

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

La situazione patrimoniale netta mantiene un valore positivo ancora consistente, pari a 2,6 mld di euro, ma non si arresta il processo di erosione rispetto ai valori precedenti (3,9 mld nel 2010; 5,5 mld nel 2009; 6,4 mld nel 2008; 6,8 mld nel 2007; 7,1 mld nel 2006) e i crediti mostrano un elevato tasso di svalutazione, a fronte di debiti certi e in progressivo aumento, che registrano un ammontare 8,4 mld di euro.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rimane quindi ancora favorevole il rapporto tra pensioni e iscritti e tra prestazioni e contributi, che sale nel primo caso ancora lentamente e progressivamente da 0,14 a 0,15 (rispetto a 0,07 del 2006) e mantiene nel secondo caso un valore basso e oscillante tra il minimo iniziale di 0,03 nel 2006, al massimo di 0,07 nel 2011.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Va inoltre ribadita l'imputazione nel bilancio in esame di somme più propriamente riferibili a interventi di natura previdenziale, come nei casi dei Fondi delle FF.SS. per 4,2 mld di euro e dei porti di Genova e Trieste per 55 mln di euro e degli spedizionieri doganali per 32 mln di euro.

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

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

L'apporto statale ammonta a 16,3 mld di euro (16,7 mld nel 2010), con una diminuzione di 0,4 mld di euro, mentre le prestazioni istituzionali ascendono a 15,9 mld di euro, con un incremento di 86 mln di euro.

Nel 2011 si arresta la dinamica accrescitiva nel numero dei trattamenti (discesi da circa 2.713.000 a quasi 2.672.000) e della spesa (in calo per le pensioni da 3,8 a 3,4 mld di euro e in aumento per le indennità di accompagnamento da 12,6 a 12,7 mld di euro).

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

Spiccano tuttavia, tra le categorie interessate (ricomprendenti anche ciechi e sordi), i dati degli invalidi civili, in contrazione per quasi 37.000 unità (+75.000 nel 2010 e +123.000 nel 2009), da 2.536.574 a 2.499.754 e, nell'onere complessivo, da 12,6 a 12,5 mld di euro.

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

Il disavanzo economico si dilata da -63,4 a -75,9 mln di euro, con un appesantimento dell'ampio deficit patrimoniale, asceso al notevole importo di 1,9 mld di euro (1,8 mld nel 2010).

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

Rimane sostanzialmente stabile tanto il rapporto pensioni/iscritti (oscillante intorno a 0,73) quanto il rapporto prestazioni/contributi (in graduale crescita però dal 3,10 del 2006 al 3,23 del 2011) e, in ragione della insufficienza delle entrate, risulta inefficace il requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia, fissato a 68 anni - pur con eccezioni - a decorrere dal 2003.

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

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

Per il Fondo in esame permangono – anche se in attenuazione – i già segnalati fattori di squilibrio gestionale, evidenziati dai ripetuti disavanzi economici e dal costante divario tra minori contributi e maggiori prestazioni.

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

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

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

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

Al riguardo conviene ribadire che sebbene l’aliquota di finanziamento superi il livello del FPLD (33% di cui 9,19 a carico del lavoratore) – variando in base alle caratteristiche soggettive (dal 37,70%, di cui 12,78% a carico del lavoratore, sino al 40,82%, di cui 13,80 a carico del lavoratore) – rimangono tuttavia immutati e non risultano mai rivalutati, i limiti minimi di retribuzione imponibile per ciascuna categoria professionale, stabiliti con D.M. 21 luglio 2000.

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

10.12 I precedenti referti hanno ripetutamente segnalato le criticità del Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell’occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo - non rientrante fra i fondi sostitutivi dell’AGO e piuttosto assimilabile ai fondi di solidarietà disciplinati in via generale dalla Legge n.662/1996 e dal relativo regolamento di

attuazione – che riguarda tutto il personale del relativo comparto e non solo quello navigante.

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

E' stato pertanto sottolineato che il ravvicinato intervento, dopo circa quattro mesi, di un nuovo provvedimento di urgenza (D.L. 31 gennaio 2005, n.7, convertito nella Legge 31 marzo 2005, n.43), che ha introdotto il "cofinanziamento" del Fondo attraverso l'istituzione di una addizionale comunale sui diritti di imbarco di 1 euro sui biglietti emessi in Italia, ne ha di fatto spostato il carico dalle categorie interessate alla fiscalità generale.

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

Un ulteriore provvedimento di urgenza – adottato con D.L. n. 134, convertito nella Legge n.166 del 2008 - ha elevato da 1 a 3 euro la predetta addizionale, lasciando peraltro aperta la problematica sul regime legale del finanziamento, soggetto alle regole sulla contribuzione previdenziale obbligatoria per il contributo dello 0,50% a carico delle categorie interessate, ma non definito per l'addizionale – se fiscale o previdenziale – e il quadro delle rispettive competenze in materia.

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

E' stato quindi nell'occasione ribadito che una gestione di sostegno, istituita originariamente sullo schema dei fondi di solidarietà e quindi in autofinanziamento, si

è tramutata in una singolare gestione - sia pure per effetto di specifici provvedimenti legislativi di urgenza - quasi totalmente alimentata da risorse pubbliche, con una quota assolutamente irrilevante di contribuzioni proprie e per di più con perdurante e totale disattivazione delle previste contribuzioni a carico del sistema aeroportuale, di fatto consegnando la relativa disposizione primaria a norma "inutiliter data".

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

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

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

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

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

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

Nel novellato contesto viene prevista la riconduzione nel corretto alveo – peraltro condizionata all'iniziativa delle parti sociali – della gestione costituita al fine di erogare prestazioni al personale delle Ferrovie dello Stato (holding e società del gruppo), per il sostegno agli interventi di ristrutturazione.

Il Fondo in questione, istituito presso il Ministero dei trasporti mediante accordo tra le parti sociali nel 1998 e recepito con decreto del medesimo Ministero, ha visto – con successivo provvedimento dello stesso Ministero – la costituzione del Comitato amministratore, privo però di rappresentanti ministeriali e rimasto inattivo per oltre un decennio, senza erogare le prestazioni, ma accantonando le contribuzioni, sospese comunque dal 2005.

Con accordo sindacale del 2009, recepito con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è stato poi previsto il trasferimento del Fondo presso l'INPS, su parere favorevole del Ministero del lavoro, mediante apposite convenzioni tra l'Istituto, il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e le Ferrovie dello Stato, considerando applicabile l'ordinamento generale dei fondi di solidarietà solo per la erogazione delle prestazioni.

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

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

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

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

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

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

Il bilancio 2011 mostra la riattivazione delle contribuzioni per circa 2,6 mln di euro e delle prestazioni per quasi 1,4 mln di euro, con un risultato di esercizio di 1,3 mln di euro, che porta l'avanzo patrimoniale da 3,8 a oltre 5 mln di euro.

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

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

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

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

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

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

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

Il Fondo risponde al sistema della ripartizione ed è stato configurato come una gestione di natura previdenziale e pertanto le prestazioni rimangono soggette al principio di automaticità.

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

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

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

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

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

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

Sul piano normativo risultano principali peculiarità distintive: la vincolata destinazione al Fondo delle quote inoptate di TFR prescritta per i lavoratori di aziende con almeno 49 dipendenti; la gestione dei servizi amministrativi e contabili, in convenzione con l'INPS, anche per le modalità di raccolta dei contributi; la disciplina derogatoria sulla "portabilità" e sulla anticipata trasferibilità della posizione del lavoratore, oltre che in materia di comunicazioni.

La gestione si caratterizza inoltre quale unico fondo complementare direttamente disciplinato da specifiche disposizioni primarie e da un apposito regolamento ministeriale - che detta peraltro una disciplina incompleta sugli organi, circoscritte al solo Comitato amministratore - e inoltre privo di un proprio statuto e di una assemblea.

Per effetto delle indicate disposizioni speciali, FONDINPS ha assunto una fisionomia complessa e differenziata, in parte, collegata alla sua costituzione per legge presso un ente pubblico e, in parte, derivata dalla disciplina dei fondi privati.

Attraverso successive modifiche del proprio regolamento interno, sottoposte alla COVIP, sono stati stabiliti la diretta redazione (da parte del Responsabile della gestione) e l'approvazione (da parte del Comitato amministratore, in mancanza dell'assemblea) di un bilancio autonomo, annesso a quello generale dell'INPS.

Lo stesso regolamento ha altresì attribuito il controllo interno ai sette sindaci del medesimo Istituto - presso il quale il Fondo in esame risulta costituito per legge - ma il Comitato amministratore ha ritenuto di dover escludere i compiti di revisione contabile, che sono stati affidati a una società specializzata nel settore, in applicazione della normativa generale secondaria sui Fondi, considerata prevalente sulle disposizioni primarie speciali che legittimano i sindaci dello stesso Istituto alla revisione legale dei conti.

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

I precedenti referti hanno sottolineato la tardività della convenzione con l'INPS - perfezionata solo nel marzo del 2009 - quale concausa della prolungata fase emergenziale, protrattasi fino a tutto il 2009.

La stessa convenzione si è infatti tradotta in un rapporto allargato da due a quattro soggetti: la società originariamente impiegata per le iniziali attività di supporto, tuttora utilizzata per alcuni compiti specialistici; la società Italia previdenza-SISPI S.p.A., partecipata dall'INPS e dallo stesso INPS delegata con un ruolo primario per i servizi amministrativi; il medesimo Istituto, principalmente preposto alla raccolta delle contribuzioni.

Ne sono derivati non agevoli difficoltà di coordinamento, aggravate dall'assenza di una struttura organizzativa - pur minimale - propria del Fondo, che ha indotto il ricorso incongruo allo strumento dello "stage" per fornire una sola unità di supporto al Responsabile del Fondo stesso e, successivamente, all'impiego dell'ultimo stagista, assunto dalla SISPI e utilizzato in posizione di distacco essenzialmente per il funzionamento degli organi.

Le carenze indicate hanno concorso allo slittamento degli adempimenti prescritti, quali le comunicazioni formali alla Covip e agli iscritti e le scelte più importanti, funzionali all'avvio dell'operatività (selezione della banca depositaria e del gestore finanziario).

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

L'insieme dei fattori elencati ha ritardato la verifica dei flussi contributivi e l'avvio della gestione finanziaria, sicché il primo investimento è iniziato a partire dal 1° ottobre 2009 - a distanza di oltre un biennio dalla istituzione del Fondo - e, per di più, nei soli limiti della quota del "riconciliato", corrispondente alla misura del 41% rispetto all'ammontare complessivo delle somme affluite a FONDINPS, a prescindere dalla effettiva inerenza.

Nonostante i progressi conseguiti nel 2009 e nel 2010 (ulteriore aumento dell'ammontare "riconciliato", riduzione delle incongruenze, estensione delle comunicazioni obbligatorie, redditività degli investimenti superiore al TFR e apertura di un sito dedicato), può dirsi solo dal 2011 avviata l'entrata a regime del Fondo, che rimane tuttavia ancora da completare, tra l'altro, nei profili organizzativi e da integrare nello stesso assetto degli organi (con la espressa previsione del Collegio dei sindaci), oramai a distanza di oltre cinque anni dalla istituzione del Fondo stesso.

Nei profili organizzativi e operativi, restano da completare gli allegati tecnici alla convenzione di servizio, sia per il supporto alle funzioni del Responsabile della gestione, sia per la definizione degli oneri di locazione degli spazi occupati dal Fondo nella sede dell'INPS, che si risolvono in mancate entrate per l'Istituto, ancora da recuperare.

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

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

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

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

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

Le prospettive del Fondo vanno altresì valutate alla luce della intervenuta attivazione del Fondo per i lavoratori interinali ("FONTEMP"), che potrebbe assorbire la quasi totalità della platea degli iscritti a Fondinps, con impossibilità di fronteggiare gli stessi oneri correnti di gestione.

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

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

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

11 – Le risultanze della gestione generale

11.1 Conviene nuovamente premettere che - in virtù dell'art.20 della legge n.88/1989 - la gestione finanziaria e patrimoniale è unica e unico è il bilancio, che rappresenta le complessive attività svolte e tutte le gestioni previdenziali e assistenziali amministrate dall'Istituto; per queste ultime viene peraltro mantenuta autonomia economico-patrimoniale.

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

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

Rimane pertanto ferma l'esigenza - accentuata dalla recente incorporazione di INPDAP ed ENPALS - di ulteriori elaborazioni contabili che consentano una migliore esposizione e lettura dei dati di bilancio e comunque, da parte dell'Istituto, di una ulteriore rappresentazione dei dati, attraverso la definitiva attuazione delle più volte preannunciate misure di implementazione del sistema di contabilità analitica, da utilizzare anche per tale specifica finalità.

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

Ancora con riguardo alle modalità di rappresentazione delle poste del bilancio, conviene nuovamente rammentare gli effetti distorsivi derivanti dalla movimentazione del "Fondo di tesoreria" - gestito dall'INPS per conto dello Stato e riguardante il TFR delle imprese con più di 50 dipendenti non optanti per la previdenza complementare - che incrementa il totale delle entrate e uscite, tanto di parte corrente quanto in conto capitale e il cui bilanciamento incompleto influenza, sia pure in misura ridotta, anche i saldi generali.

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

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

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

Con riguardo alla impostazione degli schemi di bilancio in termini finanziari, conviene ribadire che la riduzione da 8 a 6 delle unità previsionali di base (UPB) rende meno agevole la lettura e l'analisi delle dimensioni e della natura dei flussi pertinenti i centri di responsabilità di primo livello, che vedono l'accorpamento in una sola UPB (residuale) della sommatoria delle movimentazioni di ben 7 Direzioni centrali, tra le quali quella preposta alle rilevanti e delicate competenze di tenuta dei conti dell'Istituto (e centro di imputazione dei massicci trasferimenti statali), oltre alle 15 Direzioni regionali, parimenti di primo livello.

Un approfondimento specifico appare inoltre indispensabile nell'ambito delle necessarie modifiche per la revisione del regolamento contabile interno – e delle connesse disposizioni del regolamento di organizzazione – che andrà adeguato anche alle innovazioni recate, sia dalla recente disciplina di riforma della contabilità pubblica e del sistema del bilancio dello Stato (Legge n.196/2009), nella quale è stabilita, tra l'altro, l'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti del settore pubblico, sia dal d.lgs. n.91/2011, in cui è prevista la revisione del D.P.R. n.97/2003.

In proposito vanno rammentate le condivisibili indicazioni del CIV che sottolineano l'esigenza di rafforzare l'armonizzazione del bilancio dell'Istituto con quello delle altre pubbliche amministrazioni, perseguendo: una visione complessiva della finanza pubblica e, nel contempo, la rendicontazione della sostenibilità del sistema previdenziale nei confronti di tutti i finanziatori; una più significativa riforma del bilancio, delle procedure di formazione e della rappresentazione delle missioni dell'Istituto; il compiuto utilizzo della contabilità economico-analitica, che rappresenti i costi per processo/attività e per prodotto/servizio, quelli imputabili alle singoli gestioni amministrate e le relative variazioni e quindi applichi modalità adeguate a consentire una effettiva valutazione dei risparmi ottenuti nella attuazione dei compiti istituzionali.

11.2 Dall'analisi dell'iter procedimentale, emerge il sostanziale rispetto delle scadenze per il bilancio preventivo 2011, con la predisposizione definita dalla determinazione commissariale entro settembre dell'anno precedente, cui è seguita