

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale

#### S O M M A R I O

ESAME DEI RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE:	
Esame della relazione annuale sui bilanci consuntivi 2009 e 2010, preventivi 2010 e 2011 e bilanci tecnici attuariali degli enti pubblici ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	120
<i>ALLEGATO (Relazione annuale sui bilanci consuntivi 2009 e 2010, preventivi 2011 e 2012 e bilanci tecnici attuariali degli enti pubblici approvata dalla Commissione)</i> .....	122
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	121

#### ESAME DEI RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

*Venerdì 21 dicembre 2012. — Presidenza del presidente Giorgio JANNONE.*

#### **La seduta comincia alle 8.35.**

**Esame della relazione annuale sui bilanci consuntivi 2009 e 2010, preventivi 2010 e 2011 e bilanci tecnici attuariali degli enti pubblici.**

*(Seguito dell'esame e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame.

Il deputato Giorgio JANNONE, *presidente e relatore*, ricorda che la proposta di relazione annuale sui bilanci in titolo, il cui esame ha avuto inizio nella seduta del 12 dicembre scorso, rappresenta un momento culminante dell'attività della Commissione, in quanto la relazione sintetizza gli elementi principali emersi durante l'esame dei bilanci dei singoli enti e indi-

vidua possibili soluzioni alle problematiche evidenziate dall'esame stesso. Dopo aver ricordato che la bozza della relazione illustrata nella seduta precedente è stata inviata in pari data a tutti i commissari, auspica che si possa giungere nella seduta odierna ad una unanime approvazione.

Il senatore Elio LANNUTTI (IdV), nel ringraziare il relatore e gli uffici per il lavoro svolto, che ha consentito anche un recupero dell'arretrato in tema di esame dei bilanci degli enti pubblici, accumulato nella precedente legislatura, evidenzia il giudizio critico recentemente espresso dalla Corte dei Conti in relazione ai risultati gestionali dell'INPS e all'eccessivo ricorso alle consulenze esterne. Per ciò che concerne il contenuto della relazione, ritiene che la recente riforma della previdenza pubblica abbia prodotto anche degli effetti negativi con riferimento all'acuirsi di talune emergenze sociali che dovranno trovare una loro soluzione. Propone quindi di sfumare la parte della proposta di relazione nella quale sembrerebbero volersi particolarmente avvalorare le ul-

time decisioni in tema previdenziale. Manifesta altresì, talune perplessità sull'utilizzo dello strumento del fondo immobiliare ad apporto privato, evidenziando come lo stesso esiga un particolare controllo del livello di efficienza finanziaria.

La deputata Carmen MOTTA (PD), si associa ai ringraziamenti del senatore Lannutti e dichiara altresì di condividere le osservazioni svolte. Ritiene in particolare che l'intervento di riforma del sistema previdenziale attuato dal Ministro Fornero presenti degli aspetti che potrebbero essere suscettibili – sulla base di quelle che risulteranno essere le tendenze di medio lungo periodo della spesa pensionistica – di un loro ripensamento, con particolare riferimento alla possibilità di poter reintrodurre meccanismi di pensionamento legati alle cosiddette « quote ». Sottolinea inoltre, che per quanto riguarda le operazioni Scip1 e Scip2 il giudizio espresso dalla Commissione debba avere un carattere più critico. Propone infine, una specificazione da inserire nella premessa della relazione, che evidenzi come, per ciò che concerne l'esame dei bilanci delle Casse privatizzate, una parte delle risultanze di carattere finanziario siano già emerse attraverso l'indagine conoscitiva che la Commissione ha svolto sulla situazione economico finanziaria delle stesse.

Il deputato Giuliano CAZZOLA (PdL), si associa ai ringraziamenti espressi dai colleghi nei confronti degli uffici e pro-

pone di evidenziare come le misure recentemente adottate, pur avendo rafforzato la stabilità del sistema, abbiano prodotto talune problematiche con particolare riferimento ai cosiddetti « esodati » e alle ricongiunzioni onerose.

Il deputato Giorgio JANNONE, *presidente e relatore*, nel concordare con le osservazioni espresse, si associa ai ringraziamenti e intende evidenziare la qualità del lavoro che la Commissione ha prodotto nel corso della legislatura grazie al contributo dei singoli commissari e al supporto degli uffici. Pone quindi in votazione la proposta di relazione rielaborata sulla base delle integrazioni indicate.

La Commissione approva all'unanimità la proposta di relazione annuale, sui bilanci consuntivi 2009 e 2010, preventivi 2010 e 2011 e bilanci tecnici attuariali degli enti pubblici.

**La seduta termina alle 9.10.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Venerdì 21 novembre 2012. — Presidenza del presidente Giorgio JANNONE.*

L'ufficio di presidenza integrato dei rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 9.10 alle 9.15.

ALLEGATO

**RELAZIONE ANNUALE SUI BILANCI CONSUNTIVI 2009 e 2010,  
PREVENTIVI 2011 e 2012 e BILANCI TECNICI ATTUARIALI DEGLI  
ENTI PUBBLICI APPROVATA DALLA COMMISSIONE**

*Premessa*

La presente relazione si inserisce a chiusura delle attività che la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale ha svolto nel corso della XVI legislatura, e che l'hanno vista impegnata, oltre che nell'attività di carattere ordinario (di analisi dei risultati gestionali degli enti), anche in indagini conoscitive di approfondimento dei temi maggiormente delicati per la vita degli enti; si ricorda in particolare che la Commissione ha condotto un approfondito studio sulla situazione economico-finanziaria delle Casse privatizzate anche in relazione alla crisi dei mercati internazionali, e sulle problematiche relative alla gestione del patrimonio immobiliare degli enti sia pubblici che privati. Ulteriore ambito di attività è consistito in cicli di audizioni svolte ai sensi dell'articolo 143 comma 2 del Regolamento, che hanno inteso fornire un ulteriore contributo conoscitivo per specifiche tematiche rientranti nelle competenze istituzionali della Commissione.

Con specifico riferimento alla attività di analisi dei risultati gestionali degli enti, va peraltro sottolineato come la Commissione abbia conseguito – per quanto concerne il comparto previdenziale pubblico – l'obiettivo di recuperare l'arretrato accumulato nella precedente legislatura (anche a causa della anticipata conclusione della stessa), con la possibilità di poter così offrire ai lavori della Commissione che si costituirà

nella XVII legislatura maggiore attualità all'attività di confronto e verifica dei risultati contabili.

Per ciò che concerne l'esame dei bilanci delle casse privatizzate, si evidenzia peraltro come l'esame che verrà effettuato nella prossima legislatura rappresenti il completamento di un'attività sui risultati gestionali delle stesse che la Commissione ha già approntato attraverso le risultanze che sono emerse con l'indagine conoscitiva sulla situazione economico-finanziaria delle Casse privatizzate anche in relazione alla crisi dei mercati internazionali.

Con la relazione in oggetto si intende, quindi, rimettere all'attenzione del Parlamento le principali evidenze raccolte dall'analisi dei bilanci consuntivi 2009-2010, preventivi 2010-2011 e bilanci tecnici attuariali degli enti pubblici di previdenza e assistenza, nonché formalizzare le considerazioni svolte e le conclusioni cui si è pervenuti nel corso dell'attività di tale esame, al fine di poter offrire spunti di riflessione ed ipotesi di intervento a fronte di alcune specifiche criticità che si sono palesate.

**Lo « stato di salute » della previdenza pubblica in generale.**

L'analisi svolta per gli esercizi considerati ha dimostrato – nella permanenza della legislazione in materia vigente al 2010 – una situazione di strutturale squilibrio del sistema della previdenza pubblica italiana.

Le criticità del sistema risultano evidenti, in prima istanza, dall'indice di copertura delle entrate contributive rispetto

alla spesa pensionistica per le quattro gestioni complessive di Inps, Inpdap, Ipost e Enpals, e di cui si fornisce di seguito una

tabella riassuntiva sulla base dei dati desunti dai bilanci consuntivi 2010 e riportati per mln/ euro:

<i>Ente</i>	<i>Entrate</i>	<i>Uscite</i>	<i>Indice di copertura</i>
Inps	147.647	215.533 *	0,69
Inpdap	58.274	67.088	0,87
Ipost **	627	921	0,63
Enpals	1.326	917	1,44

\* importo comprensivo delle « Spese per prestazioni temporanee »; escludendo le stesse, l'indice risulta pari a 0,82.

\*\* dati al 31 maggio 2010.

Ad analoga considerazione si perviene esaminando il rapporto demografico iscritti/pensioni; se si trascura l'Enpals, infatti, per tutti gli altri enti si registrano rapporti di poco superiori all'unità, che tra l'altro si inseriscono in un *trend* di progressiva riduzione del valore, causato da un aumento dei pensionati superiore a quello degli iscritti.

<i>Ente</i>	<i>Iscritti/Pensioni Anno 2010</i>
Inps	1,1
Inpdap	1,2
Ipost	1,1
Enpals	5,4

Alla fotografia fornita da questi due indicatori, che rilevano segnali di preoccupazione sulla sostenibilità attuale, vanno affiancate le recenti riforme attuate – in proseguimento di un impegno riformatore di oltre un ventennio – con le leggi n.122 del 2010 e n. 214 del 2011 che hanno previsto un innalzamento dei requisiti di anzianità e vecchiaia per l'erogazione delle prestazioni pensionistiche congiuntamente all'introduzione delle cosiddette « finestre mobili », nonché l'estensione generalizzata del metodo di calcolo contributivo, pur rilevandosi l'esistenza di alcune connesse criticità. Se in effetti le misure adottate hanno rafforzato la stabilità del sistema pubblico, vi è la permanenza di delicati problemi di gestione della fase di transizione, a cui si è cominciato a provvedere

con gli interventi del Parlamento a favore dei cosiddetti « esodati » e della revisione delle norme sulla ricongiunzione onerosa. Si ritiene peraltro che una riflessione – nella costanza del sistema contributivo e valutate quelle che risulteranno essere le tendenze di medio-lungo periodo della spesa pensionistica sulla base della riforma attuata – potrà essere fatta in futuro circa l'opportunità di poter reintrodurre anche una facoltà di pensionamento legata al meccanismo delle cosiddette « quote », in un contesto che possa prevedere predefiniti margini di flessibilità in uscita.

Nell'analisi che segue si darà quindi conto delle più importanti risultanze emerse per i singoli enti.

### **Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).**

In relazione agli esercizi considerati la situazione dell'Inps, per quanto attiene l'aspetto economico patrimoniale complessivo, riporta nel 2010 il conseguimento di un risultato netto di esercizio negativo pari a –1.375 milioni di euro, con un decremento in valore assoluto rispetto al 2009 di 4.577 milioni (per il 2011 la stima previsionale è di 365 milioni di euro).

In sede di analisi dei dati gestionali aggregati, la Commissione ha in partico-

lare evidenziato che il risultato economico del 2010, scomposto nei risultati delle singole gestioni, evidenzia un avanzo positivo di 1.044 milioni della « Gestione trattamenti economici temporanei ai dipendenti » e di 8.183 milioni della « Gestione parasubordinati », situazione che andava a coprire i disavanzi strutturali delle altre gestioni, in particolare della « Gestione artigiani » (-5.068 mln) e degli squilibri presenti nelle separate contabilità dei Fondi soppressi Trasporti, Telefonici, Elettrici ed *ex* INPDAI, che presentano dei disavanzi rispettivamente pari a -995 mln, -807 mln, -1.913 mln e -3.495 mln. È stato peraltro sottolineato come tale meccanismo compensativo abbia subito una certa attenuazione in virtù del progressivo indebolimento del ruolo di sostegno dell'avanzo della Gestione prestazioni temporanee, il cui risultato di esercizio sia per il 2009 che per il 2010 ha presentato una notevole contrazione, quantificabile, se rapportato al valore registrato nel 2008, in circa 5.000 milioni di euro.

Le entrate contributive complessivamente accertate nel bilancio consuntivo 2010 ammontano a 147.647 milioni di euro e risultano sostanzialmente in linea con le entrate contributive registrate nel 2009, pari a 145.031 milioni di euro. Sul versante delle uscite, le spese per prestazioni istituzionali sono state nel 2010 pari a 215.533 milioni di euro, in crescita del 3 per cento rispetto al dato riportato nel consuntivo del 2009 in cui detta voce si attestava a 209.169 milioni di euro.

I dati 2010 confermano quindi per l'Inps le criticità strutturali evidenziate anche nell'analisi dei precedenti esercizi, e cioè il sistema:

a) si fa carico di situazioni strutturalmente in perdita con prospettive di aggravamento continuo per il futuro quali quelle della previdenza relativa alle tre gestioni dei lavoratori autonomi (coltivatori diretti, commercianti ed artigiani) cui si aggiungono i disavanzi delle separate contabilità degli *ex* fondi speciali Trasporti, Telefonici, Elettrici, e del fondo *ex* Inpdai;

b) presenta risultati apparentemente vicini all'equilibrio solo grazie ai contributi della Gestione prestazioni temporanee e dei parasubordinati, e comunque assorbe sempre maggiori risorse da parte dello Stato. Con riferimento alla Gestione prestazioni temporanee, si ribadisce peraltro l'attenzione su come la crisi finanziaria tuttora in atto abbia determinato un indebolimento dei suoi saldi attivi, non consentendo più il formarsi dei consueti avanzi di esercizio, in quanto le risorse sono state impiegate nelle finalità istituzionali con particolare riferimento alle prestazioni riguardanti il mercato del lavoro, circostanza che – a giudizio della Commissione, così come riportato anche nelle osservazioni espresse in sede di esame dei bilanci dell'ente – potrebbe essere l'occasione per valutare l'opportunità di aprire una riflessione sul ruolo degli ammortizzatori sociali, anche alla luce della recente riforma del mercato del lavoro attuata con la legge n. 92 del 2012.

Ancora più problematico appare il quadro delineato dalle risultanze contenute nel « bilancio tecnico-attuariale riferito al periodo 2011-2020 » che – predisposto sulla base della normativa vigente al 27.10.2011, data di adozione della determinazione del presidente dell'Inps con la quale è stata disposta la verifica – prevede che il conto economico derivante dalla somma di tutte le gestioni amministrare si presenti negativo nel suo risultato di esercizio per tutto il periodo di osservazione, con una tendenza crescente che parte da un valore di -1.915 mln/ euro nel 2011 ed arriva a -10.239 mln/ euro nel 2020. A livello disaggregato, di singole gestioni, è risultato in particolare che sono quattro le componenti fondamentali che – costituendo oltre il sessanta per cento del valore e del costo della produzione complessiva – concorrono al risultato finale:

il risultato d'esercizio del FPLD, che ha un andamento negativo nella seconda parte del periodo di proiezione e quindi genera un deterioramento dell'equilibrio gestionale, passando da un valore di 1.083 mln/ euro nel 2011 a -2.623 nel 2020;

la Gestione prestazioni temporanee, che dopo una flessione del risultato economico positivo in un primo periodo, migliora successivamente;

le tre Gestioni speciali dei lavoratori autonomi, il cui disavanzo d'esercizio già presente all'inizio del periodo di osservazione si aggrava ulteriormente passando da -10.010 a -16.677;

la Gestione separata che manterrà, nel periodo considerato, risultati positivi di gestione (passando da 7.330 mln/ euro nel 2011 a 9.682 mln/ euro nel 2020) .

I riflessi che tale andamento gestionale negativo provoca sulla consistenza del Patrimonio netto dell'Istituto – il cui valore nel 2011 è quantificato in 41.646 mln/ euro – sono tali da azzerarne le risorse disponibili nell'arco dei primi sette anni del periodo di osservazione, dopodiché negli ultimi tre anni i risultati negativi sembrano addirittura subire una accelerazione con la conseguenza che il *deficit* patrimoniale a fine periodo ammonta a -20.830 mln/ euro.

In conclusione, poiché l'analisi effettuata riporta una situazione economico-finanziaria attuale e prospettica che presenta una tendenza di accentuato squilibrio (e che comunque prescinde, come già puntualizzato, dalle modifiche ed integrazioni normative intervenute in particolare con la cosiddetta « legge Fornero » in quanto non ricomprese nell'ambito temporale considerato), il punto su cui la Commissione intende raccomandare la massima attenzione riguarda la necessità di verificare attentamente l'effettivo impatto che le recenti innovazioni legislative di riforma del sistema pensionistico produrranno sull'equilibrio della gestione finanziaria nel medio e lungo periodo, a partire innanzitutto da quelle che saranno le risultanze che emergeranno dal prossimo Bilancio tecnico dell'Inps previsto al 1° gennaio 2014, e il cui nodale rilievo contabile deriverà dall'essere comprensivo anche delle gestioni *ex Inpdap* ed *ex Enpals*.

### **Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP).**

Per quanto riguarda l'analisi dei bilanci consuntivi relativi al biennio 2009-2010, con riferimento all'andamento della gestione unitaria complessiva dell'Istituto emerge un peggioramento di tutte le principali risultanze; in particolare:

il disavanzo economico nel 2010 è pari a -9.025,1 milioni di euro, con un incremento del 73,6 per cento rispetto a quello registrato nel precedente esercizio, che risultava di -5.198,1 euro (per il 2011 la stima previsionale è di -10.080 milioni di euro);

il patrimonio netto dell'esercizio 2010 è pari a 285,9 milioni di euro, ed ha subito un decremento del 96,93 per cento rispetto al dato del 2009 (pari a 9.311 milioni di euro).

Le entrate contributive globali nel 2010 ammontano a 58.274 milioni di euro, con un incremento rispetto al 2009 (57.389 milioni) dell'1,54 per cento. La spesa per le prestazioni pensionistiche nel 2010 risulta pari a 58.277 milioni di euro, con un maggior onere di 1.973 milioni di euro rispetto all'anno precedente (56.304 milioni). L'incremento, pari al 3,51 per cento, è dovuto a una serie di fattori quali l'aumento di 523 euro del valore medio dell'importo annuo di pensione, che passa da 20.813 euro del 2009 a 21.336 del 2010 (+2,5 per cento di cui il 70 per cento dovuto alla perequazione automatica), il maggior numero dei trattamenti corrisposti (+1,78 per cento), e la più alta attesa di vita media degli assistiti.

Le spese per le prestazioni di fine servizio (TFS) e fine rapporto (TFR) presentano nel biennio considerato un incremento del 25,87 per cento, passando da 6.863 milioni di euro nel 2009 a 8.639 nel 2010.

Sulla base delle cifre sopra esposte, in termini finanziari lo sbilancio tra il gettito contributivo e le spese per i trattamenti pensionistici raggiunge l'ammontare di

7.049,1 milioni di euro (5.865,2 milioni nel 2009). Lo sbilancio evidenziato ha reso necessario – come già detto – il ricorso ad anticipazioni di tesoreria a carico del bilancio dello Stato (*ex* articolo 35 della legge n. 448 del 1998) per 6.221 milioni di euro. In relazione a tale aspetto, si segnala ulteriormente – come già fatto in occasione dell'esame dei precedenti bilanci consuntivi dell'ente – il contenuto della proposta di legge C. 3096, all'esame della Commissione Lavoro della Camera in sede referente, che – al fine di ridurre gli squilibri di parte corrente dell'Inpdap – autorizza trasferimenti pubblici a carico dello Stato a sostegno delle gestioni previdenziali e a titolo definitivo, prevedendo altresì che le somme per anticipazioni ricevute negli esercizi precedenti e iscritte tra le passività siano da intendersi trasferite a titolo definitivo. Si evidenzia come attraverso tale meccanismo contabile si verrebbe a ridurre quindi il disavanzo di gestione e i relativi squilibri di parte corrente, senza alcun impatto aggiuntivo sui risultati della finanza pubblica.

Compiendo un esercizio di disaggregazione del risultato economico complessivo, tra le diverse gestioni assume rilevanza il *deficit* relativo alla gestione dei dipendenti dello Stato, che nel 2010 ammonta a 4.231,76 milioni di euro (quasi il 60 per cento del totale) e, come riportato nella relazione del Collegio sindacale, assume carattere strutturale, anche sulla base del processo di riordino delle pubbliche amministrazioni e del relativo blocco delle assunzioni. Anche la gestione degli Enti locali risulta in *deficit*, con uno sbilancio di 3.668,65 milioni di euro, e con entrate contributive che assicurano un grado di copertura del 79,8 per cento.

Per ciò che concerne le tendenze di medio-lungo periodo, l'ultimo bilancio tecnico attuariale disponibile è al 31.12.2008 (non tiene quindi conto neanche delle modifiche ed integrazioni normative intervenute con la legge n. 122 del 2010, oltre a quelle della n. 214 del 2011), e le stime ivi riportate prefigurano un quadro di instabilità della tenuta finanziaria del sistema pensionistico pubblico, con un di-

savanzo economico che risulta essere crescente fino all'anno 2030 per poi iniziare a diminuire progressivamente negli anni in cui iniziano ad avere effetto i provvedimenti introdotti con la legge n. 335 del 1995 (c.d. « riforma Dini »), mentre l'annullamento del saldo previdenziale avverrebbe solo successivamente all'anno 2050. A fronte di proiezioni che dimostrano una eccessiva lentezza nell'entrata a regime delle misure di contenimento introdotte dalla legge 335/95, deve inoltre evidenziarsi – come ulteriore fattore di criticità – che le recenti misure di riduzione del numero dei dipendenti pubblici, mancata stabilizzazione dei precari e relativi blocchi del *turnover* – legate ai più generali provvedimenti di contenimento della spesa pubblica attuati soprattutto nel corso dell'ultimo anno – potrebbero far ritenere non più adeguate le ipotesi e i parametri utilizzati per la costruzione della platea contributiva su cui sono state elaborate le relative proiezioni.

Prendendo atto dello scenario sopra illustrato, congiuntamente alla circostanza che l'istituto non dispone delle leve gestionali per incidere o modificare l'evoluzione della platea dei propri iscritti, dipendendo la stessa come è evidente da fattori esterni che si muovono come detto nel senso di una riduzione della platea contributiva, si ribadiscono le medesime raccomandazioni già formulate in precedenza, riservando la massima attenzione nell'attività di analisi di quelle che risulteranno essere le risultanze attuariali riferite allo specifico comparto previdenziale dei lavoratori pubblici.

#### **Istituto Postelegrafonici (IPOST).**

Con riferimento alla gestione caratteristica dell'Ipost, emerge che la situazione dell'ente è di « precario » equilibrio, in quanto pur essendo stato l'ente in grado di mantenere fino alla sua soppressione – avvenuta con l'articolo 7 del decreto-legge n. 78 del 2010 – una situazione economico finanziaria di segno positivo, senza ricevere alcun trasferimento statale fino alla sua incorporazione nell'Inps – con

l'inglobamento del relativo avanzo patrimoniale pari a 2.413 milioni –, i dati finali relativi al 2010 evidenziano, per ciò che concerne la gestione quiescenza, una strutturale diminuzione delle entrate contributive, dovuta alla riduzione del numero dei contribuenti che passano da 156.806 unità del 2009 a 154.150 unità del 2010. Congiuntamente, sul fronte delle uscite, sull'aumento della spesa previdenziale incide l'allargamento della platea dei pensionati che passano dai 134.563 rilevati nel bilancio consuntivo 2009 ai 136.932 rilevati al 31 maggio 2010.

La richiamata tendenziale situazione di squilibrio per la gestione quiescenza emerge anche dai risultati delle proiezioni trentennali contenute nel Bilancio Tecnico al 31 dicembre 2008, ove viene rappresentato, per la prima volta, un valore negativo del patrimonio netto di detta gestione al termine dell'anno 2021, pur in costanza del mantenimento di saldi positivi per le altre cinque gestioni (assistenza, cassa integrativa, fondo credito, mutualità, immobili).

D'altra parte la Commissione aveva già avuto modo di rilevare come la platea Ipost rappresenti una sorta di bacino chiuso che potrebbe soffrire di due problemi principali che si sono già manifestati: il contenimento delle assunzioni da parte di « Poste italiane S.p.A. », o comunque il ricorso da parte di quest'ultima a forme contrattuali flessibili rientranti nel perimetro di competenza Inps. Si intende quindi evidenziare come tale processo di rimodulazione del comparto lavorativo in questione, con la conseguente redistribuzione delle gestioni previdenziali di riferimento, rappresenti un ulteriore motivo di opportunità – oltre che per le economie di scala derivanti dal correlato processo di integrazione logistico-funzionale – nei confronti dell'avvenuto accorpamento dell'ente nell'Inps, ferma restando la necessità di verificare anche in tale caso il reale impatto che le recenti innovazioni legislative di riforma del sistema pensionistico produrranno anche sull'equilibrio della ge-

stione finanziaria nel medio e lungo periodo per il costituito fondo di quiescenza Poste dell'Inps.

#### **Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo e gli sportivi professionisti (ENPALS).**

Il 2010 si caratterizza per un risultato di esercizio in incremento del 16,7 per cento (essendo lo stesso passato da 294,1 milioni di euro nel 2009 a 343,5 milioni nel 2010), cui corrisponde nel medesimo periodo un incremento del patrimonio netto pari al 13,7 per cento (che passa da 2.475,7 a 2.815,5 milioni di euro).

Relativamente alla gestione previdenziale, il gettito dei contributi registra un *trend* positivo, passando da 1.265 milioni di euro nel 2009 a 1.326 milioni nel 2010 con un incremento del 4,8 per cento, mentre la spesa previdenziale passa da 906,5 a 916,9 milioni di euro con un aumento del 1,1 per cento. Il saldo previdenziale – sulla base delle esposte cifre – è pari a 358,2 milioni di euro nel 2009 e 408,7 milioni nel 2010, con un tasso di crescita del 14,1 per cento. Tali eccedenze di contributi in rapporto alla spesa per prestazioni trovano riflesso nei risultati delle proiezioni contenute nel bilancio tecnico al 1° gennaio 2010 dell'ente, in cui emerge che, supposto invariato il quadro normativo di riferimento e inalterate le basi tecniche adottate, risulta assicurata per il prossimo trentennio la sostenibilità finanziaria sia del Fondo pensione lavoratori dello spettacolo sia del Fondo pensione sportivi professionisti, anche se il margine del gettito contributivo in relazione alla spesa per prestazioni istituzionali si riduce di anno in anno e dovendo sempre considerare comunque una certa aleatorietà nella definizione della platea contributiva di riferimento.

#### **L'istituzione del « Polo globale » della salute e sicurezza sul lavoro e relativi riflessi gestionali.**

Nel corso del 2010 l'Inail, a seguito dell'avvenuta incorporazione dell'Ipsema



(e dell'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro-Ispesl) disposta dall'articolo 7 del decreto-legge n. 78 del 2010, ha accresciuto le proprie competenze istituzionali, essendo state tutte ricondotte in capo all'istituto le responsabilità di gestione delle competenze in materia di prevenzione della salute e di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni del lavoratore, pervenendosi così all'istituzione di un unico « Polo della salute e sicurezza sul lavoro ».

Attraverso tale previsione normativa si è quindi concretizzato un disegno da tempo auspicato dalla Commissione – si ricordano in tal senso anche gli orientamenti espressi nella scorsa legislatura – e il cui obiettivo prefissato è quello di realizzare un nuovo modello di « tutela globale » del lavoratore assicurato; modello questo, destinato ad arricchire le tradizionali funzioni assicurative, collocandosi nel nuovo sistema di prevenzione dei rischi disciplinato dal T.U. sulla salute e sicurezza del lavoro, di cui al d.lgs. n.81/2008, come modificato dal d.lgs. 106/2009.

Relativamente quindi alla gestione economico-patrimoniale del comparto complessivamente inteso, nel 2010 l'avanzo economico dell'Inail si attesta a 1.333,8 milioni di euro, in riduzione di circa il 35 per cento rispetto al risultato registrato nell'esercizio precedente (2.041,6 milioni). Come evidenziato nella relazione del presidente allegata al bilancio consuntivo 2010, il decremento registrato risente anche della forte diminuzione delle entrate contributive per circa 600 milioni di euro, ciò anche « a causa della traslazione temporale delle conseguenze della crisi finanziaria iniziata alla fine del 2008 »; viene inoltre evidenziata anche una maggiore propensione alla morosità delle ditte in situazioni di difficoltà finanziarie. Nonostante questa differenza con il passato esercizio, il predetto risultato positivo – complessivo anche degli apporti delle nuove attività derivanti dall'integrazione con le gestioni *ex* Ipsema ed *ex* Ispesl – permette di mantenere l'importo dell'avanzo economico in linea con il *trend* degli ultimi anni.

In virtù del predetto avanzo economico relativo all'esercizio 2010, il precedente disavanzo patrimoniale complessivo di euro 456,9 milioni al 31.12.2009 si attesta ad un avanzo patrimoniale di euro 992 milioni al 31.12.2010, che concretizza l'inversione di tendenza permettendo di registrare un risultato positivo. Di ciò fa parte anche l'apporto patrimoniale derivante dagli enti incorporati Ipsema ed Ispesl, che risultano pari rispettivamente a 79,9 e 35 milioni di euro. È importante peraltro ricordare come, da un punto di vista contabile, sulla consistenza del Patrimonio netto influisca in termini riduttivi l'iscrizione tra le Passività della voce « Riserve tecniche » – consistenti in accantonamenti per gli oneri delle rendite costituite e da costituire – e che presenta un valore di euro 25.405 milioni di euro per il 2009 e 26.019 per il 2010.

Si evidenzia inoltre che le stime contenute nel bilancio preventivo 2011 riportano un avanzo patrimoniale in ulteriore incremento, pari a circa 1.031 milioni di euro (+3,9 per cento).

Con riferimento alla gestione caratteristica, il gettito dei contributi passa da 10.657 milioni di euro nel 2009 a 10.087 milioni nel 2010 con un decremento del 5,3 per cento, mentre le uscite per prestazioni risultano pari a 7.279 milioni di euro nel 2009 e 7.053 milioni nel 2010 (-3,1 per cento). Le previsioni per il 2011 sono di entrate contributive per 10.058 milioni di euro ed uscite per 7.701 milioni. Il saldo contributivo – sulla base delle esposte cifre – è pari a 3.378 milioni di euro nel 2009 e 3.034 milioni nel 2010, con un corrispondente grado di copertura delle entrate contributive rispetto alle uscite contributive che si mantiene costante a 1,4 nel periodo considerato.

Dai dati contabili sopra esposti trova quindi conferma la sostanziale solidità finanziaria dell'istituto, per il quale si renderà necessario monitorare la concreta realizzazione del « polo della salute e della sicurezza », verificandone il consolidamento delle attività sia di studio e ricerca scientifica che di prevenzione dei fenomeni infortunistici. Proprio tale consoli-

damento richiederebbe peraltro, in materia di utilizzo delle risorse finanziarie a disposizione dell'ente, l'adozione di soluzioni parzialmente diverse a quelle oggi previste, con specifico riferimento alle disponibilità liquide infruttifere obbligatoriamente depositate presso la Tesoreria dello Stato e di cui si dirà più diffusamente in sede di conclusioni della presente relazione.

### Conclusioni

Le evidenze gestionali riferite agli esercizi 2009-2010 (in particolare quelle relative al rapporto tra entrate contributive e prestazioni pensionistiche) dovrebbero far ritenere inevitabile l'intervento di riforma attuato, in quanto l'analisi svolta ha dimostrato come, a normativa invariata, il sistema non sarebbe risultato « sostenibile » neppure nel medio periodo. Se, chiaramente, le ragioni della riforma sono state anzitutto di natura economico-finanziaria, non va dimenticato come alla base della stessa vi siano anche motivazioni di ordine « morale », con particolare riferimento alla misura di estensione *erga omnes* del sistema di calcolo contributivo, che ha sanato una situazione di oggettiva disparità di trattamento che difficilmente poteva continuare a trovare una sua giustificazione in requisiti legati ad una maggiore o minore anzianità di servizio.

L'analisi di dettaglio della situazione dei singoli enti porta tuttavia a ritenere che la riforma attuata abbia lasciato alcune questioni aperte, come quella relativa alla ricerca di soluzioni che portino al conseguimento di maggiore equità ed equilibrio tra le varie gestioni pensionistiche; il riferimento è a quanto già precedentemente illustrato in merito alle criticità emerse dall'analisi disaggregata delle risultanze contabili dell'Inps, e da cui si rileva che rimane aperta l'opportunità — che la Commissione rimette alla valutazione degli organi competenti — circa l'adozione di ulteriori specifiche misure per il risanamento delle tre Gestioni speciali dei lavoratori autonomi e, nell'ambito

del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle separate contabilità dei cosiddetti « fondi speciali » Trasporti, Elettrici, Telefonici, ed *ex* Inpdai, la cui situazione contabile è inevitabilmente destinata a peggiorare, considerato che ad una progressiva riduzione del numero degli iscritti si contrappone un aumento del numero delle pensioni. In effetti non può non rilevarsi come con riferimento a tali fondi continui a persistere un certo squilibrio nella ripartizione fra le varie categorie degli « oneri » e dei « vantaggi » del sistema, con chi è arrivato prima che riesce a far gravare i propri *deficit* strutturali sullo Stato, e chi arriva dopo (come i parasubordinati) che non solo oggi paga con i propri contributi la pensione di altre categorie, ma in più corre il rischio di non arrivare a percepirne una adeguata per se stesso.

Né può ritenersi ipotizzabile che la Gestione parasubordinati continui nel lungo periodo a registrare avanzi tali da compensare i risultati negativi delle altre gestioni. La Gestione parasubordinati, infatti, oggi registra avanzi significativi in quanto gestione di recente costituzione (*ex* legge n. 335 del 1995), che sta vivendo la sua prima fase evolutiva, caratterizzata da una crescita sostenuta degli iscritti a fronte di un numero quasi inesistente di prestazioni erogate. Ma non deve sottovalutarsi il fatto che la platea di tale gestione può variare sia in relazione a modifiche del quadro normativo, sia in funzione dell'evoluzione del mercato del lavoro, e sia per una eventuale redistribuzione degli attuali assicurati nell'istituto.

Deve altresì rimarcarsi come, proprio al fine di valorizzare la tutela della gestione caratteristica, risulti necessario prestare la massima attenzione a tutti quegli altri aspetti (es. gestione del patrimonio, spese di funzionamento) che possono impattare sui conti degli enti. In tale ambito, l'attività svolta ha fatto emergere in particolare la necessità di rivedere le modalità di gestione del patrimonio immobiliare residuo dalle operazioni di cartolarizzazione, i cui risultati insoddisfacenti in alcuni casi piuttosto che garantire dei

rendimenti positivi, danno luogo a delle perdite. Si evidenzia come tale situazione continui in effetti a permanere per l'Inps, la cui gestione del patrimonio immobiliare da reddito nel consuntivo 2010 ha rilevato entrate per 38,1 milioni, a fronte delle quali si registrano spese per 93,2 milioni, determinando un risultato negativo netto di 55,1 milioni. Poiché comunque sembra effettivamente prevedibile che i costi di gestione del patrimonio immobiliare pubblico siano superiori rispetto a quelli ottenibili da gestori privati specializzati, andranno monitorate le operazioni in atto di trasferimento del patrimonio immobiliare ad un Fondo immobiliare ad apporto privato, controllandone il livello di efficienza gestionale, anche per ciò che riguarda il prosieguo dell'attività di dismissione. D'altra parte è stato evidenziato più volte nel corso dell'attività della Commissione come le tecniche di disinvestimento precedentemente attuate non si siano dimostrate del tutto proficue per gli enti pubblici. Si rimanda a tal proposito anche alle risultanze che sono emerse nel corso dell'indagine conoscitiva che la Commissione ha condotto sulla gestione e dismissione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, e che nel caso di quelli pubblici ha dimostrato una certa onerosità delle operazioni Scip1 e Scip2, i cui costi finali decretano un esito negativo dell'intera operazione.

Con riferimento invece alla dotazione di immobili con destinazione strumentale, si evidenzia come l'avvenuta soppressione (realizzata con le leggi n. 122 del 2010 e n. 214 del 2011) di Ipost, Inpdap ed Enpals con l'attribuzione delle relative funzioni all'Inps – e i cui impatti in termini di efficienza del servizio in relazione alle esigenze degli utenti, stante ancora l'assenza dei relativi decreti ministeriali di trasferimento delle risorse strumentali, umane e finanziarie degli enti soppressi, dovrà costituire oggetto di particolare attenzione per la Commissione che si costituirà nella prossima legislatura – rappresentano una importante occasione per procedere ad un efficiente processo di razionalizzazione degli spazi (soprattutto

di quelli relativi alle sedi decentrate) attraverso la configurazione di una struttura organizzativa dall'aspetto dimensionale più ridotto e dalla minore complessità, pur cercando di salvaguardare l'attuale presenza territoriale. Al relativo accorpamento di sedi potrà così conseguire sia un incremento della dotazione destinata a investimento o dismissione, sia una riduzione delle locazioni passive e delle spese di funzionamento. Analoghe considerazioni possono essere fatte sulla valutazione della consistenza degli spazi degli immobili strumentali dell'Inail ed ex Ipsema (nonché ex Ispesl), al fine di realizzare risparmi sui costi di gestione degli immobili utilizzati a fini istituzionali e sugli eventuali canoni di locazione passiva sostenuti; emerge in particolare dal contenuto del bilancio consuntivo 2010 che l'ex Ispesl è in locazione in tutti i suoi dipartimenti territoriali, mentre l'Inail e l'ex Ipsema sono quasi dovunque proprietari delle loro sedi territoriali dove, peraltro, esistono adeguati spazi disponibili per accogliere il personale in forza presso gli stabili detenuti in locazione passiva.

Per ciò che concerne le attività finanziarie, l'opinione emersa nel corso dei lavori della Commissione è nel senso di ritenere che le caratteristiche relative alla *mission* di un ente previdenziale, ancorché pubblico, richiederebbero l'adozione di soluzioni parzialmente diverse rispetto a quelle riferite alla generalità della pubblica amministrazione, attuando un modello che consenta dei margini, pur definiti, di autonomia operativa, al fine di poter conseguire una soglia di rendimento tale da influire positivamente sulla situazione contabile complessiva. Tale opportunità risulta ad oggi preclusa a causa dell'operante vicolo di Tesoreria previsto dalla legge n. 720 del 1984, *«Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici»*, e che ha determinato (anche per gli esercizi 2009-2010) la presenza, sulla composizione patrimoniale degli enti, di una eccessiva quantità di disponibilità liquide infruttifere. In particolare, oggetto di attenzione è stata ritenuta dalla Commissione la situazione del-

l'INAIL, le cui somme infruttifere depositate in Tesoreria alla data del 31 dicembre 2010 sono risultate ammontare a 17.514.613.855 euro; ciò ha indotto la Commissione in maniera collegiale – anche sulla base di quanto convenuto nel corso dell'Ufficio di Presidenza del 7 novembre 2012 – a farsi portatrice di una specifica iniziativa di indirizzo, che ha portato alla presentazione sia alla Camera che al Senato di due identiche mozioni – A.C. 1/01188 con la prima firma del presidente Jannone e A.S. 1/00724 con la prima firma del senatore Lannutti – con il fine di impegnare il Governo ad assumere iniziative atte a prevedere la possibilità di svincolare le disponibilità liquide dell'ente dal vincolo di Tesoreria attualmente esistente, allo scopo di un loro

utilizzo per finalità coerenti con la *mission* dell'istituto; si sottolinea in tale sede come il contenuto di detto indirizzo, pur specifico per l'Inail, sia da ritenersi valido anche per l'Inps.

Infine, per quanto attiene i costi di funzionamento, ed in particolare quello del personale, si è riscontrata una generalizzata crescita, a fronte, peraltro, di un organico sostanzialmente stabile o addirittura in riduzione, circostanza meritevole di una certa attenzione da parte degli organi gestionali, anche sulla base di quelli che sono gli obiettivi di risparmio futuri definiti dalla vigente normativa, ed in particolare dalla legge n. 135 del 2012, « *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini* » (c.d. Spending Review).