

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

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

## 9 - Il contenzioso

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le misure preordinate hanno innanzitutto riguardato la sperimentazione di un nuovo modello organizzativo e funzionale dell'Avvocatura per un periodo di tre anni, sulla base di una diversa competenza distrettuale.

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

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

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

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

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

La spesa di 9 milioni di euro, iscritta nelle previsioni iniziali del 2009, si è tradotta in uno stanziamento di 15 mln di euro nella prima nota di variazione, a fronte

di un risparmio stimato – a regime – di oltre 30 mln di euro all'anno, che si aggiungerebbe all'obiettivo prioritario, della riduzione del contenzioso.

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

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

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

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

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

Giova altresì ribadire sul punto che – in ogni caso – tenuto conto della immutata natura provvisoria ed eccezionale dei provvedimenti straordinari adottati, è indispensabile evitare che la loro protrazione si possa tradurre nella esternalizzazione di una cospicua parte di competenze dell'Istituto, e nella seria compromissione del ruolo professionale dell'area legale, regolato e riconosciuto da apposite norme primarie e, in particolare nell'articolo 16 della Legge n.88 del 1989.

E' importante conclusivamente sottolineare che le misure organizzative sopra descritte appaiono giustificate dalle finalità di offrire un transitorio supporto alla Avvocatura interna, depauperata nella presenza degli avvocati di ruolo (275 al 31 dicembre 2011) dalla scopertura del 18% della dotazione organica di 335 unità, come

rideterminata in attuazione della legge n.133/2008 e rimasta invariata dopo l'applicazione della Legge n.25/2010.

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

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

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

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

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

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

Conviene inoltre rammentare in materia i rilievi della Corte sulla necessità di adeguamento degli atti alla normativa specifica e alla giurisprudenza maggioritaria, che inquadrano la rappresentanza e difesa in giudizio da parte di avvocati esterni nella categoria 21 "servizi legali" contemplata nell'all. II B del codice dei contratti pubblici e implicano l'osservanza delle disposizioni poste dall'art.20 del codice stesso e dei

principi generali di derivazione comunitaria quali la trasparenza, l'imparzialità, la pubblicità e il rispetto della libera concorrenza.

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

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

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

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

Per l'esame analitico delle singole gestioni, si fa rinvio ai corrispondenti prospetti di bilancio e alle allegate relazioni dell'Ente e del Collegio dei sindaci, mentre sul piano delle valutazioni complessive va ribadita l'esigenza di procedere ad una approfondita rivisitazione di ciascuna di esse - nei profili normativo e contabile e in termini di funzionalità complessiva - al fine di eliminare o razionalizzare quantomeno quelle da tempo superate e/o inferiori alla soglia minima di sussistenza.

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

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

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

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



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

| GESTIONI                                                                                                                                                                                                                                                 | Risultato economico di esercizio |               | Differenze    | Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre |                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------------|---------------|----------------------------------------------|----------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                          | 2010                             | 2011          |               | 2010                                         | 2011           |
| <b>Comparto dei lavoratori dipendenti</b>                                                                                                                                                                                                                | <b>1.503</b>                     | <b>1.863</b>  | <b>801</b>    | <b>58.977</b>                                | <b>61.437</b>  |
| Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprensivo degli ex Fondi sostitutivi trasporti, elettrici, telefonici e INPDAI)                                                                                                                                  | 459                              | 469           | 10            | -118.384                                     | -117.915       |
| Gestione prestazioni temporanee                                                                                                                                                                                                                          | 1.044                            | 1.991         | 947           | 177.361                                      | 179.352        |
| Gestione speciale per l'erogazione dei trattamenti pensionistici al personale degli Enti pubblici creditizi                                                                                                                                              | -441                             | -597          | -156          | 1.587                                        | 990            |
| <b>Comparto dei lavoratori autonomi:</b>                                                                                                                                                                                                                 | <b>-2.026</b>                    | <b>-3.767</b> | <b>-1.741</b> | <b>-19.269</b>                               | <b>-23.036</b> |
| Gestione dei contributi e delle prestazioni dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni                                                                                                                                                                   | -3.527                           | -4.106        | -579          | -61.268                                      | -65.374        |
| Gestione dei contributi e delle prestazioni degli artigiani                                                                                                                                                                                              | -5.068                           | -5.432        | -364          | -26.560                                      | -31.993        |
| Gestione dei contributi e delle prestazioni esercenti attività commerciali (comprensivo del Fondo per la razionalizzazione della rete commerciale)                                                                                                       | -1.614                           | -1.344        | 270           | 3.920                                        | 2.576          |
| Gestione per la tutela previdenziale dei lavoratori "parasubordinati"                                                                                                                                                                                    | 8.183                            | 7.116         | -1.067        | 64.639                                       | 71.755         |
| <b>Fondi di previdenza sostitutivi dell'AGO</b>                                                                                                                                                                                                          | <b>-244</b>                      | <b>-269</b>   | <b>-25</b>    | <b>2.346</b>                                 | <b>2.077</b>   |
| Fondo previdenza imposte di consumo                                                                                                                                                                                                                      | 0                                | 0             | 0             | 0                                            | 0              |
| Fondo previdenza personale di volo                                                                                                                                                                                                                       | -131                             | -82           | 49            | 32                                           | -50            |
| Fondo spedizionieri doganali (dall'1.1.1998)                                                                                                                                                                                                             | 0                                | 0             | 0             | 13                                           | 13             |
| Fondo speciale ferrovie Stato S.p.A. (dall'1.4.2000)                                                                                                                                                                                                     | 0                                | 0             | 0             | 1                                            | 1              |
| Fondo speciale di previdenza per gli sportivi                                                                                                                                                                                                            | 0                                | 0             | 0             | 0                                            | 0              |
| Fondo speciale per il personale delle Poste italiane S.p.a.                                                                                                                                                                                              | -113                             | -187          | -74           | 2.300                                        | 2.113          |
| <b>Fondi e Gestioni speciali integrativi dell'AGO</b>                                                                                                                                                                                                    | <b>-98</b>                       | <b>9</b>      | <b>107</b>    | <b>474</b>                                   | <b>483</b>     |
| Gestione speciale minatori                                                                                                                                                                                                                               | -15                              | -18           | -3            | -495                                         | -513           |
| Fondo previdenza gasisti                                                                                                                                                                                                                                 | -5                               | -3            | 2             | 147                                          | 144            |
| Fondo previdenza esattoriali                                                                                                                                                                                                                             | -78                              | 30            | 108           | 822                                          | 852            |
| Gestione speciale dipendenti Enti disciolti                                                                                                                                                                                                              | 0                                | 0             | 0             | 0                                            | 0              |
| Fondo di previdenza personale porti GE/TS                                                                                                                                                                                                                | 0                                | 0             | 0             | 0                                            | 0              |
| <b>Altri Fondi e Gestioni</b>                                                                                                                                                                                                                            | <b>-68</b>                       | <b>-97</b>    | <b>-29</b>    | <b>-557</b>                                  | <b>-654</b>    |
| Fondo previdenza clero                                                                                                                                                                                                                                   | -63                              | -76           | -13           | -1.812                                       | -1.888         |
| Fondo previdenza iscrizioni collettive                                                                                                                                                                                                                   | 0                                | 0             | 0             | 9                                            | 9              |
| Fondo erogazione trattamenti previdenziali vari                                                                                                                                                                                                          | -2                               | -3            | -1            | -127                                         | -130           |
| Gestione trattamenti disoccupazione frontalieri                                                                                                                                                                                                          | -40                              | -39           | 1             | 344                                          | 305            |
| Fondo solidarietà sostegno del reddito personale imprese del credito                                                                                                                                                                                     | -47                              | -16           | 31            | 264                                          | 248            |
| Fondo solidarietà sostegno del reddito personale imprese del credito cooperativo                                                                                                                                                                         | 7                                | -3            | -10           | 63                                           | 60             |
| Fondo solidarietà sostegno del reddito personale Monopoli di Stato                                                                                                                                                                                       | 0                                | 0             | 0             | 2                                            | 2              |
| Fondo solidarietà pers. già dipendente da imprese di ass.ne poste in liquidazione coatta amm.va                                                                                                                                                          | 0                                | 1             | 1             | 3                                            | 3              |
| Fondo concorso agli oneri contr. per la copertura assicurativa prev.le dei periodi non coperti da contribuzione D.L.vo 564/96 e lav. L.335/95                                                                                                            | 16                               | 17            | 1             | 229                                          | 246            |
| Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali e degli altri enti pubblici di cui al D.Lgs. 112/1999 | 39                               | -53           | -92           | 267                                          | 214            |
| Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del trasporto aereo                                                                                                    | 31                               | 54            | 23            | 160                                          | 214            |
| Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale di Poste italiane spa                                                                                                  | -4                               | 16            | 20            | 19                                           | 35             |
| Altri Fondi, Gestioni minori                                                                                                                                                                                                                             | -5                               | 4             | 9             | -18                                          | -13            |
| ex SCAU                                                                                                                                                                                                                                                  | 0                                | 1             | 1             | 40                                           | 41             |
| <b>Totale gestioni previdenziali</b>                                                                                                                                                                                                                     | <b>-1.374</b>                    | <b>-2.261</b> | <b>-887</b>   | <b>43.558</b>                                | <b>41.297</b>  |
| G.I.A.S. e Gestione erog. prestazioni invalidi civili                                                                                                                                                                                                    | 0                                | 0             | 0             | 0                                            | 0              |
| <b>Totale complessivo</b>                                                                                                                                                                                                                                | <b>-1.374</b>                    | <b>-2.261</b> | <b>-887</b>   | <b>43.558</b>                                | <b>41.297</b>  |

Elaborazione Collegio sindacale

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

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

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

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

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

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

La tenuta dei fondi e quindi del bilancio generale dell'Istituto continuano pertanto a poggiare principalmente sugli avanzi economici della Gestione dei parasubordinati e su quelli patrimoniali delle prestazioni temporanee e si fonda su un meccanismo di prestiti interni – gratuiti solo nell'area del lavoro dipendente – che rappresentano

tuttavia il frutto di mere operazioni contabili e si traducono in corrispondenti iscrizioni di crediti finanziari correnti.

Nel contesto delle osservazioni di sistema e per quanto riguarda le gestioni di meno ampie dimensioni - facendo rinvio alla trattazione analitica del collegio sindacale, per gli elementi informativi di dettaglio - devono nuovamente sottolinearsi i dissesti strutturali riguardanti taluni fondi: dei dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere (con un disavanzo patrimoniale netto superiore ai -0,5 mld di euro); dei trattamenti pensionistici integrativi a favore degli enti disciolti (privi di copertura contributiva e in attesa della definizione di un credito vicino a 3,9 mld di euro per le riserve matematiche) e di quelli previdenziali vari per il personale INCIS, ISES e degli organismi portuali di Genova e Trieste (sostanzialmente privi di contributi propri), tutti con oneri a carico del bilancio statale; dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato, con pensioni per 4,9 mld di euro e contributi di 0,8 mld di euro e un ripiano statale salito da 4 a 4,2 mld di euro.

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

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

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

(milioni di euro)

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

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

Nell'ambito delle separate evidenze contabili conviene segnalare il terzo - consecutivo e più accentuato - disavanzo del Fondo telefonici e, con riguardo all'andamento dell'ultimo triennio, il valore superiore all'unità per tutti i fondi del rapporto pensioni/iscritti, che si avvicina a tre volte per gli elettrici e lo supera nell'INPDAI.

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

L'inasprimento della crisi economica ha bloccato nell'ultimo biennio la crescita dell'avanzo economico, ritardando l'azione di ripiano della gravosa perdita patrimoniale accumulata (discesa da -100,1 mld di euro nel 2007, a -85,6 nel 2008, a -75,2 nel 2009, a -67,5 nel 2010 e a 59,3 nel 2011).

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

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

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

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

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

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

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

La valutazione dell'intero quadro di contesto – che conferma prevalenti segnali negativi, almeno nel breve periodo e richiede interventi strutturali di riequilibrio – induce la Corte a richiamare nuovamente l'attenzione dei responsabili organi dell'Istituto sull'esigenza del massimo impegno per una costante azione di monitoraggio sull'evoluzione delle gestioni separate e dello stesso Fondo nel suo complesso e sugli effetti dei provvedimenti normativi, a tutela degli equilibri di bilancio.

In proposito deve altresì la Corte ribadire l'indifferibilità di una verifica attuariale, da effettuare per tutte le gestioni e, in via prioritaria, per il FPLD, in ragione dell'importanza dallo stesso rivestita.

Con riguardo al profilo più generale delle misure di implementazione dell'efficienza e di risparmio, va segnalato l'importo ancora consistente delle spese di

amministrazione in valore assoluto – pur se disceso da 1,6 a 1,3 mld di euro – che avvicina l'onere dell'intero personale dell'Istituto, anche se in termini di incidenza è di poco superiore al punto percentuale dei costi di produzione.

**10.3** Il secondo rilevante fondo nel comparto del lavoro dipendente è quello costituito dalla Gestione delle prestazioni temporanee (GPT), che vede il raddoppio del risultato economico da poco più di 1 a quasi 2 mld di euro, dopo la caduta di oltre 5,1 mld nel 2009 e la ripresa di 0,5 mld di euro nel 2010.

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

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

L'analisi dello specifico bilancio evidenzia 18,9 mld di euro a titolo di entrate contributive (in crescita di 45 mln) e una lieve ascesa dell'apporto statale – attraverso la GIAS – da 2,3 a 2,4 mld di euro, in gran parte a copertura dei trattamenti di famiglia (1,2 mld di euro), cui si contrappongono prestazioni in calo da 14 a 13,9 mld di euro e trasferimenti passivi in parallela diminuzione da 5,7 a 5,4 mld di euro), pressoché totalmente a favore del FPLD, per la copertura figurativa dei periodi di disoccupazione ordinaria (per circa 4,9 mld di euro, pari a -2 mln rispetto al 2010) e per integrazioni salariali (per 498 mln di euro, pari a -270 rispetto al 2010).

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

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

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

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

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

La situazione patrimoniale netta rallenta la precedente progressione negativa – agevolata dal taglio del tasso degli interessi passivi (discesi da -1,6 mld di euro del 2008 a -0,9 mld) gravanti sul conto economico – ma registra comunque un pesante deficit, che passa da -61,3 a -65,4 mld di euro (rispetto ai -43,7 nel 2006) e i crediti continuano a presentare un elevato tasso di svalutazione, a fronte di un ammontare di debiti certi verso le altre gestioni che lievita da -62 a -65,9 mld di euro (-54 mld nel 2008).

Altri importanti fattori, di natura strutturale, che influenzano l'andamento deficitario della gestione sono costituiti: dal ridotto imponibile contributivo basato su valori convenzionali; dall'aliquota contributiva inferiore a quella generale; dalla costante contrazione degli iscritti (da 469.940 a 463.903, contro i 486.450 del 2004) e dal continuo aumento delle pensioni (da 1.008.673 del 2004 a 1.202.659 del 2011); dall'andamento crescente del rapporto pensioni/iscritti (da 2,53 a 2,59, rispetto al 2,10 del 2006) e da quello eccessivamente squilibrato del rapporto prestazioni/contributi, che dopo il lieve miglioramento del 2009 (da 3,71 a 3,48) risale al valore più elevato del quadriennio (3,98).

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

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

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

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

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

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

La situazione patrimoniale netta espone un deficit in ulteriore appesantimento, che passa da -26,6 a quasi -32 mld di euro, evidenziando altresì un elevato tasso di svalutazione dei crediti - con assegnazione al relativo fondo di un importo pari a 782 mln di euro - a fronte di debiti certi e in crescita da -33,9 a -39,5 mld di euro.

Il numero degli iscritti segna un secondo più accentuato calo – rispetto alla ripresa nel biennio 2007/2008 (da 1.893.677 a 1.901.972) – da 1.856.451 a 1.826.935, di oltre 29.000 unità (-12.000 nel 2009) e prosegue ininterrottamente l'incremento numerico delle pensioni (da 1.597.186 a 1.618.276), con conseguente aumento dei rapporti prestazioni/contributi e pensioni/iscritti (rispettivamente da 1,47 a 1,48 e da 0,86 a 0,89).

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

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

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