

Al 31.12.2008 l'attività di vigilanza nei confronti dei committenti, ha interessato 9.090 soggetti, ai quali si sono aggiunti 249 c.d. "professionisti".

Nell'analisi dei 9.090 committenti ispezionati i dati della seguente tabella evidenziano: 8.495 situazioni irregolari (93%); 250 sconosciuti; accertamenti pari 89.516.000 euro; 1.145 lavoratori in nero.

Committenti						
Regioni	Visitati	Irregolari	%	Soggetti non iscritti	Lavoratori in nero	Importi Accertati/000
Piemonte	430	409	95	17	105	6.471
Valle D'Aosta	0	0	0	0	-	0
Lombardia	642	588	92	46	156	11.625
Liguria	657	650	99	16	-	2.392
Trentino Alto Adige	349	291	83	2	82	1.301
Veneto	1.299	1.231	95	28	2	11.604
Friuli Venezia Giulia	284	272	96	28	6	1.704
Emilia Romagna	1.307	1.275	98	45	29	9.497
Toscana	583	479	82	16	1	4.170
Umbria	208	200	96	4	195	2.195
Marche	254	230	91	5	1	3.945
Lazio	662	630	95	12	2	14.291
Abruzzo	254	251	99	2	-	4.337
Molise	5	5	100	0	-	25
Campania	512	496	97	12	4	3.488
Puglia	243	230	95	3	-	2.628
Basilicata	223	204	91	1	-	683
Calabria	670	586	87	4	-	4.659
Sicilia	229	190	83	5	562	1.067
Sardegna	279	278	100	4	-	3.434
Tot. Generale	9.090	8.495	93	250	1.145	89.516

Pur tenendo conto che molti committenti sono anche aziende con dipendenti, spesso con più collaboratori e che la legge prevede solo l'obbligo per il datore di lavoro di comunicare l'assunzione al Servizio del lavoro, nel giorno antecedente all'instaurazione del rapporto, va sottolineata l'esiguità delle 9.090 ispezioni a fronte di 1.821.000 lavoratori iscritti, trattandosi di una categoria con scarse protezioni a livello contrattuale, previdenziale e assistenziale.

Va altresì evidenziato che l'alta quota di irregolarità pari al 93% e quindi ben superiore alle altre categorie, contrasta con la "manifestazione della volontà del legislatore di accordare sempre maggiori tutele anche a questo tipo di contratto"; la sostanziale assenza di controlli, unita alla elevazione dell'aliquota contributiva, potrebbe, anzi, ritorcersi contro gli stessi soggetti interessati, aumentando il c.d. "popolo delle partite IVA" o spingendoli direttamente verso il lavoro nero.

Detta percentuale nonostante l'esiguità del campione e la considerazione che l'ispezione è mirata - e, quindi, potenzialmente dotata di maggiori probabilità di individuazione dell'evasore/elusore - accresce l'importanza dei segnali di criticità insiti nello specifico settore.

Nei confronti dei prestatori di collaborazioni coordinate e continuative svolte in forma autonoma risultano dalla seguente tabella: 249 ispezioni; 240 soggetti irregolari (96% dei visitati), di cui 35 non iscritti; un addebito di 274 mila euro.

Collaborazioni Coordinate e continuative autonomi					
Regioni	Visitati	Irregolari	%	Soggetti non iscritti	Importi accertati/000
Piemonte	14	14	100	2	127
Valle D'Aosta	0	0	0	0	0
Lombardia	10	9	90	5	47
Liguria	22	21	95	3	4
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0
Veneto	1	1	100	1	13
Friuli Venezia Giulia	2	1	50	1	8
Emilia Romagna	4	4	100	2	3
Toscana	3	3	100	1	3
Umbria	1	1	100	1	6
Marche	9	8	89	4	1
Lazio	121	120	99	0	0
Abruzzo	0	0	0	0	0
Molise	2	1	50	1	0
Campania	6	6	100	6	4
Puglia	1	1	100	1	0
Basilicata	11	10	91	1	7
Calabria	3	3	100	0	9
Sicilia	26	24	92	4	27
Sardegna	13	13	100	2	15
Tot. Generale	249	240	96	35	274

Questa sottocategoria di lavoratori parasubordinati, che all'inizio, era considerata d'élite (c.d. "professionisti senza cassa") sta, probabilmente, mutando al ribasso il suo posizionamento all'interno della gestione, a causa della migrazione dei lavoratori subordinati nel c.d. "popolo delle partite IVA", che può tramutarsi, per effetto del progressivo deteriorarsi della situazione generale del Paese, nell'anticamera del lavoro nero o della disoccupazione.

Per tutte le considerazioni esposte la Corte raccomanda una maggiore attenzione alla categoria interessata, la cui gestione, tra l'altro si chiude in forte attivo e assume un ruolo centrale, sia nei prestiti interni fra gestioni, sia nelle risultanze finali del bilancio generale dell'INPS.

9.6 Secondo le risultanze della seguente tabella, il personale ispettivo al 31 dicembre 2008, su una forza pari a 1.588 unità, ha fatto registrare una presenza di 1.256 unità (1.348 unità nel 2007, pari a -6,8% rispetto all'anno 2007), che hanno prodotto una media di 6,39 ispezioni mensili pro-capite (7,1 nel 2007, pari a -10%).

	2007	2008
Ispettori presenti	1.348	1.256
Ispezioni medie mensili pro-capite	7,1	6,39

Le presenze e le ispezioni pro-capite risultano così suddivise:

Regioni	Personale ispettivo	Ispezioni procapite mensili
Piemonte	98,97	3,71
Valle D'Aosta	1,64	8,33
Lombardia	187,92	4,95
Liguria	50,78	6,94
Trentino Alto Adige	24,83	7,85
Veneto	96,46	5,40
Friuli Venezia Giulia	18,48	7,56
Emilia Romagna	103,22	7,23
Toscana	94,22	7,88
Umbria	13,38	7,10
Marche	42,93	7,99
Lazio	102,43	5,65
Abruzzo	25,81	6,68
Molise	3,57	6,61
Campania	130,35	6,85
Puglia	61,12	7,65
Basilicata	13,85	8,36
Calabria	48,6	7,18
Sicilia	101,68	7,71
Sardegna	36,62	5,65
TOTALE	1.256,86	6,39
Fonte Inps		

Dal quadro esposto l'anno in esame non appare positivo per l'azione di vigilanza esercitata, in ragione del calo delle presenze degli ispettori (da n.1.348 nel 2007 a 1.256 nel 2008) e delle ispezioni (da 115.000 nel 2007 a 96.000 nel 2008), nonostante la sostanziale invarianza dell'importo accertato – tra l'altro, non comparabile con l'effettivo incasso – né appaiono immediate le prospettive di miglioramento, in considerazione sia del numero dei nuovi ispettori in corso di reclutamento che del tempo necessario alla loro formazione.

Assume pertanto rilievo prioritario l'impiego degli ispettori esclusivamente nei compiti ad essi precipui, limitandone le attività di controllo nel "confronto cumuli", che spesso consistono in mancati abbinamenti o nell'inesatta determinazione dei redditi e che rientrano nel monitoraggio dei comportamenti aziendali.

Ne consegue altresì l'inidoneità, salvo gli indispensabili apporti connessi a specifiche professionalità, dell'utilizzo in operazioni come quelle attuate nel 2009 per l'esecuzione della convenzione con l'Agenzia delle entrate e lo scambio dei dati dei rispettivi archivi - che richiede altre mansioni, di tipo amministrativo - che deve invece costituire strumento propedeutico essenziale per la effettuazione di sempre più mirati interventi ispettivi.

Per la stessa ragione, gli interventi ispettivi nelle procedure concorsuali dovrebbero contenersi ai soli casi di impossibile quantificazione del credito con le ordinarie procedure amministrative.

E', infatti, indispensabile la piena valorizzazione dell'attività ispettiva, resa ancor più difficile dalle nuove tipologie contrattuali e dalle mutevoli strutture aziendali – sempre più ridotte e frazionate nel territorio – soprattutto per scongiurare il rischio, esiziale, di far perdere alle future generazioni la fiducia del sistema previdenziale pubblico e, stante i già preventivati modesti ritorni in termini di prestazioni, di farlo percepire solo come una "tassa", per quanto possibile da evitare.

Proprio le nuove tipologie contrattuali, più flessibili, accompagnate da un'efficace azione di vigilanza possono, invece, costituire un accompagnamento alla legalità (emersione/riemersione dal sommerso) in un Paese che ha un indice di E.N.D.O. (economia non direttamente osservabile) superiore al 15% e un indice di lavoro non regolare superiore al 6% sul PIL, come risulta da "La misura dell'economia sommersa nelle statistiche ufficiali", pubblicato dall'ISTAT il 16 giugno 2008, contenete le stime per il periodo 2000-2006.

10 - Il contenzioso

10.1 Rispetto all'anno precedente, si assiste nel 2008 a una contrazione del 5,4% dei giudizi complessivamente iniziati (da 305.532 del 2007 a 288.882 del 2008) e, segnatamente, del 5,7% di quelli da parte avversa.

La diminuzione è dello 0,7% in materia di invalidità civile – nella quale l'Inps ha piena legittimazione passiva dal 1° aprile 2007 – che diventa il 52,4% del contenzioso complessivo (49,9% nel 2007).

Dal rapporto sull'andamento della produzione si evince peraltro una crescita del 4,7% per i giudizi avviati nel primo semestre 2009 (169.457) rispetto al corrispondente periodo del 2008 (161.838), mentre continua la flessione (0,1%) nell'invalidità civile.

Come emerge dalla tabella sottostante, riprende il trend di riduzione delle giacenze, che è pari al 3,9% nel 2008, pur segnando un incremento del 5,9% sul 2006; l'andamento si conferma per l'invalidità civile (-2,1%) – pari al 44,4% della giacenza complessiva (43,6% nel 2007) – che evidenzia ugualmente un incremento sul 2006, pari all'11,2%.

Periodo	Giacenza total	% differenza da anno precedente	Giacenza sull'invalidità civile	% differenza da anno precedente
2006	726.383	-0,7%	307.031	10,3%
2007	799.924	10,1%	348.689	13,6%
2008	769.037	-3,9%	341.318	-2,1%

Entrambi i fenomeni risultano in larga misura dipendenti dal positivo esito delle vertenze connesse alle prestazioni di sostegno al reddito, per effetto dei nuovi orientamenti giurisprudenziali favorevoli all'Ente, che escludono la computabilità del Tfr in tema di determinazione della retribuzione agricola; tra le principali conseguenze va segnalata la diminuzione del 39,7%, rispetto al 2007, del numero di giudizi iniziati da parte avversa (-13,4% nella sola regione Puglia).

Inverso è, invece, l'esito delle controversie collegate alle prestazioni pensionistiche, determinato dai nuovi orientamenti giurisprudenziali avversi all'Istituto in tema di calcolo della retribuzione media settimanale, posta alla base del calcolo della pensione, con conseguenti ricadute sui giudizi avviati in materia.

Quanto invece al primo semestre del 2009, si evince un incremento del 2,1% delle giacenze rispetto a quello dello stesso semestre 2008, in particolare nell'invalidità civile (3,8%).

10.2 L'analisi della conclusione dei giudizi mostra, nel 2008, sia l'aumento complessivo del 37,8%, che la crescita di oltre il 31% nei casi definiti con sentenza, come emerge dalla seguente tabella.

anno	giudizi definiti	% differenza da anno precedente	con sentenza favorevole	% differenza da anno precedente	con sentenza sfavorevole	% differenza da anno precedente
2006	285.039	-32,4%	88.236	-33,5%	97.664	-24,4%
2007	231.991	-18,6%	98.433	11,6%	107.286	9,9%
2008	319.769	37,8%	126.542	28,6%	143.462	33,7%

Riguardo all'efficacia dell'azione legale – espressa dalla quota degli esiti favorevoli all'Istituto sulle sentenze definite – va sottolineato che la elevata percentuale di soccombenza (pari al 53%) ha suscitato la preoccupata attenzione anche del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, evidenziata nella deliberazione del 23 giugno 2009.

Particolarmente rilevanti appaiono gli scostamenti dalla media (46,9%) nelle regioni nelle quali è prevalente il contenzioso per invalidità civile: Campania (34,8%) e Lazio (41,8%), che segnano i livelli più bassi delle decisioni positive.

In controtendenza rispetto all'anno precedente, risalta una prevalente vittoria dell'Istituto nelle sentenze in materie previdenziali (media del 63,2% sulle sentenze rese nelle tipologie) e il fenomeno si manifesta soprattutto nelle prestazioni a sostegno del reddito (68,6% sulle sentenze rese nella tipologia, rispetto al 35,6% del 2007, con un incremento del 179,6% sul 2007); come ulteriore effetto dei riferiti nuovi orientamenti giurisprudenziali favorevoli all'INPS, conviene sottolineare il 95,3% delle sentenze favorevoli rese nelle procedure concorsuali, che rappresentano tuttavia solo il 9% del totale.

Mostra invece un appesantimento il trend negativo di soccombenza in materia di invalidità civile (67,4% sulle sentenze rese nella tipologia e 67,7% delle sentenze sfavorevoli) e di previdenza agricola (59,1%).

Quanto al primo semestre del 2009, confrontato con lo stesso periodo del 2008, nonostante la netta flessione del 20,9% dei procedimenti giurisdizionali definiti (20% nell'invalidità civile), si assiste al miglioramento dell'incidenza dei giudizi con pronuncia

favorevole all'Istituto su quelli conclusi con sentenza (52,4%), con un incoraggiante risultato anche nell'invalidità civile (45,1%).

Con riguardo ai dati del 2008, conviene altresì rilevare che le costituzioni in giudizio sono cresciute dell'8% rispetto al 2007 e segnatamente del 7,8% in materia di invalidità civile, nonostante il calo del 9% delle unità disponibili nel settore (312 avvocati e 178 amministrativi) da 539 nel 2007 a 490 nel 2008; segna invece una inversione il primo semestre 2009, con un calo del 3%, che scende all'8% nell'invalidità civile, rispetto al corrispondente semestre 2008.

10.3 Come accennato nel precedente referto, la seria situazione di criticità in cui versa il contenzioso dell'Istituto - che costituisce nelle cause di lavoro una quota cospicua del totale nazionale - ha indotto ad adottare linee di intervento finalizzate al suo contenimento, sia nel versante giudiziario che amministrativo, approvate con determinazione commissariale n.4 del 19 gennaio del 2009.

Il provvedimento mira a ridisegnare l'assetto organizzativo territoriale, anche in considerazione della flessione dei giudizi nelle regioni del nord e alla loro crescita in quelle del centro-sud e della rilevazione - relativa ai primi mesi del 2008 - del valore omogeneo di contenziosi per avvocato, inferiore a 1000 al nord-ovest e superiore a 4.000 al sud, nonché della forte disomogeneità tra carichi di lavoro e avvocati presenti nelle diverse aree territoriali.

La misura deliberata stabilisce - in via sperimentale e per il periodo di un triennio - il ricorso ad avvocati domiciliatari esterni all'Ente, che svolgano l'attività procuratoria di sostituzione in udienza sul territorio e l'utilizzo di praticanti avvocati, prevedendo per i primi un compenso non superiore a 250 euro per ciascun incarico (oltre IVA e CPA).

La parte operativa risulta disciplinata nella circolare n.25 del 20 febbraio 2009, che ha dettato i primi interventi organizzativi, finalizzati alla riduzione del contenzioso giudiziario.

Per quanto concerne gli avvocati domiciliatari, si dispone che i Direttori Regionali provvedano ad acquisire, dai Consigli degli Ordini degli Avvocati presso i Tribunali, gli elenchi di professionisti disponibili a svolgere incarichi di domiciliazione e sostituzione in udienza e li trasmettano, entro il 16 marzo, al Coordinatore Generale Legale per l'individuazione dei nominativi componenti le singole liste provinciali - di durata, di regola, triennale - in considerazione del numero dei giudizi pendenti presso ogni Tribunale e della complessità del contenzioso ivi esistente, informandone il Direttore generale.

Nell'ambito delle liste provinciali viene rimesso al Coordinatore generale legale, in relazione alle disponibilità pervenute, l'affidamento degli incarichi secondo un criterio di razionalità ed equità, tenendo conto della presenza nell'area interessata di cause seriali.

Nel mese di luglio era in via di completamento la consegna delle lettere di incarico a 339 avvocati - selezionati coniugando età anagrafica ed esperienza professionale e dando priorità a giovani avvocati con iscrizione all'albo da data anteriore al 2009, secondo un criterio di rotazione, fino all'esaurimento degli affari attribuibili nel biennio 2009-2010 - in 23 circondari di Tribunali rientranti nelle aree critiche delle Regioni Lazio, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, dove non esistono uffici legali dell'Istituto.

All'avvocato dell'Ente spetta poi curare la trasmissione al domiciliatario esterno di memorie, difese e fascicolo di parte, necessari allo svolgimento dell'incarico.

Ogni 3 mesi è stabilito un monitoraggio interno, a cura del Coordinatore generale legale, per verificare eventuali azioni correttive da adottare.

Dopo il primo semestre di applicazione, sulla base del monitoraggio interno, viene affidata al Direttore e al Coordinatore generale legale l'indicazione di un tetto massimo, eventualmente articolato per area geografica e per materia.

Entro il mese di novembre il Direttore generale e l'Avvocatura generale devono procedere al controllo e alla verifica del grado di efficacia e affidabilità del servizio reso dai domiciliatari, in base alla percentuale di esiti favorevoli all'Istituto sul totale delle vertenze affidate e al numero dei procedimenti chiusi, fornendo al Consiglio di Amministrazione un dettagliato report.

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, nella già menzionata deliberazione n.9 del 23 giugno 2009, ha sottolineato l'importanza di effettuare un attento monitoraggio, verificando costi e benefici della soluzione - "che appare legata all'emergenza" - nonché delle possibili connesse problematiche attuative, come la necessità del possesso, da parte dei domiciliatari, di specifiche competenze in ambito previdenziale e dell'assenza di conflitto di interesse.

La spesa di 9 milioni di euro, più IVA e oneri aggiuntivi, prevista per l'anno 2009, si è tradotta in uno stanziamento di 15 mln di euro, nella prima nota di variazione del 2009 e nel preventivo 2010, a fronte di un risparmio stimato - a regime - di oltre 30 mln di euro all'anno, che si aggiungerebbe all'obiettivo prioritario, della riduzione del contenzioso.

Per quanto riguarda la pratica forense presso l'Avvocatura INPS, la medesima circolare ha stabilito che, in analogia a quanto avviene nell'Avvocatura dello Stato e le altre Avvocature pubbliche, fosse svolta senza alcun onere retributivo, previdenziale o

assicurativo a carico dell'Amministrazione e non potesse durare oltre il tempo minimo richiesto per l'ammissione agli esami di avvocato.

Al Direttore regionale viene affidata la nomina di una commissione, composta dal Direttore regionale medesimo, o dirigente suo delegato, dal Coordinatore legale regionale e dal Coordinatore legale della Provincia interessata, ai fini della formazione della graduatoria di merito, secondo i criteri indicati nel bando, con efficacia biennale.

A partire dal 26 marzo 2009 hanno pubblicato il bando le regioni Lazio, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Puglia, Sicilia, Marche e Toscana, per totali 161 praticanti avvocati, e la graduatoria di merito la Sede regionale Lazio.

10.4 Le linee di intervento – approvate con la menzionata determinazione commissariale n.4 del 2009 – hanno innanzitutto disposto la riorganizzazione delle funzioni di coordinamento legale sulla base di una nuova competenza distrettuale e funzionale, nonché il monitoraggio sull'effettivo e compiuto esercizio dell'autotutela, prevedendo, immediatamente dopo, una relazione al Consiglio di Amministrazione, per verificare i risultati ottenuti sul contenzioso giacente e per analizzare le ulteriori iniziative intraprese.

Quali obiettivi a breve termine sono stati posti: a) entro luglio 2009: l'abbattimento di circa 25-35.000 giudizi rispetto alle giacenze del 31 dicembre 2008; b) entro dicembre 2009: l'abbattimento di circa 50-60.000 giudizi rispetto alla giacenza del 31 dicembre 2008.

La precedente determinazione n.140 del 29 dicembre 2008 ha riorganizzato le Direzioni Regionali, stabilendo che il coordinamento legale effettuasse il monitoraggio del contenzioso amministrativo e giudiziario, definendone gli interventi di miglioramento.

Nella circolare n.37 del 4 marzo 2009 sono state fornite direttive affinché i Direttori Regionali, in anticipo rispetto alle tempistiche del riordino, provvedessero a dare assoluta priorità alle azioni tese a deflazionare il contenzioso, sulla base delle indicazioni operative indicate nella precedente e già citata circolare n.25 del mese di febbraio, attivando con la massima tempestività le pertinenti funzioni di impulso e monitoraggio indicate nelle linee di intervento.

La deliberazione del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza n.9 del 2009 – in precedenza già menzionata – ha ravvisato l'esigenza che l'Ente predisponesse un piano di interventi, sia per il contenzioso giudiziario che per quello amministrativo, articolato su un primo livello di illustrazione delle azioni da intraprendere per affrontare le criticità, con periodiche informazioni contenenti dati numerici, analisi e riflessioni in merito all'attuazione e, su un secondo livello, mirato allo studio e all'applicazione di interventi

strutturali per la riduzione del contenzioso, prevenendolo e incidendo sulle cause che lo generano.

Sulle risultanze delle misure sperimentali adottate si fa riserva di riferire nella prossima relazione.

10.5 Per le incidenze sul contenzioso conviene infine sottolineare che, in attuazione delle norme riduttive della legge n.133/2008, la dotazione organica degli avvocati è stata rideterminata in 335 unità (405 nella antecedente), avvicinando così il numero delle 313 presenze (322 nel 2007), a fronte della scopertura del 20,5%, rilevata con riferimento alla precedente dotazione.

Inoltre, a partire dalla seconda parte del 2008, si segnala il ricorso all'affidamento di incarichi legali all'esterno, utilizzato nel 2009 principalmente per il contenzioso relativo all'applicazione, ai dirigenti di prima fascia con 40 anni di anzianità contributiva, della risoluzione del contratto disposta in applicazione della predetta legge n.133/2008, e già trattata nel capitolo 5.

Per il supporto al Coordinamento Generale Legale, nelle controversie con la Federazione Nazionale Stampa Italiana, è stata prevista una parcella non superiore a euro 100.000 per il 2008, mentre la spesa del 2009 - per il contenzioso relativo all'applicazione dell'art.72, c.11, della ripetuta legge n.133/2008 - ammonta a euro 322.000.

L'impugnativa prodotta da una parte preponderante degli avvocati interni avverso i provvedimenti di riordino e nei confronti delle misure transitorie di ricorso ai legali domiciliatari esterni - già cennata nel capitolo 3 - ha indotto l'Istituto a conferire un ulteriore incarico a professionisti estranei.

La quasi totalità delle esternalizzazioni risulta concentrata nelle vertenze con il personale dirigenziale dipendente e motivata con diverse argomentazioni indicate nei singoli provvedimenti; resta ferma peraltro l'esigenza della previa determinazione di appositi criteri, che riguardino anche le modalità di scelta dei professionisti per assicurare trasparenza e imparzialità nell'affidamento degli incarichi.

Osserva comunque la Corte che il ricorso transitorio ed eccezionale ad apporti esterni rimane condizionato alla rigorosa e tempestiva verifica dei risultati conseguiti, nel periodo sperimentale prefissato, mirati al ripristino di fisiologici livelli di contenzioso e che appaiono privilegiati provvedimenti organizzativi strutturali incidenti soprattutto sull'origine delle controversie prevalentemente seriali, nonché lo studio e la ricerca di possibili sinergie, con altri enti previdenziali, in ossequio alle specifiche linee strategiche ripetutamente indicate dal legislatore.

11 – I risultati della gestione generale

11.1 I bilanci preventivi e consuntivi includono, in un documento unitario, la gestione complessiva dell'Istituto e gli schemi relativi a ciascuna delle numerose gestioni amministrative, redatti nei soli profili economico patrimoniali.

Il bilancio della gestione generale è composto di tutti i documenti previsti dal D.P.R. n° 97/2003 – richiamato dal regolamento contabile dell'Ente - e riporta in allegato i bilanci di esercizio delle società partecipate.

Vengono altresì redatti un conto economico generale e uno stato patrimoniale, al netto interventi assistenziali, nell'ottica della separazione da quelli previdenziali - in attuazione dell'art.20, comma 4, della legge n.88/1989 e dell'art.3, comma 1, della legge n°335/1995 - e quindi della distinzione della prima area dalla seconda, ma con effetti limitati alle gestioni per gli interventi assistenziali (GIAS) e per gli invalidi civili e a prescindere dalla natura delle singole componenti.

In sede di bilancio non risulta adottato alcun ulteriore intervento sia in termini di maggiore evidenza contabile, sia nel tentativo di sterilizzare compiutamente il contributo del fondo per l'erogazione del TFR ai dipendenti delle imprese con almeno 50 dipendenti, che continua a influenzare i saldi generali sia finanziari che economico patrimoniali, quale effetto delle operazioni di acquisizione delle corrispondenti risorse e del loro successivo trasferimento al bilancio dello Stato.

Novità si rilevano invece per il Fondo di previdenza complementare denominato "Fondinps" il cui bilancio, a seguito delle determinazioni del Ministero del lavoro, viene per la prima volta allegato al conto consuntivo generale dell'Istituto, senza "formare oggetto di specifica approvazione"; il Collegio dei sindaci è intervenuto sul punto, osservando che lo stesso documento può trovare più adeguata collocazione come "annesso", al fine di evidenziare l'autonomia della specifica gestione stabilita per legge.

Restano invece ancora da definire gli adempimenti conclusivi riguardanti la Gestione della Cassa di previdenza per l'assicurazione degli sportivi (Sportass), soppressa con l'art.28, commi 1 e 2, del D.L. 1 ottobre 2007, n.159 (convertito nella legge n°222 dello stesso anno); mancano, infatti, i decreti attuativi, previsti dal terzo comma dell'art.28 del citato D.L. e risulta emanato solo il DM 29 aprile 2008, avente ad oggetto il trasferimento del personale.

Le risultanze della predetta gestione, dal 3 ottobre 2008 al 31 dicembre 2008, sono allegate al consuntivo Inps 2008, mentre quelle di chiusura al 18 febbraio 2009, verranno acquisite in sede di consuntivo 2009.

Con riguardo alla completezza di attuazione del regolamento contabile, va rilevata l'assenza sia dell'informativa attuariale che del bilancio sociale - da fornire annualmente - sia della compilazione del bilancio tecnico, alla scadenza del previsto triennio.

Per quanto riguarda l'impostazione del bilancio generale, attuale rimane l'esigenza di una più puntuale indicazione sia delle motivazioni che sottendono la classificazione di talune spese e la loro variazione da non obbligatorie in obbligatorie, sia della definizione dell'oggetto di alcuni capitoli non chiaramente identificabile, che innesca rischi di possibili sovrapposizioni.

11.2 Dall'analisi dell'iter procedimentale, emerge che il bilancio preventivo generale 2008 è stato predisposto dal Consiglio di Amministrazione il 29 novembre 2007 (rispetto al 30 settembre) e approvato dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza il 5 febbraio 2008 (rispetto a fine novembre), in ritardo rispetto alle scadenze stabilite e con conseguente ricorso all'esercizio provvisorio.

Al riguardo, pur nella considerazione delle complessità derivanti dal numero elevato delle gestioni amministrative, ribadisce la Corte che le intemperatività rilevate incidono sul funzionamento complessivo, impedendo l'ordinato avvio annuale della gestione senza limitazioni e contrastano con le finalità precipue dell'esercizio provvisorio preordinato a fronteggiare le sole contingenze di effettivi e imprevisi eventi sopravvenuti.

Va tuttavia sottolineato che - dopo un ulteriore ricorso all'esercizio provvisorio verificatosi nel 2009 - il bilancio preventivo 2010 ha registrato, dopo molti anni, il primo traguardo, storico, dell'approvazione tempestiva entro il mese di novembre 2009.

Resta ferma comunque l'esigenza di una rivisitazione della vigente disciplina sui bilanci, dettata dalla legge n.88 del 1989, che si riconnette a quella - più generale - di riforma dei poteri di vigilanza ministeriali, segnalata nei primi due capitoli del presente referto.

Una specifica regolamentazione, aggiornata alle norme generali di semplificazione adottate successivamente per tutti gli enti pubblici, consentirebbe infatti di evitare modalità interpretative e attuative differenziate, tra l'altro suscettive di produrre il ricorso automatico all'esercizio provvisorio, in attesa del decorso degli ulteriori 60 giorni previsti per i rilievi ministeriali, come è avvenuto per il preventivo 2009.

11.3 Le risultanze delle previsioni iniziali 2008 si compendiano nei valori di seguito riportati, che evidenziano la dinamica incrementale di tutti i saldi di esercizio, con un conseguente minore ricorso agli apporti dello Stato.

Previsioni iniziali
(milioni di euro)

	2007	2008
Risultato finanziario di competenza complessivo	1.454	6.448
Anticipazione di cassa dello Stato	5.871	2.569
Apporti complessivi dello Stato	77.157	76.163
Avanzo di amministrazione	30.949	42.158
Risultato economico di esercizio	137	4.933
Situazione patrimoniale	24.979	35.117

Nel corso dell'esercizio sono intervenuti una prima nota di variazione, approvata dal Consiglio Indirizzo e Vigilanza il 1° luglio 2008 e l'assestamento, approvato dal Commissario straordinario il 3 dicembre 2008; quest'ultimo rafforza le stime positive, come mostrano i dati della seguente tabella.

Previsioni aggiornate (milioni di euro)

	2007	2008
Risultato finanziario di competenza complessivo	5.431	11.275
Anticipazione di cassa dello Stato	1.126	2.108
Apporti complessivi dello Stato	74.572	72.237
Avanzo di amministrazione	35.709	49.565
Risultato economico di esercizio	4.644	11.068
Situazione patrimoniale	30.184	43.526

I dati favorevoli risultano sostanzialmente confermati dal preventivo 2009, ma mostrano gli effetti della crisi economica generale, nel preventivo 2010, con l'abbattimento dell'avanzo finanziario (da 11,3 a 4,1 mld di euro) e di quello economico (da 11,1 a 2,9 mld di euro).

11.4 Il progetto di conto consuntivo 2008 è stato predisposto dal Commissario straordinario nell'esercizio dei poteri del Consiglio di Amministrazione, il 1° giugno 2009, con sostanziale rispetto della scadenza del mese di maggio e con ampio anticipo rispetto all'esercizio precedente (23 luglio 2008); il documento ha conseguito l'approvazione da parte del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza il 21 luglio 2009 e quindi entro il termine del 31 dello stesso mese, normativamente prescritto.

Dei documenti che compongono il bilancio vengono presi in esame la situazione finanziaria, il conto economico e lo stato patrimoniale.

I principali dati del consuntivo 2008 – posti in raffronto a quelli corrispondenti degli esercizi dal 2004 al 2007 – trovano esposizione nella seguente tabella.

Andamento della gestione generale
(milioni di euro)

Aggregati	2005	2006	2007	2008
Avanzo/disavanzo finanziario	-431	2.760	9.282	13.494
di parte corrente	225	3.687	9.966	13.901
in c/capitale	-656	-927	-684	-407
Avanzo di amministrazione	28.588	30.278	38.290	49.153
Risultato economico	2.033	1.258	6.918	6.858
Patrimonio netto	24.282	25.540	32.458	39.316
Apporti complessivi dello Stato *	77.231	77.754	75.928	78.859
Per trasferimenti	74.385	69.929	74.802	76.773
Per anticipazioni	2.846	7.825	1.126	2.086
Entrate contributive	116.764	121.805	136.967	147.666
Prestazioni istituzionali	176.807	182.370	189.407	198.003

(*) in termini finanziaria di cassa

Il notevole incremento delle entrate contributive (+8%;+10.699 mln di euro) superiore all'aumento delle prestazioni istituzionali (+4,5%;+8.596 mln di euro), ha concorso al miglioramento dei saldi generali.

L'evidenziato aumento delle entrate contributive - da ascrivere sia alle nuove aliquote sia a maggiori accertamenti per evasione ed elusione - concorre unitamente a quello dei trasferimenti dello Stato (+ 4,3%;+ 3.292 mln di euro), al positivo saldo corrente della gestione finanziaria di competenza, che compensa ampiamente il basso livello del disavanzo in conto capitale .

Il saldo della gestione economica rimane elevato - anche se fa registrare una limatura rispetto all'esercizio precedente - e incrementa il patrimonio netto, che passa dai 32.458 mln di euro nel 2007 ai 39.316 mln di euro.

La considerevole risalita dell'avanzo di amministrazione (+28%;+10.893 mln di euro), se dimostra un positivo andamento delle riscossioni, viene tuttavia sostenuta anche da una forte crescita dei residui attivi, che raggiungono l'importo di 80,9 mld di euro.

Per una più consapevole lettura e comprensione dei dati di bilancio e del loro andamento si rende indispensabile peraltro un'analisi delle gestioni amministrate - trattate nel capitolo 12 cui si rinvia - che ne costituiscono la parte preponderante e degli effetti derivanti dalle compensazioni interne, che sono alla base dei saldi generali favorevoli sul piano contabile, i quali poggiano sui cospicui avanzi della gestione dei "parasubordinati" (8,3 mld di euro) e di quella delle prestazioni temporanee (5,7 mld di euro), oltre che sugli apporti dello Stato, costituenti un terzo delle entrate, al netto delle partite di giro.

11.5 La gestione finanziaria di competenza evidenzia accertamenti per 270.463 mln. di euro e impegni per 256.970 mln di euro - al lordo di 31.588 mln di euro di partite di giro - con un saldo complessivo di 13.494 mln di euro, che sale di 4.212 mln di euro rispetto ai 9.282 mln di euro del 2007.

GESTIONE FINANZIARIA DI COMPETENZA

	milioni di euro	2007	2008	variazione assoluta	Variazione %
Tit. 1	Entrate correnti	217.091	230.880	13.789	6%
1	Entrate contributive	136.967	147.666	10.699	8%
2	Entrate derivanti da trasferimenti correnti	76.648	79.901	3.253	4%
3	Altre entrate	3.476	3.313	-163	-5%
Tit.2	Entrate in conto capitale	6.001	7.996	1.995	33%
1	Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	4.858	5.885	1.027	21%
3	Accensione di prestiti	1.143	2.111	968	85%
	Anticipazioni della Tesoreria dello Stato	0	0	0	
	Anticipazioni dello Stato fabbisogno gestioni previdenziali	1.126	2.086	960	85%
	Altre accensioni di prestiti	17	22	5	29%
Tit. 4	Partite di giro	30.579	31.588	1.009	3%
	Totale delle entrate	253.671	270.464	16.793	7%
Tit. 1	Uscite correnti	207.125	216.979	9.854	5%
1	Funzionamento	2.757	2.897	140	5%
2	Interventi diversi	204.090 (a)	213.799 (b)	9.709	5%
4	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	278	283	5	2%
Tit. 2	Uscite in conto capitale	6.685	8.403	1.718	26%
1	Investimenti	5.298	6.284	986	19%
2	Oneri comuni	1.387	2.119	732	53%
	Rimborso anticipazioni della Tesoreria dello Stato	0	0	0	0%
	Rimborso anticipazioni dello Stato dello Stato	1.126	2.086	960	85%
	Estinzione di altri debiti	261	33	-228	-87%
Tit. 4	Partite di giro	30.579	31.588	1.009	3%
	Totale delle uscite	244.389	256.970	12.581	5%
	Saldo di parte corrente	9.966	13.901	3.935	39%
	Saldo in conto capitale	-684	-407	277	-40%
	Saldo partite di giro	0	0	0	0%
	Saldo complessivo	9.282	13.494	4.212	45%

a) di cui 189.407 mln di euro per prestazioni istituzionali

b) di cui 198.003 mln di euro per prestazioni istituzionali

Assume predominanza la gestione di parte corrente, caratterizzata dal già rilevato aumento delle entrate contributive, superiore a quello delle prestazioni istituzionali, con un differenziale pari a 2.103 mln di euro, mentre il secondo addendo rilevante sul risultato finanziario di competenza è rappresentato dall'incremento dei trasferimenti attivi (+3.253 mln di euro), che sopravanza quello dei trasferimenti passivi (+778 mln di euro), mostrando un differenziale più elevato, pari a 2.475 mln di euro e quindi una maggiore crescita comparativa dell'apporto statale.

I saldi finali continuano ad essere influenzati dagli importi della gestione del Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti privati dei trattamenti di fine rapporto, inclusi per 5,7 mld di euro tra le entrate contributive e per 5,2 mld di euro, esposti fra le prestazioni e i trasferimenti passivi correnti delle uscite.

11.5.1 Il notevole incremento delle entrate correnti nell'esercizio in esame è collegato agli aumenti degli iscritti, delle retribuzioni lorde, delle aliquote contributive degli autonomi, nonché agli effetti della lotta all'elusione ed evasione contributiva (1.571 mln di euro accertati).

Le "Altre entrate" registrano una flessione del 5% (-163 mln di euro), da leggere quale effetto di minori prestazioni indebite, con un accertato di 1.812 mln di euro (2.056 mln di euro nel 2007).

In proposito va condivisa la raccomandazione del Collegio dei sindaci, il quale, pur riconoscendo i progressi conseguiti, sottolinea l'esigenza di proseguire nello sforzo di contenimento di un fenomeno negativo sia per l'Ente sia per i destinatari delle misure di recupero, e di dare compiuta attuazione al disposto normativo (art.20, comma 12, della legge n.133 del 2008) - già richiamato dalla Corte dei conti nella precedente relazione - fornendo ai Comuni le modalità per la trasmissione telematica delle variazioni anagrafiche.

La componente delle "Altre entrate", derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi, continua a registrare un ridimensionamento, passando da 126 mln di euro del 2007 a 84 mln di euro; all'interno di tale categoria, le entrate proprie da riscossione di contributi e da rimborsi per visite di controllo per conto di terzi (datori di lavoro ed enti previdenziali) vedono aumentare gli accertamenti (+1.816.159 euro per i primi e +3.055.061 euro per i secondi), e ridurre i rimborsi spese relativi all'erogazione di prestazioni pensionistiche (da 21.411.365 euro a 10.425.958 euro), a conferma della gestione finanziaria negativa, che evidenzia altresì un incremento dei residui finali totali (di 15.264.247 euro).