

- Fondo speciale per i trattamenti pensionistici a favore del personale delle Ferrovie dello Stato S.p.A.;
- Fondo di Previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari;
- Fondo integrativo di Previdenza per il Personale Dipendente dalle Aziende Private del Gas;
- -Fondo per la Gestione Speciale dei Lavoratori Autonomi, amministrato anch'esso da un Comitato, che nasce dall'art. 2 comma 26 della Legge 8 agosto 1995, n. 335, a decorrere dal 1° gennaio 1996.

12.4.1 Il Fondo integrativo di Previdenza per il Personale Dipendente dalle Aziende Private del Gas presenta entrate contributive per 5.397.000 euro, prestazioni istituzionali per 8.517.000 euro, un fondo di riserva pari a 826.499.000 euro, spese di amministrazione per 1.185.000 euro e un patrimonio netto pari a 147 mln di euro, che ha prodotto un interesse di 3.979.000 euro.

Il Fondo di Previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari presenta entrate contributive per 1.055.000 euro, prestazioni istituzionali per 269.000 euro (n.1.682 pensionati, con un importo medio annuo della pensione di 775 euro), un fondo di riserva pari a 261.143.000 euro, trasferimenti dello Stato per 1.162.000 euro e spese di amministrazione per 619.000 euro.

Il Fondo speciale per il personale dipendente dalla Ferrovie dello Stato S.p.a., istituito presso l'INPS dall'articolo 43 della legge 23 dicembre 1999, n.488, presenta uno squilibrio gestionale pari a 3.749.000.000 di euro - integralmente ripianato con trasferimenti correnti dello Stato - entrate contributive per 939.000.000 euro e prestazioni istituzionali per 4.670.000.000.

Il Fondo di previdenza per il clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica evidenzia un deficit patrimoniale di 1.654 mln di euro (1.539 mln di euro nel 2007), entrate contributive per 30.672.000 euro, prestazioni istituzionali per 96.636.000 euro, n.14.630 pensionati (con un importo medio annuo della pensione di 7.148 euro a fronte di un contributo annuo capitaro di 1.495.14 euro), un rapporto contributi/prestazioni di 0,33 e un rapporto iscritti/pensioni di 1,37.

Il requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia - che, a decorrere dal 1° gennaio 2003, è stato fissato, pur con eccezioni, a 68 anni - risulta inefficace, in ragione della modestia delle entrate.

12.4.2 Una particolare attenzione merita il Fondo di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea, soprattutto per le prevedibili prospettive di pesante aggravamento dello squilibrio gestionale; il disavanzo di 62 mln di euro (52 mln di euro nel 2007) sale a 84 mln di euro, per effetto dell'art. 2 della legge n. 480/1988, che prevede una riserva obbligatoria di due annualità delle pensioni nell'anno di competenza (478 mln di euro nel 2008) e del conseguente accantonamento (22 mln di euro).

Le entrate contributive dell'anno 2008 ammontano a 197 mln di euro (177 mln di euro nel 2007), tuttavia va sottolineato che sebbene l'aliquota di finanziamento superi il livello del 33% (9,19 a carico del lavoratore) del FPLD - variando secondo le caratteristiche soggettive dal 37,70% (12,78% a carico lavoratore) al 40,82% (13,808% a carico del lavoratore) - i limiti minimi di retribuzione imponibile per ciascuna categoria professionale rimangono ancora quelli fissati con D.M. 21 luglio 2000, per lo stesso anno 2000, e mai rivalutati.

In bilancio non risultano trasferimenti dalla GIAS, a titolo di contribuzione figurativa e sottocontribuzioni, ma la loro assenza appare incongrua, poiché le vicende del settore hanno certamente determinato l'esigenza di contribuzione figurativa, a seguito delle prestazioni di CIGS e mobilità erogate - ad esempio, ai dipendenti di Alitalia e Airone - e di sottocontribuzioni per le assunzioni agevolate.

Le spese per pensioni ammontano a 246 mln di euro (228 mln di euro nel 2007), di cui 243 mln di euro a carico della gestione e l'importo di natura non previdenziale, a carico della GIAS, risulta, quindi, pari a 3 mln di euro; agli oneri per le pensioni si aggiungono 7 mln di euro di liquidazioni in conto capitale (art.11 della legge n.480/1988).

Il disavanzo patrimoniale sale a 278 mln di euro e, considerando le riserve legali, il netto scende da 263 mln di euro del 2007 a 200 mln di euro (478 mln di euro di riserve - 278 mln di euro di deficit).

La gestione, che evidenziava fino all'anno 2007 un aumento degli iscritti (n.12.450 nel 2003 e n.13.104 nel 2007), presenta nel 2008 un decremento di 41 unità, mentre le pensioni continuano nel trend incrementale (da n.5.035 nel 2003 a n.5.722 nel 2008), con un rapporto iscritti/pensioni pari a 2,28, e un rapporto contributi/prestazioni previdenziali di 0,78.

La crisi del settore aereo, oltre alla segnalata contrazione degli iscritti, ha prodotto una riduzione delle stime d'entrata a 159 mln di euro nel preventivo aggiornato 2009, e a 152 mln di euro nel preventivo 2010, che, abbinata al costante aumento del numero dei

pensionati, porta ad una previsione di disavanzo patrimoniale (487 mln di euro) prossimo al livello delle riserve legali (511 mln di euro).

La situazione del fondo richiede un attento monitoraggio, come rilevato anche dal Collegio dei sindaci, ma soprattutto, misure di riequilibrio o la indifferibile valutazione dei presupposti per eventuali soluzioni definitive quali, ad esempio, l'iscrizione in contabilità separata del F.P.L.D., già adottata per tutti gli altri fondi sostitutivi dell'A.G.O. gestiti dall'Inps.

Va infine rilevato che nel settore aereo, oltre a quello in esame, pensionistico, esiste anche il Fondo di solidarietà, di cui si dirà in seguito, costituito per integrare gli ammortizzatori sociali ordinari introdotti nel settore dalla legge 3 dicembre 2004, n.291; i due Fondi hanno performance legate in modo inversamente proporzionale, giacché l'erogazione delle prestazioni del secondo, conseguenti ai licenziamenti o alle riduzioni di orario lavorativo, determina una diminuzione della base imponibile per le entrate contributive del primo.

12.4.3 La Gestione dei c.d. "parasubordinati" - istituita dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335/1995 - presenta un avanzo di esercizio di 8.251 mln di euro (7.542 mln di euro nel 2007, 5.506 mln di euro nel 2006), destinato a crescere sino all'entrata a regime del sistema.

Le entrate contributive dell'anno 2008 ammontano a 6.717 mln di euro (6.303 mln di euro nel 2007, 4.621 mln di euro nel 2006).

Va inoltre sottolineato che la legge 24 dicembre 2007, n.247 (art.1, comma 79) ha fissato l'aliquota contributiva per gli iscritti alla Gestione separata non assicurati presso altre forme obbligatorie nella misura del 24% per il 2008, del 25% per il 2009 e del 26% a decorrere dal 2010.

I trasferimenti da parte dello Stato (GIAS) ammontano a 31.275.000 euro (31.075.000 nel 2007, zero euro nel 2006).

Sale a 1.863 mln di euro l'importo degli interessi attivi per anticipazioni alle gestioni passive (1.498 mln di euro nel 2007; 1.077 mln di euro nel 2006).

Le spese per pensioni aumentano a 248.296.118 euro (180.400.907 euro nel 2007, 119.317.193 euro nel 2006), di cui 244.585.029 euro a carico della gestione (179.539.107 nel 2007), con conseguente apporto di natura non previdenziale, a carico della GIAS, pari a euro 3.711.088 (861.800 nel 2007, 90.663 euro nel 2006).

La seguente tabella riporta le prestazioni non pensionistiche erogate dalla gestione.

Anno 2008	(migliaia di euro)	
	2007	2008
Prestazione		
degenza ospedaliera	701	643
indennità di malattia	5.349	488
assegno per il nucleo familiare	16.914	20.449
trattamento economico di maternità	31.870	35.684
congedo parentale	-	795
Totale	54.834	58.059

Con riguardo alle pensioni liquidate viene in evidenza, nella seguente tabella, il valore modesto dell'importo medio annuo spettante.

Categoria	Anno 2007		Anno 2008	
	Numero	Importo annuo medio euro	Numero	Importo annuo medio euro
Vecchiaia	149.243	1.087	173.317	1.227
Invalità	730	2.252	910	2.465
Superstiti	7.968	691	10.256	738
Totale	157.941	1.072	184.483	1.206

La situazione patrimoniale netta evidenzia alla fine del 2008 un avanzo di 48.696 mln di euro (40.445 mln di euro nel 2007, 32.903 mln di euro nel 2006), pari a più del doppio del 2004 (22.686 mln di euro).

La Gestione, nata nel 1996, si conferma come fonte di entrate contributive, con una corrispondente erogazione di prestazioni ancora limitata : a fronte di 1.821.000 iscritti (1.808.000 nel 2007), risultano in pagamento n.184.483 pensioni (n.157.941 nel 2007, n.120.000 nel 2006).

Al riguardo va innanzitutto sottolineato che la gestione è finanziata a capitalizzazione e il sistema di calcolo della pensione è quello contributivo.

Conviene inoltre rammentare che l'art.20 della legge 9 marzo 1989, n.88, statuisce che i Fondi e le Gestioni costituiscono parte integrante del bilancio INPS.

Sulla base della indicata disposizione legislativa, i Fondi e le Gestioni in attivo soccorrono quelli deficitari e, ad eccezione della GPT, ne ricavano un utile, costituito dall'interesse che, per la Gestione separata - come già detto - nel solo anno 2008 è stata pari a 1.863 mln di euro (tasso 4,463%).

Il finanziamento a "capitalizzazione", tuttavia, non dovrebbe, per sua struttura, perseguire direttamente finalità redistributive, ma generare risorse finanziarie per attivare investimenti destinati ad alimentare i processi di produzione e sviluppo utili per il Paese e, conseguentemente, ottimizzare la redditività a vantaggio della stessa gestione interessata.

Va inoltre sottolineato che il prestito a un "debitore insolvente" e in particolare alla Gestione dei coltivatori diretti, se nell'immediato "tampona" la situazione di dissesto, accresce tuttavia la dipendenza delle prestazioni dall'intervento dello Stato e snatura le finalità proprie della Gestione sovvenzionata, che, operando senza un carico pregresso da sanare, sarebbe potenzialmente in grado di condurre una gestione efficace.

12.5 I Fondi istituiti nell'ambito della previsione dall'articolo 2, comma 28, della legge 23 dicembre 1996, n.662, per fronteggiare situazioni di crisi di aziende e di enti pubblici e privati, nonché di categorie e settori d'impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali - in attesa di un'organica riforma - sono i seguenti:

- Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito;
- Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale dipendente dalle imprese di credito cooperativo;
- Fondo di solidarietà per il personale già dipendente da imprese di assicurazione in liquidazione coatta amministrativa;
- Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito del personale già dipendente dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, inserito nel ruolo provvisorio ad esaurimento del Ministero delle Finanze;
- Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali;
- Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione, della riconversione e della riqualificazione professionale del personale di "POSTE ITALIANE S.p.a."

I Fondi, amministrati da un Comitato, godono di autonoma gestione finanziaria e patrimoniale, sono finanziati in misura corrispondente al fabbisogno di copertura dai datori di lavoro e vengono gestiti con il concorso delle parti sociali; l'erogazione degli interventi rimane subordinata alla previa costituzione di specifiche riserve finanziarie e viene disposta entro i limiti delle risorse già acquisite.

12.5.1 Ai Fondi di solidarietà elencati, dal 1° gennaio 2005, si aggiunge il Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo.

A differenza degli altri, il Fondo in esame non costituisce peraltro diretta derivazione della legge generale del 23 dicembre 1996, n.662, ma risulta istituito dalla legge 3 dicembre 2004, n.291, di conversione del decreto-legge 5 ottobre 2004, n.249 - senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica - che contemporaneamente estende il trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità al personale, anche navigante, dei vettori aerei e delle società da questi derivanti.

Il Fondo di nuova istituzione, oltre che dal contributo a carico del datore di lavoro e del lavoratore (0,50% delle retribuzioni), dovrebbe essere alimentato, in base all'originario disegno legislativo, da contributi del sistema aeroportuale "che gli operatori stessi converranno direttamente tra di loro per garantire la piena operatività del fondo e la stabilità del sistema stesso".

I criteri e le modalità di gestione del Fondo, le cui prestazioni vanno erogate nei limiti delle risorse derivanti dai contributi del sistema aeroportuale, sono stati definiti dagli operatori del settore del trasporto aereo con le organizzazioni sindacali nazionali e di categoria comparativamente più rappresentative, così come previsto dalla norma istitutiva.

Il Regolamento è stato approvato dal Comitato Amministratore nella riunione del 20 novembre 2006, ma non indica un limite di durata, previsto invece dalla disciplina generale delle legge n.662/1996, che regola tutti i fondi di solidarietà.

Gli operatori del settore del trasporto aereo e le organizzazioni sindacali nazionali e di categoria comparativamente più rappresentative, non hanno, inoltre, mai "convenuto" i contributi di alimentazione del Fondo, che è stato "cofinanziato" dall'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di 1 euro sui biglietti emessi in Italia (art. 6-quater del decreto-legge 31 gennaio 2005, n.7), da versare all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnare ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro, ai fini del definitivo trasferimento allo stesso Fondo.

L'articolo 2, comma 5-bis, del D.L. 28 agosto 2008, n.134, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 2008, n.166, ha poi elevato, da uno a tre euro, l'incremento dell'addizionale sopraindicata e in parte semplificato le modalità di attribuzione al Fondo medesimo.

I gestori di servizi aeroportuali devono conseguentemente versare, con periodicità mensile, le somme ricevute dai vettori aerei su una contabilità speciale aperta presso la

Tesoreria centrale dello Stato, gestita dall' INPS e intestata al Fondo; l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) provvede a comunicare semestralmente al Fondo il numero dei passeggeri registrati all'imbarco dagli scali nazionali nel semestre precedente, suddiviso tra utenti di voli nazionali e internazionali per singolo aeroporto.

Risultano quindi chiaramente delineati i ruoli degli organismi coinvolti (Vettore, soggetto passivo dell'imposta; Gestore aeroportuale, soggetto tenuto alla riscossione; ENAC, soggetto che certifica i dati informativi; INPS, che riceve i versamenti), mentre più complessa appare la definizione del regime legale del finanziamento.

Fermo restando che al contributo di finanziamento del Fondo pari allo 0,50% (di cui lo 0,375% a carico del datore di lavoro e lo 0,125% a carico del lavoratore) si applicano le disposizioni vigenti in materia di contribuzione previdenziale obbligatoria - fatta eccezione per quelle relative agli sgravi contributivi - rimane da chiarire quale regime debba seguire l'addizionale (fiscale o previdenziale) e il quadro delle rispettive competenze in materia.

Con riguardo agli effetti delle nuove disposizioni introdotte va comunque evidenziato che il totale delle entrate, nell'anno 2008, è stato pari a 59.975.000 euro, di cui 8.088.347 euro a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori e 51.887.136 euro derivanti dalla tassa comunale sui diritti d'imbarco; il "cofinanziamento" posto a carico dei clienti delle compagnie aeree ha pertanto costituito l'87% delle entrate.

In effetti si è prodotta una metamorfosi legislativa - non coerente alla tipologia degli specifici Fondi - con spostamento del finanziamento dalle categorie interessate alla fiscalità generale, e incidenze sulle stesse rappresentanze istituzionali previste nell'ambito del Comitato Amministratore, nonché sulla concorrenza nel settore.

Nella predisposizione del bilancio preventivo per l'anno 2009, le entrate contributive a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori risultano pari a 6 mln di euro, in considerazione delle vicende che hanno interessato il settore del trasporto aereo, mentre sono state indicate in 55 mln di euro le entrate derivanti dalla tassa comunale sui diritti d'imbarco (pari a 1 euro).

Le modifiche legislative introdotte nel 2008 e pienamente efficaci nel 2009, hanno portato, nella prima nota di variazione del bilancio preventivo dello stesso anno, a confermare le entrate contributive a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori in 6 mln di euro, e a stimare in 165 mln di euro le entrate derivanti dalla tassa comunale sui diritti d'imbarco (pari a 3 euro), con un aumento degli introiti complessivi pari al 300% e conseguente risalita al 96% del "cofinanziamento" posto a carico dei clienti delle compagnie aeree, facendo diventare le spese per il funzionamento complessivo del Fondo un elemento strutturale del costo del biglietto.

Quali ulteriori peculiarità normative del settore occorre, poi, considerare che il medesimo decreto legge n.134 del 2008 ha, altresì, statuito:

- l'estensione dei trattamenti di cassa integrazione straordinaria e di mobilità al personale, anche navigante, dei vettori aerei e delle società da queste "derivanti" e non più, quindi, delle sole "derivate";
- che i trattamenti di cassa integrazione straordinaria siano incrementati da 24 a 48 mesi;
- una nuova disciplina dell'indennità di mobilità, di cui all'articolo 7 della legge 23 luglio 1991, n.223, la quale prevede che il trattamento, nei limiti di 36 mesi, a prescindere dai requisiti soggettivi dei lavoratori interessati, consegua a un provvedimento discrezionale di concessione disposto dal Ministero del lavoro.

L'art.2, c.37, della legge 22 dicembre 2008 n.203 (Finanziaria 2009), ha, poi, previsto - a decorrere dal 1° gennaio 2009 - che *"il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali può concedere, in deroga alla normativa vigente, sulla base di specifici accordi in sede governativa, intervenuti entro il 15 giugno 2009, che recepiscono le intese stipulate in sede territoriale e inviate al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali entro il 20 maggio 2009, i trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, per la durata di ventiquattro mesi, e di mobilità al personale dipendente dalle società di gestione aeroportuale e dalle società da queste derivate."*

Il Fondo eroga, per una durata massima complessiva pari a quella dell'ammortizzatore sociale di riferimento (mobilità, CIGS, solidarietà) e per ciascun lavoratore beneficiario, un'integrazione delle prestazioni corrisposte per effetto degli ammortizzatori sociali applicabili alla specifica fattispecie, tale da garantire che il trattamento complessivo sia pari all'80% della retribuzione lorda di riferimento, "risultante dalla media delle voci retributive lorde fisse, delle mensilità lorde aggiuntive e delle voci retributive lorde contrattuali aventi carattere di continuità, percepite dall'interessato nei 12 mesi precedenti l'istanza, con esclusione specifica dei compensi per lavoro straordinario".

E' inoltre previsto che "la predetta retribuzione lorda complessiva dovrà essere rapportata al numero di ore retribuite nei dodici mesi di riferimento, al fine di evitare, nei casi di mancata prestazione di lavoro per qualsiasi ragione durante il periodo preso a base per il calcolo, che il lavoratore interessato subisca una decurtazione del beneficio previsto".

Nel rendiconto 2008 le spese impegnate relative alle "prestazioni integrative del Fondo" sono pari a 23.526.000 euro (21.607.00 euro nel 2007) mentre nel bilancio

preventivo 2009 sono state stimate in 40 mln di euro e nella prima nota di variazione in 110 mln di euro (+275% rispetto al preventivo, +580% rispetto al rendiconto 2008).

Nell'anno 2008 il Fondo presenta un avanzo economico d'esercizio pari a 39.266.607 euro e un patrimonio netto pari a 102.423.478 euro.

Le uscite per le "prestazioni istituzionali principali" sono riportate nella tabella sottostante.

art. 1 - bis legge 291/2004	2007	2008	2009 (*)
CIGS	€ 15.858.163,04	€ 7.240.419,68	€ 14.100.000,00
mobilità	€ 7.664.285,03	€ 5.797.145,25	€ 36.200.000,00
Totale	€ 23.522.448,07	€ 13.037.564,93	€ 50.300.000,00

(*) prima nota di variazione

Nell'anno 2008, agli importi evidenziati, si aggiungono ulteriori oneri a titolo di contribuzione figurativa pari a 1.824.196 euro per CIGS e 5.678.248 euro per mobilità. Nel bilancio preventivo dell'anno 2009 il patrimonio netto del Fondo è stato abbattuto a 86.135 mgl di euro e il dato risulta confermato nella prima nota di variazione, insieme a quello delle prestazioni istituzionali; la nota di variazione ha, poi, aumentato la previsione d'entrata a 171 mln, di euro portando l'avanzo economico a 63 mln di euro e il patrimonio netto a 149.166 mgl di euro.

La prima nota di variazione risulta predisposta, con riferimento alla data del 31/12/2008, sulla base dei dati riferibili alla situazione del settore del trasporto aereo nell'anno 2009, ed è accompagnata da una previsione di medio/periodo prodotta dal Comitato amministratore, che indica una situazione diversa - con taluni risultati economici negativi - rappresentata nella tabella seguente.

(in migliaia di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ENTRATE		173.153	161.000	166.000	171.000	171.000	171.000	171.000
USCITE		207.516	174.022	169.532	165.447	171.882	132.290	130.590
AVANZO economico		-34.363	-13.005	-3.520	5.553	-882	38.711	40.410
PATRIMONIO netto	70.902	36.539	23.534	20.014	25.566	24.685	63.395	103.805

Poiché l'iter procedurale nella acquisizione delle entrate presenta le difficoltà in precedenza esposte (soprattutto nei vari passaggi: agenzia di viaggi, vettore aereo, gestore dei servizi aeroportuali, Tesoreria centrale dello Stato), e occorre rispettare il quadro normativo che regge il Fondo (senza nuovi o maggiori oneri per la finanza

pubblica ed entro i limiti delle risorse costituite), si rende necessario uno stretto monitoraggio delle decisioni di spesa, anche perché, nei fatti, chi finanzia il Fondo (i passeggeri) non è rappresentato nell'Organo decisionale, neanche attraverso un esponente dei Ministeri vigilanti o dell'autorità pubblica interessata nello specifico settore.

12.5.2 Una autonoma menzione richiede infine il Fondo di solidarietà per il personale già dipendente da imprese di assicurazione in liquidazione coatta amministrativa.

Il Fondo è stato infatti istituito con il DM 351/2000 (GU 29/11/2000) per la durata di sette anni, fino al 14/12/2007; il medesimo decreto ha inoltre stabilito un termine massimo di un anno (13/12/2008) per la liquidazione da parte del Comitato amministratore, il quale, in assenza di risposta alla richiesta di proroga da parte delle autorità ministeriali, è da considerare scaduto.

Il Fondo espone un avanzo patrimoniale alla data del 31/12/2008 nell'importo di 3.897.000 euro, e, ai sensi del disposto dell'art.12, commi 2 e 3, del DM istitutivo – come rilevato anche dal Collegio sindacale – richiede l'adozione delle misure sostitutive di liquidazione, da attivare a cura delle competenti autorità ministeriali.

12.6 Tra i Fondi privi di un Comitato, ma in origine dotati di un proprio organo collegiale di amministrazione, rientrano quelli di seguito elencati, i quali, nell'evoluzione storica del sistema previdenziale, hanno perso importanza per interventi legislativi nel settore o sono stati superati dall'evoluzione del mondo produttivo :

- Fondo per la previdenza degli addetti alle abolite imposte di consumo;
- Fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dai concessionari del servizio di riscossione tributi e delle altre entrate dello Stato e degli Enti pubblici;
- Fondo speciale di previdenza per il personale dipendente da imprese esercenti miniere, cave e torbiere;
- Fondo di previdenza per il personale del consorzio autonomo del porto di Genova e dell'Ente autonomo del porto di Trieste.

I Comitati amministratori dei Fondi sono stati soppressi con deliberazione del CIV risalente al 2002 e i corrispondenti bilanci chiudono con ampi deficit economici e patrimoniali, fatta eccezione per il Fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dai concessionari del servizio di riscossione tributi e delle entrate dello Stato e degli Enti pubblici.

Il Fondo per la previdenza degli addetti alle abolite imposte di consumo presenta entrate contributive per 9 mln di euro, trasferimenti dello Stato per 163 mln di euro, e un rapporto tra iscritti e pensioni pari a 0,05.

Il Fondo speciale di previdenza per il personale dipendente da imprese esercenti miniere, cave e torbiere evidenzia entrate contributive per 1.729.000 euro, trasferimenti dello Stato per 6.225.324 euro, trasferimenti dal FPLD per 13.953.000 euro e un rapporto iscritti/pensioni pari a 0,24.

Il Fondo di previdenza per il personale del consorzio autonomo del porto di Genova e dell'Ente autonomo del porto di Trieste espone dati di consistenza minimale: entrate contributive pari a 191.000 euro, trasferimenti dello Stato pari a 53.488.000 euro.

Una particolare segnalazione richiede la situazione del Fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dai concessionari del servizio di riscossione tributi e delle altre entrate dello Stato e degli Enti pubblici, che, nell'anno considerato, presenta un'imprevista caduta delle prestazioni a fronte di una sostanziale tenuta delle entrate contributive (43.457.000 euro); la conseguente risalita del rapporto contributi/prestazioni a 1,69 (0,70 nel 2007) risulta probabilmente legata all'andamento del parallelo Fondo per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali.

12.7 Altri Fondi, Gestioni e Casse, sono stati previsti per legge, ma risultano sprovvisti, sino dall'origine, di un Comitato amministratore.

Tra di essi sono annoverate le seguenti Gestioni che presentano entrate contributive, sia pure in misura ridotta:

- Gestione per l'erogazione del trattamento speciale di disoccupazione a favore dei lavoratori frontalieri italiani in Svizzera.

Le "aliquote contributive a carico dei datori di lavoro" attengono agli importi di 40.918.000 euro, che l'Ente previdenziale svizzero trasferisce a titolo di retrocessione finanziaria, mentre le prestazioni istituzionali ammontano a 13.381.000 euro e le spese di amministrazione a 221.000 euro;

- Assicurazione facoltativa per l'invalidità e la vecchiaia.

Le entrate contributive ammontano a 134.000 euro, le prestazioni a 637.000 euro di competenza della gestione e 3.446.000 euro a carico GIAS, e le spese di amministrazione a 356.000 euro;

- Fondo speciale di previdenza per gli sportivi (art.28 del D.L. 1° ottobre 2007, n.159).

Trattasi della SPORTASS, soppressa dal 3/10/2007, per la quale le entrate contributive ammontano a 790.000 euro, le prestazioni a 5.179.000 euro e le spese di amministrazione a 415.000 euro.

- Fondo per il concorso agli oneri per la copertura assicurativa previdenziale dei periodi non coperti da contribuzione.

Il Fondo, istituito dall'art.69, c.9, della legge n.388/2000, per favorire la continuità della copertura assicurativa previdenziale dei lavoratori discontinui, è stato alimentato dal contributo di solidarietà di cui all'articolo 37, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n.488, imposto sulle pensioni di livello medio-alto (soppresso peraltro dal 1/1/2003), nonché da un importo a carico del bilancio dello Stato.

L'istituzione del Fondo si inseriva, all'epoca, in una serie di provvedimenti tesi ad ampliare le possibilità di completamento della copertura assicurativa per percorsi di vita lavorativa sempre più frazionati e instabili.

Lo strumento si è in concreto rivelato non idoneo allo scopo tant'è che nell'anno 2008 non si registrano importi a carico dello Stato, mentre le entrate contributive ammontano a 14.000 euro e concernono la parte residuale dei contributi di solidarietà dovuti fino all'anno 2002; mancano le prestazioni, e le spese di amministrazione ammontano a 42.000 euro.

12.8 Le seguenti Gestioni, di fatto, sono ad esaurimento:

- Gestione speciale per i trattamenti pensionistici già erogati dal soppresso Fondo previdenziale ed assistenziale degli spedizionieri doganali (art.3, comma 2, legge 16/7/1997, n.230).

Non risultano entrate contributive – trattandosi di un Fondo soppresso fino dal 1/1/1998, con conseguente iscrizione nell'AGO degli spedizionieri doganali dipendenti - mentre le spese per prestazioni ammontano a 30.298.000 euro e quelle di amministrazione a 397.000 euro;

- Fondo per l'erogazione dei trattamenti previdenziali vari.

Il Fondo riunisce una serie di *gestioni amministrate* dall'INPS (INCIS, IACP Genova, ISES);

- Trattamenti pensionistici già a carico della soppressa gestione speciale ex art. 75 del D.P.R. n.761/1979.

Si tratta del contributo di solidarietà ex lege n.144/1999 (2% delle prestazioni integrative) a carico di assicurati (43.000 euro) – successivamente dichiarato non dovuto

- e pensionati (1.232.000 euro); le prestazioni (n.12.897) ammontano a 124.834.000 euro e le spese di amministrazione a 1.103.000 euro.

12.9 Le ulteriori Gestioni elencate rappresentano sostanzialmente una mera evidenza contabile:

- Gestione per la regolazione dei rapporti debitori verso lo Stato da parte delle Gestioni previdenziali per anticipazioni sul relativo fabbisogno finanziario.

E' un'apposita contabilità nella quale sono evidenziati i rapporti debitori verso lo Stato da parte delle gestioni previdenziali che hanno beneficiato dei trasferimenti a carico del corrispondente bilancio;

- Gestione per l'erogazione delle pensioni, assegni ed indennità agli invalidi civili (art.130 del DLgs 31 marzo 1998, n.112).

Alla copertura degli oneri derivanti da tali prestazioni provvede lo Stato con appositi apporti che vengono fatti transitare dalla GIAS.

- Gestione per la riscossione dei contributi per conto terzi.

Comprende le gestioni ENAOLI, Gescal, Asili nido - soppressi dal 1/1/2000 - il Fondo per le politiche migratorie, i Fondi di rotazione e i Fondi interprofessionali per la formazione continua.

12.10 Permangono inoltre le seguenti Gestioni che rappresentano parimenti una mera evidenza contabile, peraltro non più attuale:

- Gestione per la riscossione dei contributi del Servizio Sanitario Nazionale.

L'Istituto, dopo l'abolizione stabilita dal 1.1.1998, riscuote solo crediti precedenti a tale data; nella gestione confluiscono altresì le contribuzioni dei proscrittori volontari dell'AGO (27.000 euro) relativi a periodi precedenti e le spese di amministrazione ammontano a 30.000 euro.

- Gestione per la riscossione dei contributi del Servizio Sanitario Nazionale da destinare allo Stato già di pertinenza delle Regioni e province autonome.

Dopo l'abolizione disposta dalla stessa data del 1/1/1998, le entrate contributive sono pari a 17.739.000 euro - riscosse a seguito di attività ispettiva e pratiche di condono - e le spese amministrative sono pari a 113.000 euro;

- Gestione per la riscossione dei contributi di malattia per periodi fino al 31 dicembre 1979 (art. 23 quinquies della legge 29 febbraio 1980, n.33).

Le entrate contributive - abolite sino dal 1.1.1998 - ammontano a 77.000 euro e le spese di amministrazione a 6.000 euro.

12.11 Assume caratteristiche peculiari il Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art.2120 del codice civile ("Fondo di tesoreria"), costituito dall'art.1, comma 755, della legge n.296/2006 e gestito dall'INPS per conto dello Stato, su un apposito conto corrente aperto presso la Tesoreria statale che risponde al principio della ripartizione ed è stato configurato come una gestione di natura previdenziale, per cui le prestazioni risultano soggette al principio di automaticità.

Come emerge dalla seguente tabella, le entrate contributive dell'anno 2008 per il Fondo in esame ammontano a 5.705 mln di euro (5.399 mln di euro nel 2007), mentre le prestazioni erogate (liquidazioni e anticipazioni del T.F.R.) assommano complessivamente a 1.015 mln di euro (263 mln di euro nel 2007).

Anno	Entrate in milioni	Uscite in milioni
2007	5.399	263
2008	5.705	1.015
Totale	11.104	1.278

Al 30/9/2009 sono stati incassati ulteriori 4.331 mln di euro, che portano il totale – dall'istituzione del Fondo - a 15.435 mln di euro, un importo cospicuo e crescente, da considerare quale effettivo debito dello Stato, al quale faranno carico le future prestazioni.

Nel 2008 risultano trasferiti allo Stato per 4.212 mln di euro (3.407 mln di euro nel 2007) e accantonati 445 mln di euro, mentre le spese di amministrazione ammontano a 9 mln di euro; il saldo in conto corrente al 31 dicembre 2008, registra un importo di 1.185 mln di euro (863 mln di euro nel 2007).

Per gli effetti sul bilancio generale dell'INPS, si fa rinvio al capitolo 11, ma conviene ribadire – su di un piano più generale – gli esiti di sottrazione di importanti risorse all'autofinanziamento delle imprese e del loro impiego da parte dello Stato, per finalità divergenti da quelle originarie di investimento.

12.12 Osserva conclusivamente la Corte, al termine della rassegna effettuata, che un numero di Fondi e Gestioni tanto elevato, se rappresenta fenomeni differenziati del sistema previdenziale italiano, connessi alla sua storia e alla sua evoluzione, conferma che il bilancio si è formato, nel corso del tempo, in modo stratificato e disarticolato e per effetto di successive interazioni, fatta eccezione per il tentativo disposto dalla legge n.88/1989 - ormai datata - di operare almeno una iniziale distinzione fra la componente "c.d." assistenziale e quella previdenziale, rivelatasi peraltro insoddisfacente.

Il quadro descritto risulta aggravato dalla generale crisi del sistema pensionistico a ripartizione, originata dal deterioramento del rapporto lavoratori/pensionati, quale effetto combinato dell'invecchiamento della popolazione e del tasso di occupazione più basso fra i paesi occidentali, che impone, per la sua tenuta futura, di coniugare la solidarietà, elemento portante di un sistema previdenziale pubblico, con la sostenibilità.

I provvedimenti di riforma del sistema e l'impulso dato alla previdenza complementare per compensare nel tempo i minori trattamenti obbligatori - puntando in particolare sulla responsabilizzazione dei soggetti per il futuro mantenimento del reddito - si fondano nella certezza del "primo pilastro", che attribuisce un significato proprio all'aggettivo complementare, assegnando alle contribuzioni la loro precipua funzione e cioè quella di assicurare un adeguato tasso di sostituzione del reddito di lavoro, al momento del pensionamento, senza confondere funzioni assicurative e redistributive.

Sulla base delle indicate premesse, risulta indispensabile la massima chiarezza su qual'è la quota assistenziale e quale quella strettamente previdenziale finanziata dallo Stato, mediante i trasferimenti rappresentati nel bilancio della GIAS.

Un primo passo, ai fini di una più agevole individuazione e lettura delle voci economiche iscritte in bilancio, potrebbe derivare dall'esposizione in ciascuno dei prospetti disaggregati - a fianco delle voci più significative - del corrispondente dato contabile, che consenta il riscontro fra quanto viene imputato alla Gias come costo e quanto alla Gestione destinataria come ricavo e - al pari di quanto è rilevabile per gli oneri relativi ad agevolazioni contributive in favore di categorie e settori produttivi (allegato 19 Trasferimenti passivi) - la relativa suddivisione degli interventi tra le gestioni destinarie.

Non può infatti trascurarsi di considerare come i trasferimenti dello Stato trovino giustificazione nella necessità di prevenire situazioni di bisogno e di emarginazione, ma occorre una netta distinzione tra finalità differenziate: garantire una tutela adeguata anche a coloro i quali, in base ai contributi versati, non abbiano maturato diritti giudicati sufficienti (trasferimenti propriamente pertinenti agli obblighi statali); fornire assistenza sociale; attenuare lo squilibrio finanziario che altera la percezione della sostenibilità del sistema previdenziale, come nel caso degli apporti alle contabilità separate nell'ambito del lavoro dipendente, al Fondo FS o alla Gestione dei CDCM nell'ambito del lavoro autonomo.

In tale auspicabile più adeguato contesto, di maggiori evidenze contabili e di riassetto complessivo, si richiede una rivisitazione legislativa di tutte le gestioni, che porti alla eliminazione di specifici bilanci obsoleti, disponendone la soppressione o riconducendoli in un'unica evidenza contabile, che li accompagni alla fine naturale.

Considerazioni di efficacia pretendono altresì che, individuati i Fondi al disotto della soglia di sostenimento – costituito dal giusto rapporto di entrate/prestazioni/trasferimenti dello Stato - siano perseguite quelle misure che assicurino corrispondenza fra contributi e prestazioni, quale fondamentale presupposto per la credibilità e la sostenibilità di ogni sistema pensionistico.

12.13 Una trattazione specifica, rispetto alle gestioni finora analizzate, richiede "FONDINPS", quale forma pensionistica complementare residuale, decorrente dal 1° luglio 2007 e costituita presso l'INPS, ma dallo stesso Istituto non amministrata, in quanto dotata di separatezza patrimoniale, amministrativa e contabile, oltre che di autonomia regolamentare e sottoposta alla vigilanza dell'apposita Commissione (COVIP).

Il precedente referto ne ha già evidenziato le principali peculiarità distintive: la vincolata destinazione al Fondo delle quote inoptate di TFR; la gestione dei servizi amministrativi e contabili, attraverso atto convenzionale con l'INPS, anche per le modalità di raccolta dei contributi; la disciplina derogatoria sulla "portabilità" e sulla anticipata trasferibilità della posizione del lavoratore, oltre che in materia di comunicazioni informative obbligatorie.

Per effetto delle disposizioni speciali richiamate, FONDINPS ha assunto una fisionomia complessa e differenziata, in parte, collegata alla sua costituzione presso un ente pubblico e, in parte, alla disciplina dei fondi privati propria della categoria di appartenenza.

Attraverso successive modifiche regolamentari, sottoposte alla COVIP, ne sono derivati la diretta redazione e approvazione di un bilancio autonomo, allegato a quello generale dell'INPS e l'esercizio del controllo interno da parte del Collegio dei sindaci del medesimo Istituto, peraltro senza pari estensione ai compiti di revisione contabile, affidati a una società specializzata nel settore.

Sul piano organizzativo e operativo, la prescritta convenzione, da sottoscrivere con l'INPS, ha limitato le scelte decisionali degli organi di governo del Fondo, determinando incidenze negative sui tempi necessari alla sua piena entrata a regime.

Il precedente referto ha già in proposito sottolineato – oltre ai ritardi nella nomina del Comitato amministratore (D.M. 30 ottobre 2007) – la tardività nella stipula della convenzione (perfezionata solo nel marzo del 2009), quale concausa della prolungata fase emergenziale, protrattasi per tutto il 2008 e gran parte del 2009.

Lo stesso referto ha altresì segnalato che la convenzione stessa si è tradotta in un rapporto tra più soggetti: la società originariamente impiegata per le iniziali attività di supporto, mantenuta per alcuni compiti specialistici; la società Italia previdenza-SISPI