

11.9.1 La seguente tabella consente l'analisi dei crediti.

(milioni di euro)

	Consistenza al		Variazioni	
	1/1/11	31/12/11	ass.	%
Crediti verso utenti, clienti, ecc.	194	211	17	9%
per entrate derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi	194	211	17	8,8%
Crediti verso iscritti, soci e terzi	68.374	74.058	5.684	15%
per aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o iscritti (1)	61.079	66.324	5.245	8,6%
per poste correttive e compensative di spese correnti (2)	3.731	4.078	347	9,3%
per entrate non classificabili in altre voci	1.909	1.915	42	2,2%
per alienazione di immobili e diritti reali	37	34	-3	-8,1%
per contributi riscossi per conto di altri enti	1.618	1.671	53	3,3%
Crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	34.083	36.566	2.483	7,3%
per trasferimenti da parte dello Stato	28.714	30.914	2.200	7,7%
per trasferimenti da parte delle Regioni	756	662	-94	-12,4%
per trasferimenti da parte di altri Enti pubblici del settore pubblico	4.274	4.459	185	4,3%
verso lo Stato ed altri Enti per entrate aventi natura di partite di giro	339	531	192	56,6%
Crediti verso altri	118	123	5	4,2%
per redditi e proventi patrimoniali (3)	97	98	1	1%
per altre entrate non classificabili in altre voci	2	6	4	0%
per altre riscossioni	6	6	0	0%
per altre entrate aventi natura di partite di giro	13	13	0	
Totale Crediti	102.769	110.958	8.189	8%
Al lordo del	Fondo svalutazione		Importo netto	
Fondo svalutazione crediti contributivi (1)	30.530		35.794	
Fondo svalutazione per prestazioni da recuperare (2)	1.775		2.303	
Fondo di svalutazione crediti verso locatari di immobili da reddito (3)	9		89	

Tutti gli aggregati appaiono in aumento, con l'evidente predominanza delle aliquote contributive a carico degli iscritti, che mantengono invariato il trend di crescita (+8,6%; +5,2 mld di euro) e la notevole dimensione dei crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici, che tuttavia rallentano il ritmo di incremento (da +32,7% a +7,3%), passando da 34,1 a 36,6 mld di euro.

Il primo aggregato continua a rappresentare l'aspetto più critico dell'intero assetto patrimoniale, anche in ragione della sua strutturale dilatazione, confermandosi quale evidente elemento sintomatico delle difficoltà di realizzazione delle somme accertate e della gestione di una massa lorda ormai superiore ai 66 mld di euro (61 mld nel 2010).

L'ingente ammontare di tali crediti ne mette in dubbio la reale esigibilità e quindi la effettiva consistenza patrimoniale, con la conseguente e già segnalata necessità, da parte dell'Istituto, di operare forti accantonamenti al fondo svalutazione, attraverso aliquote che continuano ad essere molto elevate, con innalzamento dell'importo del fondo stesso da 26,8 a 30,5 mld di euro, al netto degli utilizzi.

In particolare, richiede ancora attenzione l'adeguatezza del fondo per i crediti cartolarizzati (20,5 mld di euro) a fronte del loro ammontare complessivo (29,4 mld di euro), mentre risulta di modesta entità per i crediti contributivi (10 mld di euro), rispetto al corrispondente importo complessivo (46,9 mld di euro), anche considerando le alte aliquote di svalutazione fissate, oggetto di una ulteriore elevazione per il 2011.

Con riguardo al processo di cartolarizzazione dei crediti contributivi – rinviando per i dettagli alle precedenti relazioni – conviene rammentare la sua sostanziale chiusura nel 2005, ad eccezione peraltro del comparto agricolo ristrutturato nel 2007 (per un valore nominale di 6 mld di euro e riguardante 50.000 soggetti), che resta condizionato all'impegno assunto dalla società di cartolarizzazione con le banche sino al 2023.

A fronte delle 6 operazioni complessive, per un importo ceduto di oltre 82,2 mld di euro, il corrispettivo ha avvicinato i 19,7 mld di euro, con un rapporto prossimo al 23%; non risulta peraltro esercitata la prevista opzione di rientro dei rimanenti crediti al 31 luglio 2011 (al netto dei ristrutturati), nella ritenuta maggiore economicità della gestione delegata, a fronte anche di migliorate clausole contrattuali e delle nuove condizioni operative, che consentono un ulteriore consistente incasso.

Altro aggregato che sta assumendo sempre maggiore rilevanza è quello dei crediti per trasferimenti statali, prossimi ai 31 mld di euro (28,7 mld nel 2010), la cui solvibilità non appare in discussione, ma la cui contemporanea presenza in bilancio, a fronte di parallele partite debitorie verso lo Stato, richiederebbe maggiore attenzione nell'ottica – già evidenziata – di una possibile compensazione, evitando appesantimenti delle poste contabili e procedurali e accrescendo trasparenza e migliore leggibilità del bilancio.

Il miglioramento della qualità dei crediti mantenuti in bilancio deriva tuttavia anche dalla compiuta applicazione dell'istituto del riaccertamento, che ha comportato una diminuzione di residui attivi per 0,9 mld di euro e di residui passivi per 0,3 mld di euro, con una variazione totale fortemente ridimensionata per entrambi rispetto al 2010 e una diversa modulazione dei crediti oggetto di eliminazione.

Riguardo a questi ultimi appare significativo il sostanziale dimezzamento dei contributi dovuti dalle aziende (-60%; -510 mln di euro), dai lavoratori autonomi (-49%; -293 mln di euro), nonché il calo delle somme per prestazioni da recuperare (-286 mln).

Tra le cause di eliminazione devono ancora essere segnalate la ritardata comunicazione di cessazione della attività (286 mln di euro) e l'accertata insussistenza del credito per sentenza passata in giudicato e per l'erronea o duplicata registrazione (308 mln di euro).

La più generale importanza della qualità dei crediti e la loro rilevata dimensione e incidenza sull'attivo, inducono la Corte a raccomandare nuovamente la puntuale e rigorosa applicazione delle norme e dei principi vigenti in materia, a partire dalla fase di impostazione delle previsioni sino a quella del riaccertamento, nella fissazione di adeguate aliquote di svalutazione e nell'assicurazione di un congruo livello di copertura del relativo fondo - unitamente all'adozione di misure organizzative e amministrative che riducano le aree di disfunzioni - applicando criteri idonei ad escludere rischi di possibili effetti distorsivi sugli equilibri economici e mantenendo un rapporto costante tra fondi e crediti.

11.9.2 La seguente tabella consente l'analisi dei debiti, che costituiscono la componente principale delle passività patrimoniali.

(milioni di euro)

	Consistenza al		Variazioni	
	1/1/11	31/12/11	ass.	%
Debiti verso fornitori	1.452	1.262	-190	-13,1%
per spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi	975	845	-130	-13,1%
per l'acquisizione beni di immobilizzazioni tecniche	477	417	-60	-12,6%
Debiti rappresentati da titoli di credito	3	3	0	0%
per sottoscrizioni di parte c. e acquisto di valori mobiliari	3	3	0	0%
Debiti tributari	12	9	-3	-25%
per oneri tributari	12	9	-3	-25%
Debiti verso istituti di previdenziali e sicurezza	2.259	2.311	52	2,3%
verso istituti di previdenza per trasferimenti passivi	1	1	0	0%
verso istituti di prev. per spese aventi natura di partite di giro	2.258	2.310	52	2,3%
Debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni dovute	1.721	2.232	511	29,7%
per prestazioni istituzionali	1.721	2.232	511	29,7%
Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	61.472	63.558	2.086	3,4%
anticipazioni di tesoreria	32.155	32.155	0	0%
anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali Art. 35, commi 3 e 4, legge 448/1998	20.553	23.193	2.640	12,8%
per trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici	2.296	2.306	10	0,4%
presunta insussistenza dei residui passivi	-841	-891	-50	5,9%
per rimborsi	2.458	1.941	-517	-21%
verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro	4.839	4.842	3	0,1%
verso regioni per assegni familiari	9	9	0	0%
verso I.N.A.D.E.L. L. 303/1974	3	3	0	0%
Debiti diversi	5.533	5.730	197	3,6%
per spese per gli organi dell'Ente	2	2	0	0%
per oneri per il personale in attività di servizio	229	255	26	11,4%
per oneri per il personale di quiescenza	1	2	1	100%
per trasferimenti passivi	194	214	20	10,3%
per oneri finanziari	2.382	2.382	0	0%
per poste correttive e compensative di entrate correnti	703	680	-23	-3,3%
per spese non classificabili in altre voci	28	28	0	0%
per concessione di crediti ed anticipazioni	40	41	1	2,5%
per altre spese aventi natura di partite di giro	1.412	1.471	59	4,2%
per depositi cauzionali	9	9	0	0%
per debiti diversi	512	624	112	21,9%
per v/aziende per depositi (art. 1, c.1223, n. 296/2006)	21	22	1	
Totale debiti	72.452	75.105	2.653	3,7%

Il 2011 chiude con una massa debitoria in risalita da 72,5 a 75,1 mld di euro (+3,7%), imputabile essenzialmente ai debiti verso i soggetti pubblici e in parte minore – ma in sensibile inversione di tendenza – alle erogazioni di prestazioni istituzionali, che passano da 1,7 a 2,3 mld di euro.

Nell'ambito dei primi, ascesi da 61,5 a 63,6 mld di euro, sono quelli verso lo Stato che presentano una continua dilatazione - soprattutto nelle poste per anticipazioni alle gestioni previdenziali - salendo da 20,1 a 23,2 mld di euro.

La ulteriore crescita di questi ultimi (+69% dal 2006) trova in parte spiegazione nella esigenza di garantire una costante copertura ai pagamenti delle prestazioni, anche per i ritardi delle riscossioni da trasferimenti statali, che continuano a generare residui attivi.

Rilevando nuovamente che a tale processo di accumulo non segue un parallelo processo di rimborsi o una corrispondente compensazione con i crediti verso lo Stato, la Corte rinnova l'auspicio di misure - anche nel sul piano normativo - che garantiscano l'automatismo delle relative operazioni contabili.

La situazione dei debiti per anticipazioni di Tesoreria non registra invece variazioni, ma il loro livello rimane molto elevato, in valori assoluti, superando l'ammontare di 32 mld di euro e coprendo più della metà dell'intero aggregato.

I precedenti referti hanno rappresentato sul punto l'opportunità di un maggiore utilizzo della rilevante liquidità, per ridurre l'importo dell'indebitamento complessivo, ma il rilevato forte ridimensionamento delle disponibilità verificatosi nel 2010 e proseguito in dimensione consistente nel 2011, induce a raccomandare in materia un attento monitoraggio, ferma restando l'esigenza di misure che evitino eccessivi appesantimenti di bilancio.

Permangono importi rilevanti - pur in assenza di variazioni consistenti - per i debiti verso istituti di previdenza aventi natura di partite di giro (2,2 mld di euro), per trasferimenti allo Stato e ad altri soggetti pubblici (2,3 mld di euro) e per oneri finanziari (2,4 mld di euro).

11.9.3 Le immobilizzazioni risultano sostanzialmente invariate - passando da 4,7 a 4,8 mld di euro (+81 mln di euro) - a causa soprattutto del maggior valore per versamenti di ritenute Irpef non dovuti (+116 mln di euro, al netto del fondo ammortamento) che sale alla notevole cifra di 1,1 mld di euro, pari al 22% delle immobilizzazioni totali.

Tale ultimo importo, iscritto nelle immobilizzazioni finanziarie, si traduce nella patrimonializzazione di un credito verso lo Stato - a conferma dei prolungati tempi di definizione - e nel conseguente impatto sul conto economico corrispondente alla quota di accantonamento all'apposito fondo (18 mln di euro).

Residuale rimane l'incidenza delle partecipazioni in altri Enti – riportate nella seguente tabella - che assumono tuttavia rilevanza, per la valutazione delle politiche di investimento dell'Istituto, ancora uniformate al mantenimento dell'assetto esistente.

Investimenti mobiliari

(euro)

	Consistenza al 1/1/2011	Aumento	Diminuz.	Consistenza al 31 dicembre 2011		
				Prezzo di acquisto	Valore di inventario	Valore nominale
Unicredit - Ex Rolo Banca 1473	46	0	0	0	46	45
Equitalia (ex Riscossione) S.p.a.	73.500.000	0	0	73.500.000	73.500.000	73.500.000
Intesa S.Paolo	20.861.711	0	7.563.655	56.803.459	13.298.056	5.343.887
I.G.E.I S.p.a. in liquidazione	1.185.216	0	0	1.185.268	1.185.216	3.950.842
GE.TI. S.p.a. in liquidazione	6.434.189	0	0	6.434.795	6.434.189	6.434.189
Beni Stabili S.p.a.	258.159	0	0	258.159	258.159	329.910
S.I.S.P.I. S.p.a.	325.000	0	0	335.697	325.000	325.000
S.I.S.P.I. S.p.a. (ex Ipost)	175.000	0	0	180.760	175.000	175.000
Totale titoli azionari	102.739.321	0	7.563.655	138.698.138	95.175.666	90.058.873
Partecipazioni	28.405	0	20.658	7.747	7.747	7.800
Strumenti finanziari	1.543.500	9.408.000	0	10.951.500	10.951.500	10.951.500
Investimenti ex Ipost	47.354.834	0	7.000.000	40.354.834	40.354.834	40.354.834
Impieghi mobiliari da perfezionare (*)	2.765.321	0	0	0	2.765.627	0
Totale Inps	154.431.687	9.408.000	14.584.313	190.012.219	149.255.374	141.373.007
Titoli ex Scau	2.401.059	0	0	2.401.059	2.401.059	3.942.378
Totale Generale	156.832.746	9.408.000	14.584.313	192.413.278	151.656.433	145.315.385

(*) Euro 2.765.627 costituiscono i decimi della Società I.G.E.I. impegnati e non richiamati

La partecipazione in Equitalia s.p.a. continua risultare la più consistente, nel valore assoluto di 73,5 mln di euro, pari ad una quota del 49% del capitale sociale, stabilita da una apposita disposizione di legge, allo scopo di consentire una azione sinergica nella riscossione dei tributi e dei contributi sociali; gli utili di esercizio realizzati dalla società non hanno sinora comportato la distribuzione di dividendi a favore dell'Istituto, che vengono sistematicamente patrimonializzati con destinazione a riserva.

Risultano invece sostenute spese – in applicazione di specifiche clausole statutarie – per l'acquisto di strumenti finanziari emessi in favore degli ex concessionari privati della riscossione per circa 9,4 mln di euro.

Non presenta variazioni neanche la situazione relativa alle società in liquidazione I.G.E.I. e GE.TI, il cui mantenimento continua ad essere legato al processo di dismissione del patrimonio immobiliare da reddito, per la prima (alla quale è stata affidata la transitoria gestione anche degli immobili ex-IPOST), mentre la seconda vede il proprio attivo residuo - rilevato dal bilancio finale di liquidazione - al momento accantonato, in attesa della definizione del contenzioso in corso.

Per quanto riguarda la partecipazione al capitale della S.I.S.P.I., divenuta totalitaria nel 2010 a seguito della incorporazione di IPOST, i tentativi di rilancio sono rimasti collegati allo svolgimento di talune attività delegate dall'INPS: in un primo momento per la riscossione dei contributi e l'erogazione di servizi a FONDINPS e poi - anche a seguito delle implementate finalità statutarie - per la gestione dei flussi informativi e finanziari in base alle convenzioni tra INPS ed enti bilaterali.

I risultati ottenuti appaiono tuttavia modesti, avendo prodotto nel 2009 incrementi di fatturato (passati da 979.890 euro a 1.201.882 euro) insufficienti a coprire i costi di produzione, appena superiori nel 2010 (1.362.983) e nel 2011 (1.691.191), ma comunque inadeguati a concretizzare i presupposti per un solido sviluppo.

Ribadisce pertanto la Corte l'esigenza di una rigorosa riconsiderazione della reale capacità di stare sul mercato - data anche la crescita dei costi, soprattutto di funzionamento - ma principalmente di una seria verifica sulla esistenza stessa della società, alla luce delle più recenti e rigorose linee legislative sul mantenimento delle società in house e sull'affidamento diretto dei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni (art.4, del D.L. n.95, convertito nella Legge n.135 del 2012).

11.9.4 Con riferimento al patrimonio immobiliare da reddito - che costituisce la componente pressoché esclusiva delle immobilizzazioni materiali, rimaste di valore pressoché invariato (1,8 mld di euro) - si rinvia al documento depositato nella audizione dei magistrati della Corte in data 20 giugno 2012 presso la Commissione bicamerale sugli enti gestori di previdenza.

In via di estrema sintesi può ribadirsi - dopo il riacquisto nel 2009 dei restanti immobili cartolarizzati - l'esito parzialmente positivo della operazione SCIP-1 e il sostanziale insuccesso della SCIP-2.

La successiva attività di valorizzazione e dismissione ha tuttavia subito un sostanziale blocco, sia per l'intervento di disposizioni che hanno mutato strategie e adempimenti, sia per i vincoli normativi connessi alle unità ex cartolarizzate, che ha inciso pesantemente anche sul livello dei rendimenti.

Risulta in particolare interrotto il percorso, avviato nel 2010, di costituzione di uno o più fondi immobiliari ad apporto privato – tra l'altro condizionato alle attività di ricognizione e valutazione, ancora in corso, affidate alle Agenzie del Territorio e del Demanio – mirato anche alla unificazione dei rapporti frazionati tra diversi soggetti esterni per i servizi di gestione.

Un arresto ha ancora subito anche il piano degli investimenti e disinvestimenti 2011/2013 adottato con determinazione del marzo 2011, ma non approvato dal CIV, in mancanza degli adempimenti prescritti dalle direttive ministeriali in materia di valutazione di costi e benefici e dei rischi da comparare con il rendimento dei titoli di Stato.

Tra le principali questioni di fondo – anche sul piano normativo e in gran parte irrisolte – permangono: la certezza sull'obiettivo prioritario finale della dismissione, rispetto a quello, solo secondario e transitorio, della valorizzazione; la scelta dello strumento della valorizzazione, in via diretta o mediante fondi di investimento (quest'ultima confermata per l'INPS dal D.L. n. 95 convertito dalla Legge n. 135 del 2012); la revisione dei vincoli normativi sugli immobili cartolarizzati per agevolarne la vendita.

In particolare si prospetta all'INPS un nuovo scenario, per effetto delle incorporazioni, che implicano un indifferibile riesame della intera strategia degli investimenti, al fine di armonizzare le diverse scelte e procedure adottate dagli enti soppressi, anche in coerenza con le peculiarità dei rispettivi assetti patrimoniali.

In ragione delle difficoltà sottolineate dall'Istituto hanno subito una ulteriore contrazione le vendite, ridotte a 11 unità residenziali (per un controvalore di 1,2 mln di euro) e 27 commerciali (5,8 mln), rispetto alle quasi 400 unità complessivamente dismesse nel 2010 e 570 nel 2009.

La gestione ordinaria del patrimonio da reddito continua a registrare perdite: gli importi, stabilizzati intorno ai 10 mln di euro nel biennio 2008/2009, salgono a oltre 55 mln nel 2010 e scendono a 33,7 mln nel 2011, con aumento sensibile e costante nel biennio 2010/2011 delle spese di "conduzione, ammortamenti e costi diversi".

Dopo i ripetuti solleciti in sede di controllo, sul rispetto delle norme sui contratti e dei criteri di trasparenza e concorrenza, è cessato l'anomala concessione di proroghe per circa un biennio dei contratti scaduti per la gestione degli immobili: le procedure di gara, pervenute alla aggiudicazione nel mese di giugno 2012, risultano peraltro in contestazione.

11.10 Per un'analisi delle risultanze finanziarie nelle loro linee evolutive, si espongono nella seguente tabella i dati più rilevanti del preventivo 2012 e dei relativi aggiornamenti, confrontati con il consuntivo 2011.

Andamento della gestione generale (milioni di euro)

Aggregati	Consuntivo 2011	Preventivo 2012 1° nota var.	Preventivo 2012 Assestato
Avanzo/disavanzo finanziario	1.297	- 5.977	- 7.882
di parte corrente	1.534	- 4.840	- 6.794
in c/capitale	- 237	- 1.137	- 1.088
Avanzo di amministrazione	60.271	53.214	56.735
Risultato economico	- 2.261	- 4.860	- 8.869
Patrimonio netto	41.297	35.796	25.235
Apporti complessivi dello Stato*	83.901	92.310	92.925
Riscossioni**	191.032	272.781	272.134
Pagamenti	280.238	376.432	377.783
Apporti complessivi dello Stato ***	84.341	96.655	94.824
per trasferimenti	81.701	88.642	87.337
per anticipazioni	2.640	8.013	7.487
Entrate contributive	150.824	213.995	211.846
Prestazioni istituzionali	219.629	296.450	296.387

(*) In termini finanziari di competenza

(**) Al netto degli apporti complessivi dello Stato

(***) In termini finanziari di cassa

Appaiono evidenti gli effetti dell'incorporazione dei soppressi ENPALS e INPDAP e in particolare lo squilibrio strutturale derivante dal secondo, che determina un generale aggravamento dei saldi finali; la gestione finanziaria di competenza, soprattutto di parte corrente, registra infatti un deficit vicino ai 7 mld di euro, dilatando il già pesante disavanzo della prima nota di variazione.

Il severo ridimensionamento risente anche del peggiorato quadro macroeconomico che incide essenzialmente sulle entrate contributive del settore privato (-2,1 mld di euro), nonostante le prestazioni istituzionali mantengano gli stessi importi, grazie soprattutto ad un sensibile rallentamento della spesa pensionistica, che compensa i più massicci interventi a sostegno del reddito, derivanti dal ciclo recessivo.

Il divario si riflette sul risultato economico, che vede allontanare i valori positivi del 2009 e la cui rigidità nelle voci più importanti dei contributi e delle prestazioni rende indispensabile un attento monitoraggio sugli accresciuti oneri di funzionamento

e sulle poste contabili che non danno luogo a movimentazioni finanziarie, legate a procedimenti di stima.

Lo squilibrio economico pone a rischio la situazione patrimoniale il cui netto, tornato ai valori del 2006, è appena sufficiente a sostenere una perdita - ai valori 2011 - per non oltre tre esercizi.

L'indicato ridimensionamento rende più urgente una riflessione sul processo di accantonamento alle riserve legali delle varie gestioni, sia nel meccanismo di calcolo in presenza di costanti perdite di esercizio, sia nella reale consistenza delle riserve stesse e delle corrispondenti coperture nell'attivo.

Nel delineato contesto assume sempre maggiore rilevanza il ruolo dei trasferimenti statali - nelle dimensioni quantitative e qualitative - che seppure raggiungono livelli vicini ai 93 mld di euro, non appaiono tuttavia rispondenti ai fabbisogni soprattutto nella quota attribuita come anticipazione, innescando crescenti rischi di sottofinanziamento dei disavanzi previdenziali, e di progressivo aggravamento delle passività, non corretti dagli ultimi interventi normativi per l'INPDAP.

Le eventuali difficoltà di integrale e tempestiva riscossione delle contribuzioni dovute dalle amministrazioni pubbliche possono provocare ulteriori problemi di liquidità - già in tendenziale e rapido assottigliamento - con incidenza sulla stessa correttezza delle prestazioni.

12 – Considerazioni conclusive

12.1 La sostenibilità finanziaria della spesa pensionistica è stata rafforzata dalla definizione del percorso di armonizzazione operato dalla legge n. 214/2011 che, attraverso il passaggio generalizzato al sistema contributivo, ha attenuato il conflitto generazionale e le diffuse sperequazioni.

E' tuttavia necessaria la massima attenzione per i fattori di debolezza connessi – oltre che alla longevità della popolazione italiana – alla adeguatezza dei trattamenti, alle forme di precarietà e scarsa inclusività del mercato del lavoro, ai maggiori oneri di breve e medio periodo, soprattutto nel contingente e non breve ciclo recessivo.

Nell'innovato contesto, assume crescente urgenza una profonda riflessione sulla previdenza integrativa e complementare, considerando anche la scelta alternativa pubblica rispetto al vigente regime privato, che richiede comunque – ove mantenuto – misure correttive e di rilancio, al fine di incentivare la esigua platea degli iscritti, razionalizzare la polverizzazione dei fondi, introdurre meccanismi di recupero delle inadempienze contributive nei confronti delle aziende.

In quest'ultima area, meritano riconsiderazione la disciplina del "Fondo di tesoreria TFR", priva di idonee garanzie sulla destinazione delle risorse trasferite allo Stato e quella relativa a "Fondinps", le cui immutate caratteristiche di instabilità e tenuità degli apporti rendono indifferibile una verifica dei presupposti della sua stessa esistenza.

Nell'ambito del costituito polo pubblico della previdenza, viene rafforzata l'esigenza di rivisitazione dell'intero quadro normativo nel quale l'Istituto opera, negli aspetti della vigilanza ministeriale, dell'assetto degli organi e del sistema dei controlli interni.

L'incorporazione storicamente più importante, relativa all'INPDAP, è destinata ad incidere significativamente sui conti generali dell'INPS, che nelle stime previsionali evidenziano pesanti disavanzi e una marcata flessione del netto patrimoniale.

12.2 I provvedimenti legislativi generali e specifici dell'ultimo biennio hanno acuito le criticità segnalate dalla Corte, portando alla maturazione di orientamenti volti alla revisione del vigente assetto degli organi dell'Istituto, allo scopo di ridisegnare i ruoli e i compiti - di rappresentanza legale, di indirizzo e di gestione - correggendo le eccessive concentrazioni di potere e rafforzando il CIV, nelle attribuzioni e nella loro esigibilità.

Vanno, infatti, rimarcati – quali esiti della devoluzione al Presidente dei poteri del soppresso CdA, e di quelli ulteriormente conferiti di iniziativa e verifica sul riordino – gli atti adottati dall’Organo monocratico di vertice in via autonoma e in carenza sia degli indirizzi del CIV che della proposta del Direttore generale, nonché della previa disamina nella apposita riunione di lavoro, con l’assistenza del magistrato e l’intervento dei sindaci, nonostante le reiterate indicazioni ministeriali sulle immutate prerogative degli altri organi e dei controlli.

Le proposte di modifica – tutte uniformate alla conservazione del sistema duale – richiedono comunque una attenta considerazione delle logiche proprie degli enti pubblici, in particolare per gli aspetti relativi alla composizione e alla durata degli organi, nonché nel raccordo funzionale dei membri con i Ministeri vigilanti, quale peculiare caratteristica contrapposta agli assetti del settore privato e delle società.

Nel riparto tra i compiti di indirizzo e quelli di gestione, non va trascurata l’inscindibilità dell’assunzione delle responsabilità complessive da parte dell’Organo preposto alla tecnostruttura e il riconoscimento dei corrispondenti poteri, che rimangono invece condizionati dai compiti devoluti al Presidente sulla dirigenza di livello generale.

Riveste assoluta indilazionabilità la razionalizzazione dei molteplici organismi presenti al centro e sul territorio, che vede quale soluzione elettiva una modifica mirata, accolta - nell’impostazione di accorpamento secondo aree omogenee - dai disegni di legge (Atto Camera 2783 e Senato 1822) elaborati dall’Istituto e da assoggettare ai necessari aggiornamenti, anche in esito all’acquisizione degli organismi incorporati.

12.3 Nell’opera di riorganizzazione dell’Istituto – proseguita con apporti esterni specializzati, in carenza di un piano complessivo unitario e di una adeguata condivisione interna – resta confermata l’esigenza di una revisione delle articolazioni della Direzione generale, sia per la compiuta applicazione dei criteri legislativi di concentrazione nell’esercizio delle funzioni istituzionali, sia per la rimodulazione delle strutture dedicate a compiti strumentali parzialmente sovrapponibili, sia per assicurare le coerenze con il bilancio per missioni e progetti.

L’unificazione degli acquisti nella Direzione centrale risorse strumentali – attuata nel 2008 per superare la polverizzazione dei centri di approvvigionamento e conseguire consistenti risparmi – non ha invertito la dinamica della spesa gestita, né emergono sintomi di migliorate capacità programmatiche e piena rispondenza alle norme sulle

procedure contrattuali, oggetto di numerosi rilievi da parte del Collegio sindacale, spesso riferiti ad anomalie già segnalate.

L'azione di riordino delle aree dei professionisti ha continuato a interessare il settore medico legale e l'Avvocatura, con accentuato ricorso ad apporti esterni - motivato dall'intento di fronteggiare le criticità dell'invalidità civile e del contenzioso - che impone una riflessione sull'assetto a regime, previa rigorosa analisi di costi e benefici, per l'eventuale adeguamento delle dotazioni alle accresciute competenze permanenti, nel rispetto delle apposite strutture previste per legge.

Il modello territoriale è passato da una organizzazione verticale per processi ad una orizzontale per soggetti e valorizza, sia le sinergie tra le Agenzie dedicate alle attività di consulenza e di sportello, sia il ruolo delle Direzioni provinciali, preposte al coordinamento e ai compiti di supporto.

La profonda revisione nei profili organizzativi, logistici e degli applicativi informatici - implicanti non agevoli riconversioni delle professionalità interne - ha formato oggetto di sperimentazione negli anni 2010 e 2011 e di miglioramenti poi estesi a tutte le strutture.

12.4 Si conferma adempimento irrinunciabile la revisione del sistema dei controlli interni, attraverso una ridisciplina dei vigenti regolamenti di organizzazione e di contabilità, unitamente all'ordinamento dei servizi, da adeguare alle disposizioni del d.lgs. n.150 del 2009 e alle innovazioni in materia di contabilità pubblica.

Nell'ambito della sollecitata rivisitazione, occorre pervenire ad una chiara e precisa demarcazione delle singole attribuzioni, soprattutto per quelle di ispettorato e di Audit, sia per superare l'attuale attribuzione di compiti promiscui, sia per evitare interferenze con i controlli di gestione, quelli strategici e le competenze proprie dell'Organismo Indipendente di valutazione-OIV.

La definizione dell'esatto perimetro delle funzioni va innanzitutto stabilita per l'Audit, scorporando le verifiche di regolarità sui comportamenti individuali - ripartite tra Audit e Direzione centrale risorse umane - e assegnandole ad una struttura indipendente e specializzata con competenza estesa a tutti i dipendenti, al momento invece circoscritte alle unità addette alle aree di produzione nelle sedi territoriali e in prevalenza esercitate da funzionari delegati presenti nelle stesse sedi.

I cennati strumenti normativi generali dell'Istituto vanno inoltre adeguati alle disposizioni sulla istituzione dell'OIV, che assorbe le competenze dell'Ufficio di valutazione e controllo strategico, eliminando le possibili sovrapposizioni, sia con la

funzione di Audit nella concorrente azione di monitoraggio generale di sistema, sia con i compiti e le rilevazioni valutative spettanti al controllo di gestione.

Nella peculiare attività dell'OIV di misurazione della performance di struttura e individuale rimane esigenza insoddisfatta, oltre alla individuazione del concreto valore aggiunto del controllo strategico – che si traduce in relazioni rese a cadenza annuale e prive delle previste segnalazioni delle criticità anche alla Corte dei conti – la puntuale valutazione della dirigenza, rinviata ad un successivo sviluppo del sistema.

In ordine alla composizione dell'OIV – oggetto di pareri contrastanti della CIVIT, sui requisiti anagrafici del Presidente del collegio e sulle carenze, tuttora immutate, di professionalità in materia economico aziendale – si conferma non adeguata la qualifica dirigenziale sottordinata rivestita da due componenti, sia per la valutazione del Direttore generale che in ragione della riconosciuta indipendenza dell'Organismo.

12.5 Per l'INPS – quale grande azienda di servizi – le risorse umane altamente professionalizzate costituiscono fattore decisivo per assicurare qualità e tempestività delle prestazioni e appaiono quindi incongrue riduzioni lineari di organici e blocchi di *turn-over*, scollegati dagli oggettivi fabbisogni e finalizzati al riequilibrio complessivo delle finanze pubbliche.

Quale esito delle predette misure generalizzate e reiterate è derivata la persistente e sensibile scoperta delle dotazioni – con valori percentuali negativi del 21,8% nel decennio a fronte della minore diminuzione organica del 19,8% – nonostante il progressivo accrescimento degli impegni istituzionali, fronteggiati con una forte spinta all'aggiornamento tecnologico, all'aumento della produttività, e ad apporti esterni.

Per l'ampio ricorso a professionalità esterne, la Corte ha ripetutamente segnalato – oltre all'anomalia di lavoratori somministrati a copertura dell'organico – le principali criticità legate alla pervasiva presenza di collaboratori di imprese appaltatrici, alla scelta dell'utilizzo generalizzato nelle sedi territoriali di procuratori legali e sostituti di udienza, all'impiego di medici legali convenzionati in misura superiore alla specifica dotazione, ai possibili rischi di perdita delle stesse capacità di governo dell'Ente e dello svolgimento indipendente e uniforme di funzioni istituzionali, spesso delicate e di elevata valenza sociale.

La temporanea assunzione di dirigenti esterni – attualmente preposti a due delle dodici Direzioni centrali – esige non solo una compiuta disciplina sui criteri di conferimento degli incarichi e il puntuale rispetto delle procedure di interpello e verifica

sulla inesistenza di adeguate professionalità interne, ma di evitarne l'anomala reiterazione, esclusa dalla Corte dei conti per un periodo identico a quello iniziale.

Va in ogni caso impedita la stabilizzazione dei rapporti con estranei alla P.A., che contrasta con la natura teorica dell'incarico di durata transitoria e con il principio costituzionale del concorso pubblico.

Quale conferma degli effetti derivanti dalle misure generalizzate di contenimento, a partire dall'anno 2008, decrescono gli oneri per il personale in attività di servizio, ma salgono quelli per l'acquisizione di prestazioni esterne, che per i medici convenzionati passano da 10,7 a 34,3 mln di euro nel 2011.

La formazione del personale – essenziale anche per la professionalizzazione delle unità riconvertite ai nuovi assetti organizzativi e alle implementate procedure telematiche – registra una continua flessione degli impegni di spesa causata dalle ridotte risorse del budget imposta dalla legge, ma risente altresì del sottoutilizzo del 45% dell'importo assegnato.

12.6 Nel 2011 prosegue la ripresa del flusso contributivo, iniziata nel 2010, con un maggiore apporto specifico di circa 3,2 mld di euro.

Il più elevato gettito ha riguardato soprattutto il comparto del lavoro dipendente, trainato dalla crescita del principale Fondo del settore (+3,6 mld di euro) e strettamente connesso con la dinamica delle iscrizioni, che evidenziano un aumento di occupazione nelle imprese e in agricoltura.

Il comparto del lavoro autonomo inverte la tendenza rispetto al 2010 e fa registrare l'incremento delle entrate contributive (+0,8 mld di euro), essenzialmente collegato all'accresciuto numero degli iscritti nella Gestione commercianti (+2,4%).

Desta, tuttavia, preoccupazione l'andamento della Gestione separata – soprattutto in ottica di compensazione degli squilibri dello stesso comparto – che fa registrare un calo di 1,2 mld di euro, ad invarianza di aliquote rispetto al 2010 e nonostante l'aumento del numero degli iscritti, diminuiti nella fascia retributiva più elevata.

Un significativo consolidamento mostra l'emersione del lavoro occasionale di tipo accessorio, attraverso la crescente diffusione dello strumento dei buoni lavoro (voucher) che, tuttavia, conferma l'utilizzo prevalente nelle regioni del nord rispetto al Mezzogiorno – a maggiore vocazione agricola e a diffuso impiego di manodopera stagionale – e impone lo sviluppo di un adeguato sistema di controlli, volto ad evitare fenomeni elusivi delle regole poste alla base degli ordinari rapporti di lavoro.

In materia di contribuzioni assume rilievo la riscossione dei crediti corrispondenti, che avviene sia in via diretta che tramite gli agenti; nel 2011 sono aumentati gli incassi diretti (+7,4%) a fronte della diminuzione di quelli da agenti (-7,3%), per un totale di 6,4 mld di euro recuperati.

In ordine all'azione di recupero crediti si attendono effetti positivi dalla piena attuazione della legge n.122/2010 - che ha introdotto procedure semplificate, attribuendo valore di titolo esecutivo all'avviso di addebito - soprattutto sulla riscossione diretta, da cui deriverebbero minori aggi e spese di procedura a favore dei concessionari e minori aggravii per i contribuenti.

12.7 Le prestazioni aumentano di 4,1 mld di euro (+1,9%), sino all'ammontare di 219,6 mld, di cui 194,4 mld per rate di pensione e connessi trattamenti di famiglia e 25,2 mld per prestazioni temporanee; il maggiore incremento riguarda la componente pensionistica, per oltre 3,2 mld di euro, in virtù della perequazione automatica e del valore medio dei trattamenti liquidati nel 2011.

Emerge quale elemento di rilievo la diminuzione - sia in termini numerici (-1,5%) che di spesa (-0,8%) - dei trattamenti riferiti alla gestione degli invalidi civili, quale probabile effetto del nuovo procedimento per il riconoscimento del diritto alla prestazione.

Sulla dinamica della domanda di prestazioni, in particolare di tipo previdenziale, hanno inciso le numerose riforme che si sono susseguite a modifica tanto dei requisiti di accesso che delle decorrenze; le richieste di pensione di vecchiaia e di anzianità hanno toccato il minimo storico, a seguito dell'introduzione della c.d. "finestra mobile" prevista dalla legge n.122/2010.

La dilatazione delle prestazioni temporanee, di 853 mln di euro, testimonia la congiuntura economica ancora difficile - sebbene in attenuazione rispetto ai due anni precedenti - che ha visto la punta massima di 4,6 mld di euro nel 2009.

Nel 2011 diminuisce il numero di ore di Cassa integrazione autorizzate e utilizzate per gli interventi ordinari, straordinari e in deroga, ma rileva soprattutto - quale indicatore reale di difficoltà del sistema produttivo - l'aumento del "tiraggio", ovvero del rapporto tra ore autorizzate e ore utilizzate.

L'andamento si ricollega - in un rapporto inversamente proporzionale - all'aumento dei trattamenti di mobilità (+8,4%) e di disoccupazione (+4,6%), all'incremento del numero di cessazioni di imprese (+23%) e di fallimenti dichiarati (+7,4%) che si ripercuotono sulle domande di intervento del Fondo di garanzia del TFR (+16,8%).