quali poggiano ancora nel 2009 sui cospicui avanzi della gestione dei "parasubordinati" (8,3 mld di euro) e di quella delle prestazioni temporanee (5,7 mld di euro), oltre che sui già segnalati apporti dello Stato, costituenti un terzo delle entrate, al netto delle partite di giro.

Le evidenziate tendenze peggiorative del quadro complessivo risultano in grave appesantimento nelle già indicate proiezioni assestate del 2010, che rispecchiano la situazione più aggiornata dei conti dell'Istituto, espressa da una perdita di esercizio vicina ai 4 mld di euro.

11.5 La gestione finanziaria di competenza evidenzia accertamenti per 281.533 mln di euro e impegni per 276.209 mln di euro - al lordo di 35.185 mln di euro di partite di giro - con un saldo totale di 5.324 mln di euro, che flette nel consistente importo di 8.170 mln di euro rispetto ai 13.494 mln di euro del 2008, interrompendo un ciclo di progressiva crescita.

GESTIONE FINANZIARIA DI COMPETENZA (milioni di euro)

			2008	2009	Variazione Assoluta	Variazione %
Tit. 1		Entrate correnti	230.880	233.648	2.768	1,2%
	1	Entrate contributive	147.666	145.031	- 2.635	- 1,8%
	2	Entrate derivanti da trasferimenti correnti	79.901	84.890	4.989	6,2%
	3	Altre entrate	3.313	3.727	414	12,5%
Tit.2		Entrate in conto capitale	7.996	12.700	4.704	59%
	1	Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	5.885	10.235	4.350	74%
	3	Accensione di prestiti	2.111	2.465	354	17%
		Anticipazioni della Tesoreria dello Stato	0	0	0	0 %
		Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	2.086	2.314	228	11%
		Altre accensioni di prestiti	22	151	129	586%
Tit. 4		Partite di giro	31.588	35.185	3.597	11%
		Totale delle entrate	270.464	281.533	11.069	4%
Tit. 1		Uscite correnti	216.979	230.332	13.353	6,2%
	1	Funzionamento	2.897	2.986	89	3,1%
	2	Interventi diversi	213.799 (a)	227.054 (b)	13.255	6,2%
	4	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	283	292	9	3,2%
Tit. 2		Uscite in conto capitale	8.403	10.692	2.289	27%
	1	Investimenti	6.284	8.364	2.080	33%
	2	Oneri comuni	2.119	2.328	209	10%
		Rimborso anticipazioni della Tesoreria dello Stato	0	0	0	0 %
		Rimborso anticipazioni dello Stato	2.086	2.314	228	11%
		Estinzione di altri debiti	33	14	- 19	- 58 %
Tit. 4		Partite di giro	31.588	35.185	3.597	11%
		Totale delle uscite	256.970	276.209	19.239	7%
		Saldo di parte corrente	13.901	3.316	- 10.585	- 76%
		Saldo in conto capitale	-407	2.008	2.415	+ 593 %
		Saldo partite di giro	0	0	0	0
		Saldo complessivo	13.494	5.324	- 8.170	- 61%

a) di cui 198.003 mln di euro per prestazioni istituzionali

b) di cui 209.169 mln di euro per prestazioni istituzionali

La predominanza, in termini assoluti e di incidenza, della gestione e del saldo di parte corrente, non si rispecchia pienamente su quello complessivo - concorrendo con un importo di 3.316 mln di euro su 5.324 mln totali - a causa soprattutto della già indicata crescente dilatazione delle prestazioni istituzionali rispetto alle entrate contributive che, invertendo il trend dei precedenti esercizi, evidenziano una preoccupante caduta; il mantenimento dell'avanzo corrente (3.316 mln di euro) è, di

fatto, consentito – come più volte in precedenza rilevato - dai trasferimenti statali, il cui aumento sopravanza largamente quello, pur consistente, dei trasferimenti passivi.

Rispetto all'esercizio 2008, particolare significatività assume invece l'incidenza della gestione in conto capitale, che contribuisce al saldo complessivo con 2.008 mln di euro, e, in particolare, con un incremento di 2.415 mln, imputabile peraltro alla entrata straordinaria rappresentata dal prelievo dalla Tesoreria centrale dello Stato di fondi depositati derivanti dalle pregresse cessioni di immobili alla SCIP e al FIP per 3.507 mln di euro; tale apporto – peraltro non ripetibile - compensa il pur rilevante aumento degli investimenti (+33%; +2.080 mln di euro), attribuibile in massima parte al riacquisto degli immobili da reddito già cartolarizzati (1.287 mln di euro), di successiva trattazione.

Nell'aggregato in esame merita rinnovata segnalazione il fenomeno delle somme impegnate per la restituzione delle anticipazioni sul fabbisogno previdenziale a cui non fanno seguito corrispondenti pagamenti - anche parziali - che costituisce anomalo fattore di crescita dei corrispondenti residui e dei debiti patrimoniali, con conseguente dilatazione di ambedue le voci finanziarie e patrimoniali.

Va pertanto ribadito l'auspicio di una modifica - anche sul piano normativo - che eviti appesantimenti del conto finanziario, con impegni privi di presupposti certi e il conto patrimoniale, di debiti (ormai prossimi ai 20 mld. di euro), il cui accumulo ne ha visto nel passato un ripiano, con accollo a carico dello Stato (art.35, della legge 448/1988), nell'ingente importo di 121.630 mld di lire (pari a 62,8 mld di euro).

Sempre nell'ambito delle partite in conto capitale conviene ribadire – anche nel presente referto e con riguardo allo specifico aggregato – che in assenza di apposite evidenze contabili, la gestione del Fondo di tesoreria per l'erogazione ai lavoratori dipendenti privati dei trattamenti di fine rapporto continua a gonfiare artificiosamente le risultanze finali in entrata e in uscita per circa 5,5 mld di euro, cui si aggiungono le già rilevate incidenze sui saldi totali del conto finanziario.

11.5.1 A differenza dell'esercizio precedente, l'aumento delle entrate correnti è imputabile quasi esclusivamente ai già evidenziati trasferimenti dal bilancio dello Stato, che confermano nel 2009 incrementi considerevoli (+5.019 mln di euro) raggiungendo la ragguardevole somma di 84.199 mln di euro, mentre le entrate contributive - nonostante la crescita delle retribuzioni lorde, delle aliquote contributive degli autonomi e gli effetti della lotta all'elusione ed evasione contributiva (1.503 mln di euro accertati) - calano del 1,8% (pari a -2.635 mln di euro), principalmente in esito al ridimensionamento degli iscritti alle gestioni pensionistiche.

Pur rappresentando meno del 10% dell'aumento delle spese correnti, le " Altre entrate" registrano incrementi del 12%, grazie al recupero di prestazioni pensionistiche indebite (+346 mln di euro), che tornano a dilatarsi, raggiungendo la cifra di 2.158 mln di euro (1.812 mln di euro nel 2008).

In proposito va condivisa la raccomandazione del Collegio dei sindaci, il quale, pur riconoscendo i progressi conseguiti, sottolinea l'esigenza di proseguire nello sforzo di contenimento di un fenomeno negativo - sia per l'Ente, sia per i destinatari delle misure di recupero - e di dare compiuta attuazione al disposto normativo (art.20, comma 12, della legge n.133 del 2008), già richiamato dalla Corte dei conti nella precedente relazione, intensificando adeguate misure sollecitatorie per una tempestiva trasmissione telematica da parte dei Comuni, delle variazioni anagrafiche.

Componente sempre più modesta delle " Altre entrate" è la categoria delle entrate derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi, ridimensionata a 69 mln di euro (84 mln di euro nel 2008), peraltro nei soli accertamenti, mentre crescono i corrispondenti residui - passando da 162 mln di euro a 178 mln di euro - quale sintomo di maggiori difficoltà nelle riscossioni.

In particolare, l'aumento dei rimborsi spese per visite di controllo (+5 mln di euro) e per l'erogazione di prestazioni pensionistiche (+5 mln di euro) non riescono a compensare i minori importi relativi, sia ai corrispettivi per l'attività di gestione e vendita immobili ceduti alla SCIP (-17 mln di euro), sia ai proventi derivanti dall'attività di gestione dei crediti contributivi ceduti (-9 mln di euro), mentre subisce un incremento l'ammontare dei residui dai rimborsi delle spese per l'erogazione di prestazioni pensionistiche (+10 mln di euro).

Ulteriore componente caratteristica delle "Altre entrate" è costituita dalla categoria dei redditi e proventi patrimoniali, che registrano tuttavia valori in continuo decremento - da 218 mln di euro a 164 mln di euro - collegabile ai minori interessi sui fondi presso la Tesoreria centrale dello Stato a seguito della cessione degli immobili alla SCIP (-57 mln di euro).

11.5.2 L'altro principale aggregato che incide sul saldo della gestione finanziaria di parte corrente è rappresentato dalle corrispondenti uscite, nel cui ambito le prestazioni istituzionali assumono un peso sempre più rilevante, sia in termini assoluti, che relativi; in proposito si fa rinvio all'apposito capitolo sulle prestazioni.

Anche se costituiscono solo circa un punto percentuale delle spese correnti, gli oneri di funzionamento raggiungono ormai i 3 mld di euro (2.986 mln di euro nel 2008) - con un aumento del 3,1% (+89 mln di euro) - confermandosi la parte più

consistente delle complessive spese di funzionamento, che superano i 4.004 mln di euro, con l'inclusione della relativa quota in conto capitale, enucleata dall'Ente nello specifico aggregato.

Le misure di contenimento delle voci di uscita non obbligatorie hanno interessato anche il 2009, e si sono concretizzate in quattro disposizioni: due già operative nell'esercizio precedente e due introdotte dalla finanziaria 2008 e dalla legge 6 agosto 2008, n°133.

Sulla base delle verifiche effettuate dal Collegio dei sindaci, le spese previste dalle prime due disposizioni citate rientrano nei limiti stabiliti, se si esclude il mancato allineamento - come per il 2008 - degli oneri per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio delle autovetture, connesso peraltro al computo transitorio di oneri correlati ad esigenze di sicurezza.

Anche le misure di contenimento disposte dalla legge n°133/2008, aventi ad oggetto il contenimento delle spese per la stampa delle relazioni e di ogni altra pubblicazione, per gli incentivi alla progettazione a favore dei professionisti dell'area tecnico-edilizia e per il trattamento accessorio del personale, hanno trovato compiuta applicazione, mentre, come rilevato dai sindaci, non risulta invece rispettato il disposto della legge finanziaria 2008, che riguarda gli interventi sulle spese postali e telefoniche, risultate in aumento, ma dall'Ente imputate alle accresciute esigenze informative derivanti dai compiti aggiuntivi assegnati all'Istituto.

Una specifica annotazione richiedono i tetti percentuali di riduzione previsti per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, per i quali, l'assenza di auspicabili direttive ministeriali comuni ha indotto - a quel che risulta - l'individuazione di parametri non uniformi, riferiti ai valori catastali o a quelli di mercato; la scelta dei secondi da parte dell'INPS, con l'elevazione del limite corrispondente, ha di fatto portato all'azzeramento dei potenziali rimborsi da versare al bilancio dello Stato.

11.5.3 Nell'ambito degli oneri di funzionamento, le spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi (categoria IV) mantengono un trend di crescita costante, portando gli impegni complessivi a 1.367 mln di euro, a fronte dei 1.201 mln di euro del 2008 (+13,8%; +166 mln di euro).

L'incremento, superiore a quello fatto registrare nel 2008 (+12,4%), è da attribuire in prevalenza alle spese aventi natura obbligatoria (1.011 mln di euro), che salgono in misura superiore al 15% (+134 mln di euro).

Particolare rilevanza assumono la dinamica degli impegni dei tre seguenti capitoli - che fanno registrare gli aumenti più rilevanti, sia in valore assoluto che percentuale - e il sistematico incremento del primo di essi, nell'arco di un quadriennio:

- 1) i servizi di trasmissione dei dati forniti dalla rete unitaria per la pubblica amministrazione iscritti nel capitolo 5U1104055, che evidenzia importi per 148 mln di euro, con una maggiore somma di 68 mln di euro. Il capitolo già nel 2008 era incrementato del 45%, portando così la variazione dal 2006 al 2009 da 21 mln di euro ad 148 mln di euro (+605%);
- 2) l'assistenza tecnico specialistica, manutenzione software e altri servizi informatici esposta nel capitolo 5U1104050, il cui ammontare passa da 29 mln di euro a 45 mln di euro (+53,8%; +16 mln di euro);
- 3) le spese per visite mediche di controllo in attuazione dell'art. 5 , commi 12 e 13 del D.L.n.463/1983 convertito nella legge n.638/1983, ricomprese nel capitolo 5U1104038, il cui importo passa da 46 mln di euro a 62 mln di euro (+34,3%; +16 mln di euro).

I capitoli che hanno mostrato le più significative diminuzioni in termini assoluti sono solo due: il primo riguarda le spese per stampanti, nastri magnetici, pellicole ed altro materiale di consumo per l'elaborazione automatica dei dati e software (cap.5U1104040) e registra decrementi del 53% (-2 mln di euro); il secondo concerne la manutenzione delle macchine e attrezzature connesse con l'elaborazione automatica dei dati e software (cap.5U1104041) ed evidenzia una flessione del 30% (-3,5 mln di euro).

La disamina qualitativa delle spese per l'acquisto di beni e prestazione di servizi viene esposta nel seguente prospetto riguardante i contratti di importo superiore ad 1 mln di euro.

Contratti di importo superiore a euro 1.000.000 – Report per sistema di aggiudicazione.

Sistema di aggiudicazione	Consuntivo 2009	numero di contratti	% su importo totale	% su numero
Procedura aperta	398.060.786	11	33%	20%
Procedura ristretta	84.784.117	11	7%	20%
Procedura negoziata previa pubblicazione di un bando di gara	4.903.825	2	0%	4%
Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara	415.646.013	6	34%	11%
Accordo quadro	168.015.095 (1)	7	14%	13%
Adesione Convenzione Consip	5.700.000	2	0%	4%
Acquisizione in economia sul mercato elettronico di Consip	0	0	0%	0%
Acquisizione in economia mediante amministrazione diretta	0	0	0%	0%
Acquisizione in economia mediante cottimo fiduciario	0	0	0%	0%
Altro	140.140.441(2)	15	12%	28%
Totale	1.217.250.277	54	100%	100%

(1) di cui 139.361.757 riguardano Addendum di Accordi Quadro.

(2) di cui 116.823.474 euro riguardano affidamenti provvisori.

L'analisi delle forme di aggiudicazione, circoscritta al 2009 in mancanza di dati omogenei del 2008, registra un sostanziale equilibrio negli importi tra procedure aperte (33%; 398 mln di euro) e negoziate con o senza pubblicazione del bando di gara (34%, 421 mln di euro), mentre alta rimane l'incidenza degli affidamenti diretti, nell'ammontare a 117 mln di euro, ricompresi tra i 140 mln di euro degli "Altri sistemi".

La situazione esaminata, pur se ristretta alle determinazioni di spesa di importo superiore al milione di euro, presenta taluni iniziali indizi orientati nella direzione di un maggiore ricorso alla selezione nella scelta del contraente, collegabili al processo di

centralizzazione degli acquisti nell'ambito della Direzione Centrale Risorse Strumentali e avviato a partire dal 2009.

Va tuttavia osservato che le cifre impegnate continuano a crescere (i soli capitoli per spese di informatica registrano aumenti superiori al 30%) rendendo quindi difficile una valutazione complessiva delle misure organizzative introdotte; sul piano dei dati di bilancio la dinamica della categoria 4 (Spese per l'acquisto di beni e servizi) e della categoria XII (spese per acquisizione immobilizzazioni tecniche) vede la dilatazione, sia delle spese obbligatorie, sia e, soprattutto, di quelle non obbligatorie (+10% e +32 mln di euro per la cat. IV e +21% e +25 mln di euro per la cat. XII).

Non appare pertanto al momento riscontrabile il preannunciato risparmio di 130 mln di euro riconnesso alla centralizzazione degli acquisti e indicato nel Rapporto Annuale INPS 2009, mentre trova specifica evidenza l'applicazione degli interventi legislativi di contenimento della spesa, come già indicato precedentemente, per la manutenzione degli immobili e per gli oneri degli organi e del personale.

In ogni caso – prescindendo dalla precisa rilevazione dell'insieme dei capitoli in tutto o in parte attribuibili alla nuova struttura accentrata – le spese di funzionamento generale aumentano globalmente del 6% (+224 mln di euro), pervenendo in valori assoluti a 4.004 mln di euro, al lordo dei trasferimenti alla Stato delle economie di gestione (52 mln di euro).

Con riferimento alla gestione centralizzata delle procedure di acquisto vanno peraltro sottolineati nuovamente sia il diffuso contenzioso, sia i ripetuti interventi dell'Autorità preposta alla vigilanza sul settore, che concernono i più importanti contratti – come quello per il "contact center" integrato INPS/INAIL (per un importo base di 148,6 mln di euro, IVA esclusa e un ammontare complessivo stimato sino a 416,1 mln, IVA esclusa, per lo sviluppo pluriennale e le previste estensioni) - che hanno indotto il Presidente dell'Istituto a richiedere il 4 marzo 2010 uno specifico intervento di audit, al momento ancora in fase di primo avvio.

Il Collegio dei Sindaci ha in proposito sottolineato, quali linee di tendenza nell'attività di gestione, la carenza di programmazione delle procedure di gara – "sia in relazione al quando, con il risultato di procedere ad affidamenti provvisori prima o nelle more dell'espletamento della nuova procedura di gara, sia in relazione al quantum, con il risultato che lavori che dovrebbero essere appaltati tramite una o, al massimo, due procedure ad evidenza pubblica, vengono suddivisi in più contratti" – il frequente ricorso ad estensioni del contratto principale a breve distanza dalla sottoscrizione dello stesso e la prassi di far ricorso al fornitore, titolare di contratto principale, per acquistare beni e servizi accessori non previsti nello stesso.

11.5.4 Il costante processo di progressiva implementazione della informatizzazione dei processi - sia nei profili evolutivi che per l'attuazione dei nuovi compiti attribuiti all'Ente - comporta per i contratti dell'area informatica l'acquisizione di un peso sempre maggiore nella categoria delle spese per l'acquisto di beni e servizi e ne costituisce conferma l'incremento degli impegni dei capitoli interessati, che per effetto della riorganizzazione dell'Istituto, sono concentrati nell'UPB 5 e numericamente ridotti, passando da 15 a 12 (di cui nove di parte corrente e tre in conto capitale), come risulta dalla seguente tabella.

Spesa dell'area informatica (migliaia di euro)

Capitoli	Descrizione capitolo	Consuntivo 2008	Consuntivo 2009	Valore assoluto	%
5U1104039	Spese per la Trasmissione dati	2.153	1.751	- 402	19%
5U1104040	Stampanti, nastri magnetici, pellicole ed altro materiale di consumo	4.044	1.881	- 2.163	- 53%
5U1104041	Manutenzione macchine ed attrezzature connesse al software	11.893	8.368	- 3.524	-30%
5U1104042	Spese per l'accesso ai sistemi informativi di altri enti	705	714	9	1%
5U1104049	Assistenza tecnica specialistica, manutenzione software	10.407	13.610	3.203	31%
5U1104050	Assistenza tecnica specialistica, manutenzione software e altri servizi informatici	29.482	45.343	15.861	54%
5U1104051	Spese per l'attività di monitoraggio per la gestione operativa di sistemi informativi automatizzati	615	625	10	2%
5U1104055	Spese per i servizi di trasmissione dati forniti dalla rete unitaria per la P.A.	80.069	148.159	6 8.090	85%
5U1104056	Spese per i servizi relativi alla "Business Continuity Disaster Recovery"	41.004	47.187	6. 183	15%
Totale parte corrente		180.371	267.638	87.267	48%
5U2112008	Acquisto macchine e attrezzature connesse con elaborazione dati	31.457	12.477	- 18.980	- 60%
5U2112009	Spese per l'acquisizione di prodotti per procedure automatizzate	58.746	95.360	36.614	62%
5U2112012	Licenza d'uso di prodotti software	0	1.163	1.163	-
Totale parte conto capitale		90.203	109.000	18.797	20,8
Totale complessivo		270.574	376.638	106.064	39,2

La somma algebrica delle variazioni dei capitoli interessati registra un aumento totale considerevole (+39,2% pari a +106 mln di euro), con una incidenza dell'82% sui capitoli di parte corrente - come quello relativo alla spesa per i servizi di trasmissione dati forniti dalla rete unitaria per la pubblica amministrazione, già segnalato precedentemente - e, per il restante 18%, sui capitoli in conto capitale, come quello relativo alle spese per l'acquisizione di prodotti per le procedure automatizzate (+62%; +37 mln di euro).

Gli unici capitoli che registrano una diminuzione negli impegni sono quelli che rappresentano spese non strettamente legate alla gestione del software, come l'acquisto di macchine e attrezzature connesse con l'elaborazione dati (- 60%; -19 mln di euro).

Le procedure di acquisizione - nell'ambito del settore - non mostrano tuttavia ancora segnali probanti nella ricerca del percorso di maggiore privilegio per le gare in ambito europeo o nazionale, e la estensione delle iniziative di adesione e sviluppo delle gare Consip, oltre che delle procedure negoziate.

11.6 L'evidenziato peggioramento della situazione finanziaria di competenza si rispecchia nel saldo complessivo della gestione di cassa - riportata nel seguente prospetto - che inverte il segno positivo del precedente esercizio registrando un importo negativo di -366 mln di euro, quale esito di una riduzione di oltre 8 mld di euro ascrivibile all'aumento dei pagamenti del 7% (+17.784 mln di euro), non compensato da quello delle riscossioni +3,7% (+9.643 mln di euro), con ulteriori effetti sulle liquidità patrimoniali di successiva trattazione.

Gestione finanziaria di cassa

(milioni di euro)

		Rendiconto 2008	Rendiconto 2009	Rendiconto 2008/2010	
				Var. ass.	Var. %
Ti t. 1	Riscossioni correnti	221.638	222.327	689	0,3%
	Entrate contributive	141.661	139.493	- 2.168	- 1,5%
	Entrate derivanti da trasferimenti correnti	77.220	79.681	2.461	3,2%
	Altre entrate	2.757	3.153	396	14,4%
Ti t. 2	Riscossioni in conto capitale	7.996	13.842	5.846	73,1%
	Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	5.885	11.377	5.492	93,3%
	Accensione di prestiti	2.111	2.465	354	16,8%
Ti t. 4	Partite di giro	31.996	35.104	3.108	9,7%
	Totale delle riscossioni	261.630	271.273	9.643	3,7%
Ti t. 1	Pagamenti correnti	216.088	228.573	12.485	5,8%
	Funzionamento	2.758	2.831	73	2,6%
	Interventi diversi	213.048	225.451	12.403	5,8%
	- Pensioni	167.897	173.306	5.409	3,2%
	- Prestazioni temporanee economiche	30.004	35.128	5.124	17,1%
	- Altri interventi diversi	15.147	17.017	1.870	12,3%
	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	282	291	9	3,2%
Ti t. 2	Pagamenti in conto capitale	6.229	8.267	2.038	32,7%
	Investimenti	6.196	8.253	2.057	33,2%
	Oneri comuni	33	14	- 19	- 57%
Ti t. 4	Partite di giro	31.538	34.799	3.261	10,3%
	Totale dei pagamenti	253.855	271.639	17.784	7%

Raffrontando le accensioni di prestiti per 2.465 mln di euro con le estinzioni di altri debiti per 14 mln di euro - esposte tra gli oneri comuni - si conferma una volta di più il livello consistente delle somme di 2.314 mln di euro per anticipazioni riscosse e la conseguente creazione di residui passivi e debiti patrimoniali, in progressiva dilatazione.

11.7 L' andamento della situazione amministrativa viene riportato nella seguente tabella, che espone il raffronto con i dati del 2008.

Situazione amministrativa

(milioni di euro)

	2008	2009
Fondo di cassa al 1 gennaio	32.587	40.362
Riscossioni dell'anno	261.630	271.273
Pagamenti dell'anno	-253.855	- 271.639
Fondo di cassa al 31 dicembre	40.362	39.996
Residui attivi al 31 dicembre	80.909	88.642
Residui passivi al 31 dicembre	-72.118	- 73.338
Avanzo di amministrazione	49.153	55.300

L'avanzo di amministrazione continua ad aumentare, ma - a differenza degli esercizi precedenti - per effetto soprattutto dell' incremento dei residui attivi, superiore di 6.513 mln di euro a quello dei residui passivi, in presenza di una sostanziale compensazione tra riscossioni e pagamenti.

Nel segnalato accrescimento del saldo finale, continua a incidere una patologica dinamica dei residui attivi, che resta influenzata dalle contingenti difficoltà nelle riscossioni indotte dalla negativa situazione economica, ma presenta altresì sintomi di gravi carenze in fase di previsione degli accertamenti.

Come si dirà in seguito, una massa tanto ampia di residui attivi connotati da incerta esazione, comporta necessariamente - tra l'altro - un pesante intervento in termini di svalutazione, con conseguenti riflessi sugli equilibri economici; e ciò nonostante che le partite finali attive (e passive), subiscano comunque - all'inizio dell'esercizio - un ridimensionamento , non elevato in termini percentuali ma certo importante in termini assoluti, attraverso le operazioni di riaccertamento, senza le quali la mole complessiva assumerebbe dimensioni ancora più consistenti.

11.8 La seguente tabella espone l'andamento della gestione economica in raffronto con i dati del 2008.

Conto economico		(milioni di euro)		Variazioni	
		2008	2009	Valori assoluti	%
A	Valore della produzione				
A.01	Proventi e corrispettivi per la produzione delle prestazioni e/o servizi	141.647	135.971	- 5.676	- 4%
	di cui aliquote contrib.ve a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti	146.867	144.302	- 2.565	-2%
	di cui poste correttive e compensative	- 7.091	- 8.129	- 1.038	15%
A.05	Altri ricavi	79.239	84.219	4.980	6%
	di cui trasferimenti da parte dello Stato	79.180	84.199	5.019	6%
	di cui trasferimenti da parte di altri Enti del settore pubblico	717	688	- 29	-4%
	di cui entrate non classificabili in altre voci	644	756	112	17%
	di cui poste correttive e compensative	-1.371	- 1.523	- 152	11%
	Totale valore della produzione	220.886	220.190	- 696	0%
B	Costo della produzione				
B.06	Costi per acquisto materie prime, sussidiarie, consumi e merci				
B.06.A	Prestazioni istituzionali	- 195.855	- 206.687	- 10.832	6%
	di cui spese per prestazioni	-198.003	- 209.168	-11.165	6%
B.06.B	Spese per acquisto beni di consumo e servizi	- 1.201	- 1.365	- 164	14%
	di cui spese per l'acquisto di beni e servizi	- 1.201	- 1.367	- 166	14%
B.09	Costi per il personale	- 2.086	-2.050	36	-2%
	di cui oneri per il personale in attività di servizio	- 1.689	- 1.616	73	-4%
B.10	Ammortamenti e svalutazioni	- 4.935	- 2.475	2.460	-50%
B.10.A.B	Ammortamento immobilizzazioni immateriali e materiali	- 23	- 23	0	0
B.10.D	Svalutazione dei crediti compresi nell'attivo circolante	- 4.912	- 2.452	2.460	-50%
	di cui svalutazione crediti contributivi	- 4.497	- 2.128	2.369	- 53%
B.12	Accantonamenti ai fondi per rischi	- 1	- 7	- 6	600%
B.13	Accantonamenti ai fondi per oneri	- 1.697	- 816	881	-52%
	di cui assegnazioni e prelievi da riserve tecniche per la copertura di oneri futuri	- 1.693	- 813	880	-52%
B.14	Oneri diversi di gestione	- 6.922	- 7.742	-820	12%
	di cui trasferimenti passivi	- 6.596	- 7.408	-812	12%
	Totale Costi della Produzione	- 212.699	- 221.142	-8.443	4%
	Differenza tra valore e costi della produzione	8.187	- 952	-9.139	-112%
C	Proventi ed oneri finanziari				
C.16	Altri proventi finanziari	223	119	-104	-47%
	di cui redditi e proventi patrimoniali	218	165	-53	-24%
C.17	Interessi passivi ed altri oneri finanziari	- 225	- 343	-118	52%
	Totale proventi ed oneri finanziari	- 2	- 223	-221	-
D	Rettifiche di valore di attività finanziarie	- 26	-4	22	-85%
	di cui svalutazione di crediti bancari	0	-10	-10	-
	Totale rettifiche di valore di attività finanziarie	-26	-4	22	-85%

E	Proventi ed oneri straordinari				
E.20	Proventi straordinari	9	1.300	1.291	-
	di cui prelievo dal f. acc. della rivalutazione immobili INPDAI	0	1.110	1.110	-
E.22	Sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo derivanti dalla gestione dei residui	144	3.600	3.456	-
	di cui eliminazione dei residui passivi	143	3.391	3.248	-
E.23	Sopravvenienze passive ed insussistenze dell'attivo derivanti dalla gestione dei residui	- 1.282	-353	929	-72%
	di cui prelievo dal Fondo svalutazione crediti contributivi	1.016	2.191	1.175	116%
	di cui eliminazione residui attivi	- 2.779	-2.575	204	-7%
	Totale proventi ed oneri straordinari	- 1.129	4.531	5.660	-501%
	Risultato prima delle imposte	7.030	3.352	-3.678	-52%
F	Imposte dell'esercizio	- 171	-149	22	-13%
	Risultato di esercizio	6.858	3.203	-3.655	-53%

Come già osservato nelle precedenti relazioni, la redazione del conto economico mira a rilevare – tra l'altro - il valore aggiunto generato dalla gestione che, nel caso dell'Inps - pur nella struttura e funzionalità fortemente condizionate da interventi esterni, derivanti anche da norme primarie - spinge a orientare lo svolgimento dell'attività istituzionale non trascurando le capacità di creare "ricchezza".

Questa "ottica" della gestione comporta una evidenziazione dei valori di ricavo e di costo non rilevabili attraverso il bilancio finanziario di competenza, come le voci di rettifica dei valori patrimoniali, il cui peso risulta di anno in anno maggiore, in ragione dei crescenti volumi interessati; l'indicazione delle sole voci economiche strettamente riconducibili alle corrispondenti categorie finanziarie - come le spese per il personale e per acquisto di beni e servizi - riproduce, d'altra parte, la stessa problematica di una incompleta esposizione delle "spese di funzionamento" che invece aumentano considerevolmente, come già in precedenza rilevato.

Il segnalato peggioramento della gestione finanziaria di competenza trova una corrispondente evidenza nel conto economico, che espone un risultato sostanzialmente dimezzato, in discesa dai 6.858 mln di euro del 2008 ai 3.203 mln di euro del 2009.

Considerando che i risultati finali restano influenzati - anche nel 2009 - dalla gestione del "Fondo di tesoreria" per l'erogazione dei trattamenti di fine rapporto, la tabella indica chiaramente che il saldo negativo derivante dai minori contributi e dalle maggiori prestazioni (-13.730 mln di euro) ha trovato una pressoché totale compensazione nell'aumento dei trasferimenti statali (+5.019 mln di euro) e in tre voci economiche che non danno vita a movimentazioni monetarie, riguardanti

rispettivamente: l'accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi; il prelievo dal fondo accantonamento della rivalutazione immobili (+1.110 mln di euro); l'eliminazione di residui passivi (+3.391 mln di euro).

In particolare risulta più che dimezzato (-53%) l'importo dell'accantonamento al fondo di svalutazione, che si traduce in un corrispondente taglio del costo e, quindi, in un contributo positivo al risultato finale di 2.369 mln di euro, attribuibile esclusivamente ai minori crediti svalutati, vista la sostanziale invarianza delle aliquote percentuali applicate; l'operazione contabile effettuata ha sostanzialmente eguagliato l'importo del prelievo (2.128 mln di euro) e quindi mantenuto il fondo stesso nei medesimi livelli del 2008 (22.775 mln di euro nel 2008, 22.697 mln di euro nel 2009).

Una pari operazione di riduzione della quota di accantonamento viene riproposta anche in sede di preventivo 2010, ma nell'importo comparativamente modesto di 726 mln di euro, che subisce una repentina risalita, in fase di assestamento, sino a 4.105 mln di euro, con conseguenze diametralmente opposte sul conto economico e scostamenti invece notevoli tra le due stime previsionali e, soprattutto, rispetto al consuntivo 2009.

Al di là della sottolineata dinamica degli accantonamenti, le principali perplessità nascono dal confronto tra le percentuali di svalutazione e le corrispondenti quote di accantonamento al fondo, risultando troppo esigua la misura media del 3,79% del monte crediti contributivi, fissata nel 2009, rispetto alle percentuali approvate periodicamente.

Il livello di svalutazione adottato pretenderebbe, infatti, l'applicazione di aliquote elevate - che variano da un minimo dell'8,7%, con riferimento agli anni 2007/2009 fino ad un massimo del 99% per gli anni anteriori al 1980 - portando in due o tre esercizi la consistenza del fondo ad eguagliare il monte crediti, con conseguente azzeramento contabile e impossibilità di eseguire futuri accantonamenti se non per i nuovi crediti .

Per quanto riguarda il prelievo dal fondo accantonamento della rivalutazione immobili, l'operazione riguarda il patrimonio del soppresso INPDAI mentre l'eliminazione dei residui passivi si collega prevalentemente a interventi di verifica degli archivi, che hanno consentito la eliminazione di rate pensionistiche per 3.020 mln di euro.

Appare quindi evidente che il risultato finale è riuscito a mantenersi in attivo soprattutto per effetto delle indicate poste contabili, e che la natura straordinaria e quindi non ripetibile, delle ultime due, pone serie ipoteche sulla capacità dell'Ente di creare in futuro quel valore aggiunto che riesca a "remunerare tutti i fattori della

produzione”, registrando un deficit effettivo nel 2009 prossimo al miliardo di euro – al netto delle partite straordinarie – rispetto all’imponente dato positivo di oltre 8 mld conseguito nel 2008.

11.9 La seguente tabella riporta l’andamento delle stato patrimoniale in raffronto con i dati del 2009.

Stato patrimoniale		(milioni di euro)		
	Consistenza al 31/12/2008	Consistenza al 31/12/2009	Variazioni	
			Assolute	%
Immobilizzazioni				
Immobilizzazioni immateriali	111	125	14	13%
Immobilizzazioni materiali	720	2.049	1.329	185%
Immobilizzazioni finanziarie	5.796	2.356	- 3.440	-54%
Totale immobilizzazioni	6.627	4.530	- 2.097	-32%
Attivo Circolante				
Rimanenze	193	206	13	7%
Residui attivi meno Fondo svalutazione crediti	56.662	64.369	7.707	14%
Disponibilità liquide	40.362	39.996	- 366	-1%
Totale attivo circolante	97.217	104.571	7.354	8%
Ratei e risconti				
Ratei attivi	21.426	20.468	- 958	-4%
Totale ratei e risconti	21.426	20.468	- 958	- 4%
Totale Attività	125.270	129.569	4.299	3%
Patrimonio Netto				
Riserve obbligatorie e derivanti da legge	44.459	47.307	2.848	- 6%
Avanzi (disavanzi) economici portati a nuovo	-9.122	- 5.143	3.979	- 44%
Avanzo (disavanzo) economico d'esercizio	3.979	355	- 3.624	- 91%
Totale Patrimonio Netto	39.316	42.519	3.203	8%
Fondi per rischi ed oneri				
Fondo per imposte	11	16	5	45%
Fondi per rischi ed oneri	7.527	7.059	- 468	- 6%
Totale fondi per rischi ed oneri	7.538	7.076	- 463	- 6%
Fondo trattamento di fine rapporto	1.606	1.586	- 20	-1%
Residui passivi				
Debiti	71.815	73.152	1.337	2%
Totale residui passivi	71.815	73.152	1.337	2%
Ratei e Risconti				
Ratei passivi	4.687	4.908	221	5%
Risconti passivi	11	8	- 3	- 27%
Riserve tecniche	297	319	22	7%
Totale ratei e risconti	4.995	5.236	240	5%
Totale Passività	125.270	129.569	4.297	3%

Pur se ridimensionato nell’importo, il mantenimento dell’avanzo economico dell’esercizio ha comportato un conseguente incremento del patrimonio netto, che raggiunge i 42.519 mln di euro.

L’attivo continua ad essere caratterizzato da una massa di crediti che, al lordo dei fondi di svalutazione, sfiora gli 89 mld di euro, dei quali il 63% (56 mld di euro) è

rappresentato dalle partite per le contribuzioni a carico dei datori di lavoro e degli iscritti.

Variazioni significative evidenziano le immobilizzazioni materiali e finanziarie: le prime triplicano il loro importo a seguito del rientro all'INPS degli immobili in precedenza oggetto di cartolarizzazione, le seconde si dimezzano a causa della chiusura delle stesse operazioni di cartolarizzazione, con conseguente ritrasferimento delle somme investite, temporaneamente depositate in Tesoreria sull'apposito conto corrente.

Nel passivo, la riduzione del 6% (-463 mln di euro) dei fondi per rischi ed oneri è da ascrivere al forte ridimensionamento del fondo di accantonamento del plusvalore degli immobili mentre i debiti confermano il trend ascendente, per effetto delle anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali (+2.314 mln di euro) e dei rimborsi (+1.048 mln di euro).

L'ampia e crescente massa dei crediti e dei debiti – di seguito analizzati – conferma l'esigenza, ripetutamente segnalata dalla Corte e dal Collegio dei sindaci, di una costante rigorosa azione di verifica e di contenimento dei primi e, per i secondi, l'adozione di adeguate misure di dimensionamento, attraverso operazioni di compensazione delle partite attive nei confronti dello Stato o l'utilizzo di una liquidità ancora ingente (39.996 mln di euro).

Escludendo gli aggregati dei ratei e risconti – il cui grado di solvibilità influirà sui crediti, i debiti e la liquidità degli esercizi successivi – la situazione strutturale del patrimonio dell'Istituto non sembra in grado di mantenere un adeguato equilibrio tra fonti ed impieghi di risorse.

La rigidità delle fonti emerge dal livello del netto patrimoniale, relativamente elevato (33% del totale passivo), a cui non corrisponde un impiego altrettanto stabile, in quanto le immobilizzazioni costituiscono solo il 3% dell'attivo.

Inoltre il sostanziale equilibrio tra residui attivi netti e debiti – considerando altresì che una buona quota dei ratei e risconti attivi si tramuteranno in crediti – porta in rilievo l'ingente ammontare della liquidità disponibile, che appare eccessiva, nonostante la contingente riduzione, anche rispetto all'esigenza primaria di garantire una totale ed immediata copertura delle prestazioni.

Una particolare attenzione richiede, infine, la rappresentazione del patrimonio netto nelle sue varie componenti: a fronte di complessivi 42.519 mln di euro risultano infatti iscritte riserve obbligatorie di ammontare più elevato, pari a 47.307 mln di euro, indipendenti dai risultati economici.

Tale apparente discrasia deriva dalla disciplina normativa sul calcolo delle riserve, che prescinde dai risultati economici, rimanendo correlata esclusivamente alla dinamica delle entrate contributive.

L'automatismo delle relative operazioni contabili non elimina tuttavia gli interrogativi sulla reale consistenza delle indicate riserve, ove si consideri che l'eventuale perdurante formazione di disavanzi economici e la loro dilatazione richiederebbe comunque una compensazione.

11.9.1 La seguente tabella consente l'analisi dei crediti.

(milioni di euro)

		Consistenza al		Variazioni	
		1/1/09	31/12/09	ass.	%
1	Crediti verso utenti, clienti, ecc.	162	178	16	10%
1	per entrate derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi	162	178	16	9,9%
2	Crediti verso iscritti, soci e terzi	60.713	63.055	2.342	3,9%
1	per aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o iscritti (1)	52.801	56.174	3.372	6,4%
2	per quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni	0	0	0	0
3	per poste correttive e compensative di spese correnti (2)	3.372	3.604	232	6,9%
4	per entrate non classificabili in altre voci	1.599	1.668	69	4,3%
5	per alienazione di immobili e diritti reali	1.275	5	-1.270	-99,6%
6	per alienazione di immobilizzazioni tecniche	0	0	0	0
7	per contributi riscossi per conto di altri enti	1.666	1.604	-62	-3,7%
3	Crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	19.932	25.302	5.370	26,9%
1	per trasferimenti da parte dello Stato	14.648	19.800	5.152	35,2%
2	per trasferimenti da parte delle Regioni	756	756	0	0
3	per trasferimenti da parte di altri Enti pubblici del settore pubblico	4.248	4.465	217	5,1%
4	verso lo Stato ceduti dalle imprese editrici per regolarizzazioni contributive	0	0	0	0
5	verso lo Stato ed altri Enti per entrate aventi natura di partite di giro	280	281	1	0,4%
4	Crediti verso altri	102	107	5	4,9%
1	per redditi e proventi patrimoniali (3)	81	86	5	6,2%
2	per altre entrate non classificabili in altre voci	2	2	0	0
3	per altre riscossioni	6	6	0	0
4	per altre entrate aventi natura di partite di giro	13	13	0	0
	Totale Crediti	80.909	88.642	7.733	9,6%
	Al lordo del				
	Fondo svalutazione crediti contributivi (1)	22.774	22.697	- 77	- 0,34%
	Fondo svalutazione per prestazioni da recuperare (2)	1.464	1.567	103	7,04%
	Fondo di svalutazione crediti verso locatari di immobili da reddito (3)	9	9	0	0

L'aggregato dei crediti continua a rappresentare la parte più consistente dell'intero attivo patrimoniale, con incrementi superiori a quelli fatti registrare nell'esercizio precedente, sia in termini percentuali (+9,6% rispetto a +8,8% nel 2008) che in valori assoluti (+7.733 mln di euro rispetto a + 6.535 mln di euro nel 2008).

Escludendo le partite corrispondenti alle poste correttive e compensative di spese correnti (3.604 mln di euro) e quelle per trasferimenti da parte degli altri enti pubblici (4.465 mln di euro) – di ammontare ancora rilevante, ma con valori di crescita comunque contenuti - anche l'esercizio in esame conferma l'assoluta rilevanza dei crediti contributivi (+6,4%, +3.372 mln di euro) e di quelli per trasferimenti da parte dello Stato (+35,2%; +5.152 mln di euro).

I primi confermano un trend di dilatazione ormai strutturale, quale sintomo di una persistente difficoltà nella riscossione degli importi accertati, da una parte e, dall'altra, di una inadeguata verifica dei presupposti degli stessi accertamenti iscritti in sede di preventivo.

L'ingente ammontare di tali crediti ne mette in dubbio la reale esigibilità e quindi la effettiva consistenza patrimoniale, con la conseguente e già segnalata necessità, da parte dell'Istituto, di operare forti accantonamenti al fondo svalutazione, attraverso aliquote che continuano ad essere molto alte, pur registrandosi un leggero decremento del fondo stesso (-0,34%, -77 mln. di euro), a causa di utilizzi superiori all'ammontare accantonato.

La rilevanza della problematica risulta comprovata dalla dinamica delle operazioni di svalutazione e di utilizzo del relativo fondo – in precedenza illustrate – che ha visto nel 2009 un dimezzamento dell'ammontare accantonato rispetto all'esercizio precedente, nell'invarianza delle aliquote e, nell'assestamento di bilancio al preventivo 2010, una rimodulazione delle aliquote, attraverso una ridefinizione anche degli intervalli temporali di riferimento e un raddoppio dell'ammontare accantonato, tornato ai livelli del 2008.

In particolare, richiede attenzione l'adeguatezza del fondo, che appare molto più consistente per i crediti cartolarizzati (17,6 mld di euro) a fronte del loro ammontare complessivo (30,7 mld di euro), mentre risulta di modesta entità per i crediti contributivi (5,1 mld di euro), rispetto al corrispondente importo complessivo (20,4 mld di euro), anche considerando le alte aliquote di svalutazione fissate, oggetto di una ulteriore elevazione nell'occasione del bilancio assestato per il 2010.

Altro aggregato che sta assumendo sempre maggiore rilevanza è quello dei crediti per trasferimenti statali, prossimi ai 20 mld di euro, la cui solvibilità non appare in discussione, ma la cui contemporanea presenza in bilancio, a fronte di parallele partite debitorie verso lo Stato, richiederebbe maggiore attenzione nell'ottica - già evidenziata - di una possibile compensazione, evitando appesantimenti delle poste contabili e procedimentali e accrescendo trasparenza e migliore leggibilità del bilancio.

Il miglioramento della qualità dei crediti mantenuti in bilancio deriva tuttavia anche dalla compiuta applicazione dell'istituto del riaccertamento (art.36 del Regolamento per l'amministrazione e la contabilità dell'INPS), che ha comportato una diminuzione di residui attivi per 2.528 mln di euro e di residui passivi per 3.351 mln di euro, con una variazione totale dei primi sostanzialmente allineata alla somma di 2.790 mln di euro del 2008 e una diversa modulazione dei crediti oggetto di eliminazione.

Riguardo a questi ultimi conviene evidenziare il raddoppio dei contributi dovuti dalle aziende, da 630 mln di euro a 1.219 mln di euro, e, di contro, il dimezzamento degli importi per prestazioni da recuperare da 483 mln di euro a 229 mln di euro, nonché l'aumento di venti volte, da 29 mln di euro a 593 mln di euro delle partite varie, di cui 417 mln di euro imputabili a contributi di operai agricoli dipendenti, mezzadri e coloni.

Un rilievo significativo tra le cause di eliminazione assumono la ritardata comunicazione di attività (498 mln di euro), l'estinzione della persona giuridica per effetto di procedura concorsuale o liquidazione della stessa (473 mln di euro) e l'erronea o duplicata registrazione (101 mln di euro).

La più generale importanza della qualità dei crediti e le loro rilevate dimensioni e incidenze nell'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 adeguato livello di copertura del relativo fondo, unitamente all'adozione di misure organizzative e amministrative che riducano le aree di disfunzioni.

11.9.2 La seguente tabella consente l'analisi dei debiti, che costituiscono la componente principale delle passività patrimoniali.

		(milioni di euro)			
		Consistenza al		Variazioni	
		1/1/09	31/12/09	ass.	%
1	Debiti verso fornitori	984	1.245	261	26%
1	per spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi	622	764	142	23%
2	per l'acquisizione beni di uso durevole ed opere immobiliari	0	0	0	0
3	per l'acquisizione beni di immobilizzazioni tecniche	362	481	119	33%
2	Debiti rappresentati da titoli di credito	3	3	0	0
1	per sottoscrizioni di parte c. e acquisto di valori mobiliari	3	3	0	0
3	Debiti tributari	10	10	0	0
1	per oneri tributari	10	10	0	0
4	Debiti verso istituti di previdenziali e sicurezza	2.329	2.163	-166	-7%
1	verso istituti di previdenza per trasferimenti passivi	2	3	1	50%
2	per oneri finanziari	0	0	0	0
3	verso istituti di prev. per spese aventi natura di partite di giro	2.327	2.160	-167	-7%
5	Debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni dovute	6.269	3.640	-2.629	-42%
1	per prestazioni istituzionali	6.269	3.640	-2.629	-42%
6	Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	57.103	60.424	3.321	6%
1	anticipazioni di tesoreria	32.155	32.155	0	0
2	anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali Art. 35, commi 3 e 4, legge 448/1998	16.934	19.248	2.314	14%
3	per trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici	2.578	2.305	- 273	-11%
4	presunta insussistenza dei residui passivi	- 669	-668	- 19	3
5	per rimborsi	1.871	2.919	1.048	56%
6	verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro	4.223	4.473	250	6%
7	verso regioni per assegni familiari	8	9	1	12%
8	verso I.N.A.D.E.L. L. 303/1974	3	3	0	0
7	Debiti diversi	5.117	5.667	550	11%
1	per spese per gli organi dell'Ente	2	2	0	0
2	per oneri per il personale in attività di servizio	263	256	-7	-3%
3	per oneri per il personale di quiescenza	7	4	-3	-43%
4	per trasferimenti passivi	141	159	18	13%
5	per oneri finanziari	2.153	2.382	229	11%
6	per poste correttive e compensative di entrate correnti	735	765	30	4%
7	per spese non classificabili in altre voci	22	24	2	9%
8	per concessione di crediti ed anticipazioni	63	48	-15	-24%
9	per estinzioni di debiti diversi	0	0	0	0
10	per altre spese aventi nature di partite di giro	1.377	1.537	158	12%
11	per depositi cauzionali	11	10	-1	-9%
12	per debiti diversi	317	459	142	45%
13	per v/aziende per depositi (art. 1, c.1223, n. 296/2006)	26	23	-3	-
	Totale debiti	71.815	73.152	1.337	2%

Nel 2009 si registra un rallentamento nella crescita + 2% (+1.337 mln di euro) rispetto ai +4,3% (+2.946 mln di euro) del 2008, imputabile al dimezzamento dei

debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni istituzionali, a seguito delle già citate cancellazioni conseguite alla verifica degli archivi.

Se si esclude il rilevante incremento dei debiti per rimborsi (+56%; +1.048 mln di euro) sono quelli verso lo Stato che presentano una continua dilatazione - soprattutto nelle poste per anticipazioni alle gestioni previdenziali - ormai prossimi ai 20 mld di euro.

La continua crescita di questi ultimi (+97% dal 2006) trova in parte spiegazione nella già segnalata esigenza di garantire una costante copertura ai pagamenti delle prestazioni, anche per i ritardi delle riscossioni da trasferimenti statali, che continuano a generare residui attivi.

Rilevando nuovamente che a tale processo di accumulo non segue un parallelo processo di rimborsi o una corrispondente compensazione con i crediti verso lo Stato, la Corte rinnova l'auspicio di misure - anche nel sul piano normativo - che garantiscano l'automatismo delle relative operazioni contabili.

La situazione dei debiti per anticipazioni di Tesoreria non registra variazioni, ma il loro livello rimane molto elevato, in valori assoluti, superando l'ammontare di 32 mld di euro.

I precedenti referti hanno rappresentato sul punto l'opportunità di un maggiore utilizzo della rilevante liquidità, per ridurre l'importo dell'indebitamento complessivo, pur mantenendo margini di sicurezza che assicurino la correntezza dei pagamenti.

Non registrano incrementi significativi, ma conservano importi elevati, i debiti per partite di giro ammontanti a 8.170 mln di euro, tra i quali meritano segnalazione i 4.403 mln di euro per pagamenti di ritenute erariali, nonché quelli per i trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici (2.305 mln di euro) e per gli oneri finanziari (2.382 mln di euro).

11.9.3 Le immobilizzazioni complessive registrano una notevole decurtazione a seguito dell'azzeramento (-3.565 mln di euro) dei fondi investiti presso la Tesoreria Centrale dello Stato per la cessione degli immobili alla SCIP ed al FIP (artt. 3 - 4, D.L. n.351/2001 e L. n.410/2001), ma mantengono un importo ancora consistente, pari a 4.530 mln di euro, di cui il 23% è rappresentato dai crediti verso l'erario per versamenti di ritenute IRPEF.

Residuale rimane l'incidenza delle partecipazioni in altri Enti (121 mln di euro) - riportate nella seguente tabella - che assumono tuttavia rilevanza, per la valutazione delle politiche di investimento dell'Istituto.

Investimenti Mobiliari

(euro)

	Consistenza al 1/1/2009	Aumento	Diminuz.	Consistenza al 31 dicembre 2009		
				Prezzo di acquisto	Valore di inventario	Valore nominale
Società finanziaria siderurgica (ex Finsider) Gestione Gas	2.337	0	0	2.337	2.337	58
Società finanziaria Siderurgica (ex Finsider)	2.042.158	0	0	2.042.158	2.042.158	50.489
Unicredit - Ex Rolo Banca 1473	46	0	0	0	46	355
Equitalia (ex Riscossione) S.p.a.	73.500.000	0	0	73.500.000	73.500.000	73.500.000
Meliorbanca	51.646	740.354	792.000	0	0	0
Intesa S.Paolo	26.082.277	6.289.344		56.803.459	32.371.621	5.343.887
I.G.E.I S.p.a.in liquidazione	1.185.216	0	0	1.185.268	1.185.216	3.950.842
GE.TI. S.p.a. in liquidazione	6.434.189	0	0	6.434.795	6.434.189	6.434.189
Beni Stabili S.p.a.	258.159	0	0	258.159	258.159	329.910
S.I.S.P.I. S.p.a.	325.000	0	0	335.697	325.000	325.000
Partecipazioni	28.405	0	0	28.405	28.405	28.458
Totale	109.909.433	7.029.698	792.000	140.590.278	116.147.131	89.963.188
Impieghi mobiliari da perfezionare (*)	2.765.627	0	0	0	2.765.627	0
Totale Inps	112.675.060	7.029.698	792.000	140.590.278	118.912.758	89.963.188
Titoli ex Scau	2.401.059	0	0	2.401.059	2.401.059	3.782.883
Totale Generale	115.076.119	7.029.698	792.000	142.991.337	121.318.817	93.746.071

(*) Euro 2.765.627 costituiscono i decimi della Società I.GE.I. impegnati e non richiamati

L'incremento che si registra rispetto al 2008 è da ascrivere esclusivamente all'aumento di valore delle azioni di Intesa San Paolo (da 2,53 a 3,15), che compensa ampiamente la vendita delle azioni ordinarie Meliorbanca (-51.646 euro), per effetto dell'adesione all'offerta pubblica di acquisto.

La partecipazione in Equitalia s.p.a. continua risultare la piu' consistente, nel valore assoluto di 73,5 mln di euro, pari ad una quota del 49% del capitale sociale, stabilita da una apposita disposizione di legge, allo scopo di consentire una azione sinergica nella riscossione dei tributi e dei contributi sociali; gli utili di esercizio realizzati dalla società non hanno sinora comportato la distribuzione di dividendi a favore dell'Istituto.

Non presenta variazioni neanche la situazione relativa alle società in liquidazione I.G.E.I. e GE.TI, il cui mantenimento continua ad essere legato al processo di dismissione del patrimonio immobiliare da reddito, per la prima, mentre, la seconda,

vede il proprio attivo residuo - rilevato dal bilancio finale di liquidazione - al momento accantonato, in attesa della definizione del contenzioso in corso.

Per quanto riguarda la partecipazione al capitale S.I.S.P.I., i tentativi di rilancio - da ultimo collegati allo svolgimento delle indicate attività fornite a Fondinps per la riscossione dei contributi e l'erogazione di servizi - hanno prodotto nel 2009 modesti incrementi di fatturato (passati da 979.890 euro a 1.201.882 euro), peraltro ancora insufficienti a coprire i costi di produzione, alcuni dei quali in ascesa come quelli di personale (da 375.542 euro a 469.330 euro).

Ribadisce pertanto la Corte l'esigenza di una rigorosa riconsiderazione della reale capacità di programmazione - data la crescita dei costi, soprattutto di funzionamento - ma principalmente di una seria verifica delle concrete prospettive di sviluppo.

Sempre con riguardo alla S.I.S.P.I. va nuovamente sottolineato che, per effetto della soppressione dell'IPOST (D.L. n.78/2010), e il conseguente subentro dell'INPS in tutti i rapporti attivi e passivi, l'Istituto ha acquisito la partecipazione totalitaria, divenendo azionista unico della stessa società nel corso del 2010.

Risulta pertanto rafforzata la rilevata esigenza di verifica.

11.9.4 Rinviano alle precedenti relazioni della Corte e alla più ampia trattazione sulla materia delle cartolarizzazioni dei crediti, conviene rammentare che in data 2 dicembre 2005, si è chiusa la sesta operazione, avente ad oggetto le partite maturate successivamente al 31 dicembre 2004 ed entro il 31 dicembre 2005; il 2007 ha visto inoltre la ristrutturazione dei crediti agricoli, per un valore nominale complessivo di 6.000 mln di euro, riguardante 50.000 soggetti.

Alla data del 31 dicembre 2009, il portafoglio dei crediti rimanenti ammontava complessivamente a 30.734 mln di euro (pari al 55% dei 56.174 mln di euro di crediti contributivi totali), a fronte di una specifica quota del fondo svalutazione crediti di 17.645 mln di euro, (pari al 78% del totale di 22.697 mln di euro), e un corrispondente valore netto di 13.089 mln di euro.

Come già segnalato nella precedente relazione, con riferimento al diverso settore immobiliare, la legge 27 febbraio 2009 n.14 ha stabilito la chiusura delle operazioni di cartolarizzazione previste dalla precedente legge 23 novembre 2001, n.410 e il riacquisto dei restanti immobili - già inseriti nelle precedenti operazioni - da parte dei soggetti originariamente proprietari tra cui l'Inps.

La successiva attività di ricognizione del patrimonio residuo - cartolarizzato o rimasto nella titolarità degli Enti - ha avuto come epilogo la pubblicazione nel settembre 2009 del decreto dell'Agenzia del Demanio contenente l'elenco delle unità

immobiliari di proprietà dell'Inps e dell'ex Inpdai, in passato trasferiti allo stesso Istituto.

Ne è conseguito l'aumento in bilancio delle somme ascrivibili agli immobili rientrati, con un incremento - al netto delle vendite effettuate direttamente dall'Inps successivamente al 1° marzo 2009 - di 1.216 mln di euro, elevando l'ammontare complessivo a 1.524 mln di euro, di cui 1.388 mln di euro per le unità da reddito e 135 mln di euro per quelle strumentali.

In applicazione della nuova disciplina normativa, come in precedenza già anticipato, l'Istituto ha avviato alla fine del 2009 un percorso - tuttora in via di svolgimento mantenendo una costante interlocuzione con le competenti autorità ministeriali - volto alla costituzione di uno o più Fondi immobiliari ad apporto privato, finalizzata alla "valorizzazione del patrimonio immobiliare da reddito".

L'operazione viene condotta con l'ausilio di uno studio legale specializzato e la consulenza tecnica delle Agenzie del territorio e del demanio e gli immobili potenzialmente interessati risultano quantificati in 11.500 unità, delle quali 10.000 derivanti dalle operazioni di cartolarizzazione SCIP1 e SCIP2 e circa 1.500 non rientranti nel patrimonio cartolarizzato.

Sempre in attuazione della specifica normativa, nel corso del 2009, l'Istituto ha proseguito le attività di vendita: 5 unità ad uso residenziale e 8 ad uso commerciale del patrimonio retrocesso all'INPS, per un incasso di 4.417.876 euro e 471 unità ad uso residenziale e 86 ad uso commerciale del patrimonio retrocesso dell'ex INPDAI, per un incasso di 66.080.405 euro.

La gestione ordinaria del patrimonio da reddito continua a registrare perdite di ammontare superiore ai 10 mln di euro: i -10,5 mln di euro nel 2009, peggiorano di 105 mgli di euro il risultato economico negativo del 2008 (-10,4 mln di euro).

Con riguardo alla incidenza delle cartolarizzazioni sul patrimonio degli enti, si fa rinvio alle relazioni della Corte sulla specifica materia e, in particolare, alla delibera n.4/2006/G della Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

12 – Considerazioni conclusive

12.1 Nella relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per il 2009 viene sottolineata la rilevanza, ai fini della stabilità del sistema pensionistico, del rapporto tra monte retribuzioni e monte prestazioni, caratterizzato da un elevato disavanzo complessivo destinato a peggiorare a causa principalmente della caduta del Pil e della occupazione e del blocco degli aumenti retributivi nel settore pubblico.

Nello stesso documento si evidenzia l'importanza, per la sostenibilità del sistema, della revisione triennale (e non più decennale) dei coefficienti di trasformazione dal 2010 e dell'incremento automatico dell'età pensionabile rispetto alla speranza di vita a partire dal 2015.

Se le misure adottate appaiono significative per la stabilizzazione del rapporto tra spesa pensionistica e Pil, non va trascurata la necessità di prestazioni più adeguate, che conferma e corrobora la riflessione sull'aumento dell'età media di pensionamento, in parte attuata con l'introduzione dal 2011 del meccanismo della "finestra mobile".

Al momento richiede attenzione il forte impatto della recessione economica sulla caduta del Pil, che si è riverberata anche sui conti dell'Inps, con un primo gravoso disavanzo di esercizio nell'assestato 2010, e, soprattutto, una prima inversione del saldo attivo nel fondo pensione lavoratori dipendenti, che costituisce il principale fondo amministrato.

Per quanto concerne la previdenza complementare, la stessa relazione della Corte sul rendiconto 2009 conferma sostanzialmente le osservazioni formulate nel precedente referto e, in particolare, la necessità di armonizzare i vecchi Fondi con i nuovi, attraverso la concentrazione di quelli minori e l'omogenizzazione delle prestazioni, degli investimenti e dei costi di gestione.

In questo quadro si ripropongono le vicende concernenti Fondinps – istituito presso l'INPS – per il quale diventa sempre più urgente una decisione definitiva che tenga conto delle sue ridotte dimensioni, della integrale esternalizzazione dei servizi amministrativi e contabili e dell'incremento dei costi incidenti sul patrimonio del fondo e sulle quote degli iscritti.

Con riguardo all'azione di riordino degli enti, sollecitata nei precedenti referti, va osservato che il D.L. n. 78/2010 ha disposto alcune incorporazioni di enti previdenziali e assicurativi minori nell'INPS e nell'INAIL, nell'ambito di un processo di razionalizzazione che appare peraltro ancora incompiuto e portato avanti per successive approssimazioni.

12.2 I precedenti referti sull'INPS hanno ribadito la necessità di procedere ad una compiuta opera di razionalizzazione dell'assetto di governo dell'Istituto, con riguardo al numero, alla composizione e alle procedure di nomina degli organi, anche per una maggiore aderenza al disegno ispiratore di fondo, introdotto con la riforma delle società.

Alla mancata adozione di una indispensabile azione di completa riforma del complesso assetto di governo delineato, formatosi attraverso la stratificazione di molteplici norme succedutesi nel tempo, è stato collegato il ripetuto ricorso ad anomali provvedimenti di commissariamento, adottati per l'INPS al di fuori delle previste ipotesi di patologie gestionali espressamente indicate per l'Istituto dal D.P.R. n. 639/1970, con incidenze sull'integrità della sua sfera di autonomia.

Nella specifica materia il D.L. n.78/2010 ha introdotto modifiche parziali e disarticolate all'impianto legislativo dell'INPS, aprendo delicate e intricate questioni interpretative e applicative, soprattutto con la eliminazione del CdA e la "devoluzione" delle relative attribuzioni al Presidente dell'Istituto, che si traducono in una sostanziale conferma del preesistente regime commissariale, tramutato in assetto ordinario e quindi stabilizzato e permanente.

Una osservazione preminente sul modello innovato, sotto l'aspetto dell'architettura di sistema, concerne il singolare potenziamento dell'organo monocratico di rappresentanza unitaria dell'Istituto - cui vengono trasferiti i più ampi poteri di indirizzo gestionale e tutte le competenze non attribuite ad altri organi - che non trova riscontri nell'assetto degli enti pubblici non economici e neanche nel modello societario.

In merito al CIV, appare incongrua la generale statuizione della riduzione in misura percentuale della consistenza numerica, mentre non risultano adottate le misure auspiccate dalla Corte nei precedenti referti, volte a rafforzarne i poteri di vigilanza - quale Organismo esponenziale delle principali categorie dei finanziatori - che risultano addirittura indeboliti dalla concentrazione nell'organo monocratico di vertice di tutte le competenze del soppresso CdA.

Restano tuttavia integri i poteri del Direttore generale - ancora annoverato tra gli organi, con durata estesa a 5 anni - che "sovrintende all'organizzazione, all'attività e al personale ..., assicurandone l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo" e che, in via autonoma, "formula proposte in materia di ristrutturazione operativa ..., consistenza degli organici e promozione dei dirigenti", conservando l'importante ruolo di collegamento tra gli organi di vertice e gli uffici, centrali e periferici, allo scopo di tradurre in piani esecutivi le linee di programmazione generale.

L'espressa caducazione dal voto consultivo nel soppresso CdA non modifica, infatti, il potere di proposta – per le competenze "devolute" al Presidente dell'Istituto – riconosciuto da norme primarie al Direttore generale, la cui nomina peraltro avviene ora su proposta del Presidente, con un consolidamento della "catena di comando", che passa dai vertici ministeriali a quello di governo dell'Ente, secondo una logica più vicina alle agenzie ministeriali.

In tema di organi la Corte ribadisce l'esigenza di una approfondita riflessione sulle specifiche norme primarie riferite al Collegio dei sindaci, per i profili che attengono, sia alla coerenza con il complessivo modello di governance prescelto, sia alla latitudine delle attribuzioni, sia alla sua stessa ampia composizione.

In ordine alla miriade di organismi centrali e territoriali – oggetto di ripetute misure legislative di taglio degli emolumenti e della più recente generalizzata riduzione della composizione numerica dei collegi stabilita anche per il CIV – va nuovamente sottolineata la preferenza di modifiche mirate.

In proposito conviene nuovamente evidenziare l'impostazione accolta nei disegni di legge richiamati dal precedente referto (Atto Camera n. 2783 e Atto Senato n. 1822), che richiedono comunque una integrazione con apposite norme indispensabili per superare la ormai definitiva carenza dei membri del soppresso CdA in rappresentanza della PA, prevista da disposizioni primarie, sia nel principale Fondo per i lavoratori dipendenti, sia nell'ulteriore importante Fondo per la gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali.

12.3 La riorganizzazione dell'Istituto – effettuata peraltro con l'ausilio di una società specializzata, in assenza del prefigurato piano complessivo unitario e di una adeguata condivisione interna – ha comportato la drastica riduzione da 28 a 12 degli uffici di livello generale nella Direzione generale, ma richiede comunque un riesame, sia per le irrisolte incertezze sulla compiuta e uniforme applicazione degli orientamenti legislativi riguardanti la concentrazione nell'esercizio delle funzioni istituzionali, sia per eliminare la perdurante coesistenza di strutture dedicate a funzioni strumentali parzialmente sovrapponibili, sia per assicurare le necessarie coerenze con il nuovo bilancio per missioni e programmi.

Della operazione strategica volta alla centralizzazione degli acquisti nella Direzione per le risorse strumentali - mirata a superare la polverizzazione dei centri di approvvigionamento e a conseguire economie di spesa per circa 130 mln di euro – rimangono da verificare i concreti risparmi e il compiuto raggiungimento di una adeguata capacità di programmazione e di corretta gestione dell'attività contrattuale.

Gli interventi di riordino delle aree dei professionisti hanno riguardato principalmente l'avvocatura e i medici, con un accentuato ricorso ad apporti esterni, nell'obiettivo di ridurre le criticità della invalidità civile - accresciute dalle ulteriori attribuzioni legislative affidate all'Istituto - e del massiccio contenzioso.

L'acquisizione di prestazioni esterne - ove effettivamente necessitate, per l'esercizio delle precipe funzioni istituzionali - impone tuttavia l'adozione di preve rigorose procedure selettive e di misure connotate da eccezionalità e transitorietà, finalizzate al superamento di fasi o situazioni emergenziali, evitando rischi di esternalizzazioni strutturali e comunque operando nel rispetto degli indirizzi legislativi, giurisprudenziali e del controllo, che escludono scelte fiduciarie e prevedono la priorità delle sinergie con altre amministrazioni pubbliche.

Il nuovo modello territoriale passa da una organizzazione verticale per processi ad una orizzontale per soggetti e punta sulle sinergie tra le singole Agenzie, per le attività di sportello, e sulla Direzione provinciale, per il coordinamento e l'attività di supporto e resta aperto alle differenziate variabili relative all'utenza e alle specificità territoriali.

La forte innovazione nei profili organizzativi, logistici e delle funzionalità degli applicativi informatici - richiedenti la riconversione delle professionalità interne - ha indotto una fase di sperimentazione avviata nel 2010 in una Direzione provinciale di ciascuna regione, mentre restano aspetti critici la riallocazione nei processi produttivi degli addetti ai processi abilitanti e di supporto e la individuazione delle nuove figure, sia dei coordinatori di agenzie nelle Direzioni provinciali di più alta complessità, sia dei preposti alle unità organizzative.

Una specifica prima definizione - disgiunta, peraltro, dalla nuova articolata organizzazione - risulta decisa quanto al modello organizzativo delle aree metropolitane (Torino-Milano-Roma-Napoli), che abbisogna comunque di un raccordo conclusivo.

Nell'ambito dei profili organizzativi rientrano le relazioni stabili con le altre amministrazioni pubbliche e con i principali attori operanti nel settore della sicurezza sociale - mirate al miglioramento della qualità dei servizi e a contenere costi organizzativi e gestionali - attraverso lo sviluppo di una diffusa rete sul territorio, che vede storicamente privilegiati gli Enti di Patronato e i CAF e che richiede idonei meccanismi di verifica sulla adeguatezza e sulla gratuità delle prestazioni.

12.4 Anche alla luce delle recenti modifiche legislative, appare maggiormente avvertita l'esigenza di una rivisitazione dell'assetto complessivo del sistema dei

controlli interni, attraverso la definizione di una compiuta disciplina nei regolamenti di organizzazione e di contabilità – ambedue peraltro da aggiornare al d.lgs. n.150/2009 e alla legge di riforma della contabilità pubblica - e il completamento delle disposizioni per la piena applicazione della contabilità analitica.

In particolare i due regolamenti dovranno essere adeguati alle innovazioni introdotte dal recente ordinamento delle funzioni centrali e periferiche riferite alla fusione delle funzioni di ispettorato con quelle di auditing, sia per riesaminare la riunione di compiti propri di diverse aree, sia per evitare possibili interferenze con i controlli di gestione, strategici e le attività dall'Organismo Indipendente di Valutazione.

Un più preciso quadro di competenze e responsabilità, va stabilito principalmente per la funzione di Audit quale forma di controllo di secondo livello - escludendo l'esercizio delle verifiche di regolarità amministrativa, ripartite al momento tra Audit e Direzione Risorse umane, ma da affidare invece ad una struttura autonoma e specialistica per le ispezioni sui dipendenti delle sedi territoriali e della Direzione generale - mediante la traduzione in apposite norme delle direttive del 2009, che ascrivono correttamente all'area Audit i compiti riconducibili alla prevenzione e alla protezione dai rischi.

I regolamenti dell'Istituto vanno altresì adeguati alla intervenuta sostituzione dell'Ufficio di valutazione e controllo strategico con l'Organismo Indipendente di Valutazione della performance, che ne assorbe le competenze e alle possibili sovrapposizioni con la funzione di Audit, soprattutto per le confermate attività di monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni, cui vengono aggiunte per l'OIV attribuzione in materia di integrità.

Un riesame si rende indispensabile inoltre per le attività di valutazione della dirigenza, la cui disciplina trova analoga collocazione parziale e ripartita nei due regolamenti dell'Istituto, sia per i necessari adeguamenti al d.lgs. n.150/2009 - che rimette all'OIV taluni specifici compiti di proposta - sia per i differenti criteri di applicazione introdotti per il trattamento della retribuzione di risultato.

12.5 La crescente scopertura nell'organico del personale - nonostante il ridimensionamento della dotazione complessiva disposto in attuazione della legge n.133/2008 - ha consentito una nuova consistente riduzione della dotazione delle unità delle aree professionali e dei dirigenti, lasciando sostanzialmente invariate le aree dei professionisti.

L'andamento generale dei flussi in uscita evidenzia la critica riduzione delle unità in servizio e i rischi di incidenza sulla funzionalità complessiva - esposta alla crescente

pressione indotta dal progressivo allargamento dei compiti dell'Istituto – per i quali risultano solo parziali temperamenti le ripetute misure di riorganizzazione, sinora scarsamente condivise, e la forte spinta all'utilizzo degli aggiornamenti tecnologici, soprattutto in vista delle limitazioni alle assunzioni a tempo indeterminato, stabilite per il quadriennio 2010-2013.

Non appare peraltro misura adeguata la scelta di sopperire alle accresciute esigenze istituzionali con il ricorso a strumenti eccezionali, quali i contratti di somministrazione e l'acquisizione di dirigenti esterni all'Istituto (art. 19, c.6 del d.lgs.n.165/2001) - soprattutto in assenza di una disciplina puntuale ed esaustiva sui criteri di conferimento dei relativi incarichi e di analitica indicazione dell'iter preordinato alla adozione di ciascun provvedimento – omettendo le fasi preventive di interpello e verifica effettiva sulla inesistenza di adeguate professionalità interne.

La spesa per il personale nel 2009 – che registra una diminuzione del 4% - costituisce il 44% degli oneri di funzionamento (58% nel 2008) e mostra una contrazione anche il costo del lavoro (5,5%); la retribuzione media complessiva evidenzia peraltro un allargamento della forbice fra le aree professionali e quelle dei dirigenti e dei professionisti.

Il quadro globale rispecchia gli obiettivi di contenimento della legge n.133/2008, ma il recente blocco dei trattamenti economici rischia di costituire un serio ostacolo all'attuazione di una corretta e oculata politica retributiva premiale, fondata sulla oggettiva misurazione della produttività collettiva ed individuale.

Le ripetute misure generali di tagli lineari appaiono in contrasto con la precipua funzione di azienda di servizi propria dell'Ente, il cui livello di produttività mostra una crescita del 16% (6% nel 2008) – con impatto pari al 12,6% (5% nel 2008) nell'ambito dei soli processi primari - strettamente e oggettivamente collegata all'incremento della produzione e alla riduzione delle unità in servizio.

Si segnala la ripresa delle spese di formazione del personale, soprattutto rispetto alla contrazione del 2008, cui si contrappone peraltro il raddoppio dell'importo di quelle per la fornitura di lavoro temporaneo, per le quali tuttavia la legge n.125/2010 stabilisce una forte riduzione dal 2011.

Nell'ambito della acquisizione di prestazioni esterne va segnalato l'ammontare consistente nelle previsioni assestate 2010 – rispettivamente di 15 e 19 mln di euro - delle spese relative agli incarichi ad avvocati domiciliatari e, soprattutto, di quelle riguardanti i medici convenzionati per l'invalidità civile.

12.6 In materia di previdenza, la principale fonte delle entrate dell'INPS è costituita dalle contribuzioni, per le quali il 2009 fa registrare la prevista inversione di tendenza rispetto al quadriennio precedente, trovando la relativa contrazione (-2.635 mln di euro) diretta derivazione dal difficile momento di crisi economica.

Il segnale assume importanza essenziale per l'equilibrio del sistema, traducendosi in un minore apporto del mondo produttivo alla tutela previdenziale, cui fa da contraltare l'aumento dei trasferimenti statali.

La diminuzione del gettito contributivo ha riguardato tutte le categorie di lavoratori e, per quanto attiene il lavoro dipendente, risulta significativo il calo di circa 4 mld di euro concentrato nel FPLD, che ne costituisce il cardine, ma non minore rilievo riveste la flessione nella Gestione delle prestazioni temporanee, soprattutto per l'indebolimento della funzione di sostegno all'intero comparto del lavoro dipendente, prevista per legge.

Il comparto del lavoro autonomo fa registrare la diminuzione delle entrate contributive da ascrivere essenzialmente ad un calo degli iscritti nella gestione artigiani, mentre particolare attenzione richiede l'invarianza della Gestione separata dei c.d. "parasubordinati", che ha sinora assicurato un fondamentale ruolo di compensazione – sia pure parziale – agli squilibri degli altri settori dello stesso comparto.

L'andamento delle entrate per contribuzioni risulta fortemente influenzato dalle dinamiche del mercato del lavoro, che producono effetti sul sistema previdenziale, connessi alla riduzione generalizzata dell'occupazione in tutti i settori di riferimento, riguardante sia i lavoratori dipendenti e autonomi, sia i c.d. "parasubordinati".

Risultano in controtendenza i lavoratori stranieri (+200.000), il cui contributo al sistema produttivo si riassume in un significativo apporto al PIL nazionale e in un ammontare di versamenti contributivi all'INPS superiore ai 6,2 mld di euro, pari al 5% del monte contributivo globale di 145 mld di euro.

Tuttavia, con specifico riguardo al sistema previdenziale e in ragione della tipologia delle attività svolte da questa categoria di lavoratori (segnatamente per quelli adibiti ai servizi domestici e familiari), l'aliquota contributiva, pari a circa il 17%, risulta insufficiente al finanziamento pensionistico, comportando quale scontato effetto del metodo di calcolo contributivo, l'erogazione di pensioni molto basse, con possibile ingresso dei soggetti interessati nello Stato assistenziale.

Una attenta riflessione merita comunque la crescita esponenziale delle contribuzioni, collegata ad una "popolazione" giovane di iscritti, che si traduce – sempre nell'ambito del sistema previdenziale – in un forte beneficio transitorio nella

fase di "carico" ma innesca effetti di rinvio e di parallelo gravoso accumulo di oneri per le prestazioni future, che non trovano evidenza nei conti dell'Istituto.

12.7 Le prestazioni si configurano come la maggiore fonte di uscita per l'Istituto, raggiungendo l'ammontare di 209 mld di euro - rispetto ai 230 mld di oneri correnti - di cui 186.183 mln, per rate di pensione e connessi trattamenti di famiglia e, 22.986 mln, per prestazioni temporanee.

Nel 2009 la spesa per prestazioni sale di 11.166 mln di euro (+5,6%) evidenziando un maggiore incremento nella componente dei trattamenti pensionistici (+6.601 mln di euro), in virtù della perequazione automatica e dei trattamenti erogati agli invalidi civili (+6,1%).

Spicca inoltre la dilatazione delle prestazioni temporanee (+4.565 mln di euro), in crescita più che doppia rispetto al 2008 (+2.210 mln di euro rispetto al 2007), quale diretta conseguenza del pieno dispiegarsi degli effetti della crisi economica.

In controtendenza rispetto al pregresso percorso di contrazione, emerge nel 2009 una lievitazione degli interessi passivi pagati su prestazioni arretrate - che riguarda sia gli interventi a sostegno del reddito sia le pensioni, ove appare particolarmente significativa passando da 80,5 mln di euro ai 100 mln - parzialmente bilanciata dalla riduzione conseguita nelle prestazioni di invalidità civile, per le quali si attendono ulteriori miglioramenti dalle recenti misure normative e procedurali volte a snellire e accelerare il percorso di riconoscimento.

Tale ultima area ha peraltro costituito il principale nodo dell'azione istituzionale, aggiungendosi agli ordinari interventi di verifica, l'avvio - con notevoli sforzi organizzativi e procedurali soprattutto per l'area medico legale - del prescritto piano di verifiche straordinarie, conclusosi a maggio 2010, che ha visto oltre 200.000 convocazioni a visita.

I notevoli risparmi superiori ai 72 mln di euro e le risultanze confermate di ampie aree esposte a rischi di frode, hanno indotto il Legislatore a prevedere ulteriori 600.000 verifiche nel triennio 2010-2012, e ad attribuire nuove competenze all'Istituto.

A partire dal 2010 spettano all'INPS, per garantire uniformità di giudizi ed eliminare le prestazioni indebite, la ricezione delle domande e il monitoraggio dell'intero procedimento, la partecipazione dei medici dell'Istituto nelle 3.534 commissioni mediche delle ASL, la stipula di accordi per il trasferimento da parte delle regioni dell'esercizio del potere concessorio, l'intervento dei medici dell'Ente quali consulenti tecnici di ufficio nei procedimenti contenziosi.

Per l'efficiente svolgimento dei maggiori compiti conferiti, l'Istituto ha posto in essere misure di carattere organizzativo e procedurale, ricorrendo altresì all'ausilio di 798 medici esterni - con contratto di attività libero-professionale e per un importo di spesa stimato in 19 mln di euro - ritenuti indispensabili e impiegati anche quali componenti delle commissioni nelle ASL, che merita una attenta riflessione, soprattutto per la rispondenza alle segnalate finalità volute dal Legislatore.

Nell'area delle prestazioni a sostegno del reddito, vanno sottolineati i significativi aumenti dei trattamenti ordinari di integrazione salariale nei settori edilizia e aziende lapidee (+ 74,3%) e, soprattutto, nell'industria (+701,8%) e di quelli di disoccupazione (+37,6%), peraltro temperati da un "tiraggio" non integrale.

L'attuazione delle ulteriori misure a sostegno del reddito e dell'occupazione - come l'indennità una tantum ai co.co.pro - ne ha rivelato l'inadeguatezza, in ragione dei requisiti particolarmente restrittivi, che hanno escluso dal beneficio la maggior parte dei lavoratori (1.499 domande liquidate su un totale di 10.091 acquisite).

Per l'erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga - che vede l'INPS svolgere anche una funzione di monitoraggio e rendicontazione della spesa - si sono rese necessarie procedure di accordo e di collaborazione sinergica con le Regioni, ancora in via di completamento e l'Istituto ha creato la Banca dati percettori, posta a disposizione delle stesse Regioni e da esse alimentata per la parte di competenza.

Anche nel 2009 si assiste ad un miglioramento nella qualità dei servizi resi agli assicurati, che si traduce essenzialmente nella riduzione dei tempi di erogazione delle prestazioni e nell'aumento della produttività, sottoposta peraltro a crescente pressione dal segnalato esodo del personale di ruolo.

12.8 Nel 2009 l'attività di vigilanza, in raccordo con gli indirizzi formulati dal Ministero del lavoro, è stata rivolta a perseguire i comportamenti aziendali diretti a trarre vantaggio economico mediante atti di concorrenza sleale - come nel caso dell'utilizzo del lavoro nero - tralasciando le irregolarità dovute essenzialmente a errori di carattere formale.

Gli accessi ispettivi hanno mostrato un aumento del 4,3% che ha concorso alla individuazione di un maggiore numero di aziende irregolari (+0,9%) e di lavoratori completamente "in nero" (+16,1%), mentre registra un calo l'ammontare delle somme accertate (-2,9%), quale sintomo di minore capacità di incidere concretamente sulla ingente area di evasione ed elusione contributiva.

L'alta percentuale di irregolarità, accertata in tutti gli ambiti di intervento, risulta particolarmente elevata nella gestione separata dei c.d. "parasubordinati" - nella quale

le imprese in nero costituiscono il 93% di quelle visitate nella intera categoria, e il 70% delle ispezionate – e si conferma nell'agricoltura, tanto in termini di imprese irregolari individuate, quanto di prestazioni revocate a seguito dell'annullamento di rapporti di lavoro fittizi.

Rimane, pertanto, rafforzata l'esigenza di intensificare l'attività di vigilanza in ambedue settori, sviluppando modalità operative che consentano di selezionare gli obiettivi, attraverso forme preventive di "intelligence", per realizzare ispezioni mirate ed efficaci, mentre assume valore strategico il recente potenziamento e maggiore coordinamento delle funzioni di accertamento e verifica amministrativa che, nell'ambito della gestione del credito, possono favorire l'emersione delle situazioni patologiche (soggetti ad alto rischio evasione/omissione), su cui indirizzare l'azione degli ispettori.

Un perdurante aspetto critico è peraltro costituito dal decremento della forza ispettiva (passata da 1.482 del 2008 a 1.379 unità) e dal forte scostamento tra la forza e la presenza, che pongono a rischio la realizzazione del Piano di vigilanza 2010, i cui obiettivi appaiono piuttosto ambiziosi, rimanendo condizionati anche dalla effettiva operatività delle nuove unità assunte per concorso.

Altro annoso problema – che vede le prime iniziative di soluzione - riguarda lo sviluppo di appositi applicativi informatici, preordinati alla quantificazione degli importi effettivamente riscossi in riferimento ai contributi evasi accertati, quale concreto indice di efficacia dell'azione ispettiva.

12.9 Nel 2009 riprende il trend negativo del contenzioso dell'Ente derivante principalmente dal combinato concorso della crescita dei giudizi avviati (21%) e di quelli di parte avversa (24%), dall'incremento delle giacenze (7%) e dal calo nella definizione dei giudizi (7%), anche di quelli chiusi con sentenza (5%).

Uguale andamento, seppure in diversa percentuale, si registra in materia di invalidità civile, che scende sotto il 50% delle vertenze iniziate nell'anno e continua a costituire una parte considerevole della giacenza complessiva.

Evidenzia tuttavia un miglioramento la percentuale di soccombenza sulle sentenze definite - scesa di oltre 8 punti percentuali e al di sotto del 50% - ma resta elevato il peso nella invalidità civile; l'Organo di Indirizzo e vigilanza dell'Istituto ha tra l'altro prospettato la promozione di giudizi "pilota" per la soluzione di questioni di ampie dimensioni e/o seriali, soprattutto nelle regioni del centro sud, che richiedono inoltre specifiche analisi e mirate misure correttive.

Le iniziative di riordino, adottate per il contenimento del contenzioso, attraverso la sperimentazione di un diverso modello organizzativo e funzionale dell'Avvocatura, hanno riguardato la revisione delle funzioni di coordinamento legale sulla base di una nuova competenza distrettuale e funzionale, il monitoraggio telematico delle singole vertenze, il coordinamento e il rafforzamento dei collegamenti con gli uffici amministrativi e le sedi sul territorio.

Le prime risultanze delle misure temporanee, dirette ad aggredire i principali aspetti patologici del contenzioso per riportarlo a livelli fisiologici, mediante il ricorso ad apporti esterni, non appaiono invece al momento incoraggianti.

A conclusione dell'iniziale primo anno di sperimentazione, circoscritto alle aree critiche del territorio nazionale, il rendiconto 2009 registra un pagato sul totale degli impegni di soli 4.000 euro, a fronte di uno stanziamento pari a 15 mln di euro, comprovando le notevoli difficoltà di avvio delle iniziative programmate, da ritenere sostanzialmente rinviate al 2011.

In proposito appare determinante il nutrito contenzioso dei legali interni, ferma restando l'osservazione pregiudiziale che il ricorso agli incarichi esterni - in presenza di una Avvocatura propria dell'Istituto - può trovare parziale giustificazione solo quale strumento eccezionale e transitorio, anche nella considerazione delle specifiche disposizioni che prevedono sinergie tra gli enti previdenziali.

Negli stessi ambiti di straordinarietà e temporaneità può trovare parziale fondamento l'attribuzione del patrocinio legale all'esterno - motivata con l'indipendenza di giudizio del legale non appartenente all'Istituto, per le vertenze avviate dal personale dipendente - che rimane comunque subordinata alla predeterminazione di oggettivi e trasparenti criteri di scelta, nel rispetto delle indicazioni legislative e degli orientamenti giurisprudenziali e del controllo, che escludono l'assegnazione meramente fiduciaria.

12.10 Nell'ambito dei molteplici fondi e gestioni amministrati dall'Istituto, le risultanze finali dei due principali comparti - del lavoro dipendente ed autonomo - evidenziano il dimezzamento del saldo economico, che si riflette in quello generale dell'Istituto.

Nel comparto del lavoro dipendente è la Gestione delle prestazioni temporanee che presenta una caduta da 5,7 a 0,5 mld di euro, connessa in gran parte alla crisi economica, mentre il Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti risente favorevolmente di operazioni contabili straordinarie, derivanti da un minore accantonamento di 1,9 mld

di euro, dal prelievo di 1,1 mld dal fondo accantonamento immobili e, soprattutto, dalla insussistenza passiva di 2,3 mld di euro per la cancellazione di rate di pensione.

Gli indicati apporti contabili al saldo finale hanno in parte posto in ombra il logoramento degli aggregati economici piu' importanti - indotto dal calo delle entrate contributive e dalla crescita delle prestazioni - e attenuato il segnalato collasso economico della Gestione per le prestazioni temporanee, che vede l'azzeramento del pregresso ruolo trainante nella formazione dell'attivo generale di esercizio e nel corrispondente accrescimento del complessivo patrimonio netto.

La situazione patrimoniale di comparto, salita da 52 a 57 mld di euro, continua a poggiare sull'ingente avanzo di 176 mld di euro accumulato dalla Gestione prestazioni temporanee, che compensa, oltre al deficit dall'altro principale comparto, il pesante disavanzo del Fondo lavoratori dipendenti - pur se in calo da 123 a 119 mld di euro - gravato dai dissesti strutturali delle contabilità separate in esso confluite (telefonici, trasporti, elettrici e dirigenti industriali), che richiedono indifferibili misure di risanamento.

Il peggioramento del disavanzo economico nel comparto del lavoro autonomo, si connette alla perdita superiore a 4,1 mld di euro della Gestione per gli artigiani, in temporaneo rallentamento invece per quella - peraltro ancora elevata - della Gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, che si giova dei minori tassi di interesse stabiliti sui prestiti erogati dalle gestioni attive.

Il deficit patrimoniale - in appesantimento da 15,8 a 17,2 mld di euro - desta serie preoccupazioni alla luce dei primi segni di debolezza della Gestione dei parasubordinati che - in parallelo alla Gestione prestazioni temporanee nell'area del lavoro dipendente - ha concorso al riequilibrio del comparto e alla tenuta dei conti generali dell'Istituto.

Misure indifferibili di rimedio si impongono per le annose problematiche che caratterizzano i c.d. "Fondi minori", sia per una irrinunciabile opera di razionalizzazione delle gestioni superate o prive dei requisiti minimi di sussistenza, sia per l'adozione di definitive decisioni per le gestioni in prolungato dissesto strutturale, delle quali costituisce esempio emblematico il Fondo pensionistico per il personale delle Ferrovie dello Stato, alimentato da contributi di 0,8 mld di euro, che eroga prestazioni per oltre 4 mld di euro e viene sostenuto da apporti statali superiori a 4 mld di euro.

Una seria attenzione va posta da parte del Ministero del lavoro - istituzionalmente responsabile in materia previdenziale - alle recenti evoluzioni nell'ordinamento dei Fondi di solidarietà, che vedono il Fondo speciale per il trasporto aereo, a pressoché totale finanziamento pubblico, privo di rappresentanti ministeriali

nel Comitato amministratore e la costituzione del Fondo per il Gruppo delle Ferrovie dello Stato, istituito e gestito nell'ambito delle competenze di un diverso ministero, estraneo alle competenze del settore.

12.11 In parallelo ai saldi totali delle gestioni amministrative, si dimezzano quelli generali dell'Istituto, con un avanzo finanziario in caduta da 13,5 a 5,3 mld di euro e un risultato economico che si abbatte da 6,9 a 3,2 mld di euro, il cui valore positivo si tramuta in una perdita superiore a 1 mld di euro, al netto delle operazioni contabili straordinarie.

Assume pertanto sempre maggiore importanza, per gli equilibri del bilancio, il peso dei trasferimenti statali, che formano più di un terzo delle entrate correnti e aumentano di oltre 5 mld di euro.

I segni di deterioramento, rilevati nella precedente relazione, trovano conferma nell'assestato al preventivo 2010, che espone un crollo del saldo finanziario di competenza da 5,3 a 0,7 mld di euro e registra una netta inversione del risultato economico, passato da un avanzo di 3,2 mld di euro a una perdita di 3,8 mld di euro, dovuta alla crisi economica e al conseguente segnalato appesantimento del divario tra i decrescenti contributi e le maggiori prestazioni.

La situazione patrimoniale continua a presentare punti critici nella ingente e crescente mole dei residui attivi, prossimi a 89 mld di euro, dei quali 56 mld di crediti contributivi, caratterizzati inoltre da elevate aliquote di svalutazione e da massicci riaccertamenti, che ne pongono in discussione la reale solidità e impongono il rafforzamento delle più recenti misure di verifica delle singole partite - mantenute, tra l'altro, per esercizi eccessivamente risalenti nel tempo - e di massima cautela nella stima di un adeguato livello dei fondi di copertura.

Problema irrisolto permane l'ampiezza dei crediti verso lo Stato e della liquidità, a fronte dei paralleli debiti, che corrobora l'esigenza di meccanismi automatici di compensazione - pur assicurando un livello di risorse idoneo a garantire la correntezza dei pagamenti - che consentano una semplificazione delle procedure e dei conti, agevolando la lettura e la trasparenza del bilancio.

Le dinamiche di cassa restano caratterizzate da anticipazioni rimosse ma non rimborsate, con conseguente lievitazione sino a 32 mld di euro del debito verso lo Stato, il cui apporto al bilancio dell'Istituto diviene essenziale e richiede pertanto una corrispondente sostenibilità nella copertura del maggiore fabbisogno annuo di circa 5 mld di euro, che non trova peraltro riscontro negli stanziamenti per gli enti

previdenziali – in crescita da 96 a 99 mld di euro negli anni dal 2010 al 2013 - previsti nella recente Decisione di finanza pubblica, approvata il 29 settembre 2010.