

S.p.A., a partecipazione maggioritaria dell'INPS e da questo delegata con un ruolo primario per i servizi amministrativi; lo stesso Istituto, principalmente preposto alla raccolta delle contribuzioni.

Ulteriori ritardi appaiono riconducibili all'assenza di una struttura organizzativa propria del Fondo, che ha indotto il ricorso incongruo allo strumento dello "stage", per fornire una sola unità di supporto al Responsabile del Fondo stesso e lo slittamento degli adempimenti prescritti – sollecitati dalla COVIP – tra i quali le comunicazioni informative obbligatorie e le stesse scelte più importanti, funzionali all'avvio dell'operatività (selezione della banca depositaria e del gestore finanziario).

Difficoltà oggettive sono altresì scaturite dalla raccolta delle informazioni contributive impostate con la logica della previdenza obbligatoria – dissimile da quella prevalente nella previdenza complementare – riguardanti sia i tempi sfasati di un mese per la valorizzazione della quota, sia e soprattutto, la strutturale instabilità dei dati, soggetti a successive modifiche e integrazioni.

I problemi sistematici di criticità indicati sono stati inoltre acuiti dai molteplici errori di compilazione delle denunce e, in particolare, nella utilizzazione del codice di versamento relativo a FONDINPS, in realtà da intestare al parallelo Fondo Tesoreria, ambedue destinatari del TFR.

La concomitanza delle descritte carenze e complessità ha concorso alla riconciliazione dei flussi contributivi e all'invio delle comunicazioni periodiche relative ai primi tre trimestri 2009 solo nell'ultimo trimestre dello stesso anno, con ulteriore rinvio dell'informativa riguardante il 2008; inoltre la gestione finanziaria è stata avviata solo a partire dal 1° ottobre 2009, e, in più, circoscritta esclusivamente alla quota del "riconciliato", nella misura del 41%, delle somme affluite a FONDINPS a prescindere dalla effettiva inerenza e quindi con incidenze sulla redditività degli investimenti, limitati ad una parte minoritaria delle liquidità disponibili sul conto bancario.

A circa tre anni dalla sua istituzione, non sembra tuttavia vicina l'entrata a regime del Fondo, ancora da definire nei profili organizzativi e da rimodulare nelle competenze degli organi; per questi ultimi, in particolare, non appare coerente l'estensione solo parziale del controllo spettante al Collegio dei sindaci dell'INPS, in precedenza già evidenziata.

Il recepimento del predetto Collegio nel regolamento del fondo dovrebbe, infatti, comprendere anche i compiti di revisione contabile, legislativamente previsti per l'Istituto ed escludere quelli corrispondenti rimessi ad una società esterna, anche in attuazione delle norme derogatorie civilistiche collegate alla assenza di un bilancio consolidato e alle modeste dimensioni della gestione.

Va peraltro ribadito - e la notazione assume carattere pregiudiziale ed è assorbente - come l'adempimento integrale degli obblighi verso l'Autorità di vigilanza e gli iscritti non consentirebbe comunque di superare i nodi fondamentali e strutturali propri del Fondo, costituiti soprattutto dalla limitata platea degli aderenti (stimati in circa 20.000 unità, ma includendo i soggetti con un solo versamento) e da spese di funzionamento generale tendenti ad eccedere la parte di contribuzione fissa annualmente richiesta agli iscritti.

Anche il bilancio 2008 chiude infatti con un attivo di circa 10 mln di euro, costituito dalle risorse cumulative affluite nel biennio 2007 e 2008 - e da valutare comunque nella quota di effettiva pertinenza al Fondo - ma con spese di gestione salite a 189 mgl di euro e finanziate da contribuzioni specifiche stimabili nell'importo inferiore di 120 mgl di euro, con una rilevante scopertura che sarà appesantita dall'onere delle convenzioni, sia per i servizi amministrativi, sia per il monitoraggio sulla gestione degli investimenti, gravanti nel 2009 e 2010.

In merito al Fondo in esame sottolinea quindi la Corte che occorre prescindere dal pur indispensabile superamento degli ostacoli ancora frapposti alla sua "normalizzazione" e che assume piuttosto importanza centrale una improcrastinabile valutazione delle prospettive di sostenibilità e, soprattutto, di sviluppo del Fondo stesso, che escludano peraltro l'ampliamento delle categorie interessate, mediante meccanismi di silenzio/assenso, ritenuti incongrui al sistema.

Segnala pertanto nuovamente la Corte l'esigenza di una decisione - già rappresentata nel precedente referto - che risponda alle linee di riforma del settore, orientate alla aggregazione dei Fondi minori, per il conseguimento di molteplici effetti positivi: omogeneizzazione delle prestazioni e degli investimenti; riduzione dei costi per gli aderenti, agevolata dalla ottimizzazione delle economie di scala; costituzione di una massa critica più idonea a strategie di medio e lungo periodo; una più efficace azione di controllo e accertamento da parte degli organi di vigilanza e una migliore comunicazione.

13 – Considerazioni conclusive

13.1 Nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2008 la Corte dei conti ha sottolineato i rischi sulla tenuta del sistema previdenziale derivanti dalla crescita negativa del Pil. In proposito il Nucleo di valutazione (luglio 2009) evidenzia infatti che la stabilizzazione della spesa pensionistica - raggiunta nel decennio sino al 2007 e garantita da un tasso di sviluppo pari all'1,8% annuo - rimane esposta a seria compromissione, con un aumento del rapporto sul Pil del 10% nel triennio 2008/2010 e una incidenza in forte risalita, oltre il 15% (dal 14,2 del 2008, al 15,2 del 2009, in base all'ultimo Dpef), e suggerisce di proseguire il processo di razionalizzazione, in ragione dell'elevato debito pubblico.

Il più recente rapporto del Nucleo stima che la spesa pensionistica sfiori il 15% del Pil nel 2010.

La debolezza delle altre variabili (deterioramento del fattore demografico ed estensione del lavoro flessibile) rafforza l'esigenza - segnalata nel precedente referto - di una approfondita riflessione sui tempi di revisione del sistema, in materia anche di innalzamento dell'età pensionabile, evitando il rischio che le più recenti misure anticrisi risultino timide e tardive e che possano replicare analoghe decisioni di riforme rinviate al futuro (come per il c.d. "scalone", poi trasformato in "scalini").

Nella stessa relazione della Corte sul rendiconto 2008 viene altresì sottolineato che la previdenza complementare richiede l'armonizzazione dei vecchi Fondi con i nuovi, la concentrazione di quelli minimali e l'omogenizzazione delle prestazioni, degli investimenti e dei costi di gestione nonché il riorientamento dell'azione della apposita Commissione di vigilanza sull'effettivo adeguamento dei Fondi al sistema.

In particolare, l'eccessiva dispersione dell'offerta e il modesto livello dimensionale rendono necessaria l'aggregazione dei Fondi minori - come quello istituito presso l'INPS ("FONDINPS") - che favoriscano economie di scala, maggiore massa critica, più efficienti controlli e accertamenti e migliore comunicazione.

Il ripetuto referto della Corte evidenzia inoltre i molteplici interventi normativi di razionalizzazione degli apparati e di riordino degli Enti, che assumono rilievo centrale per la ottimizzazione del funzionamento del sistema della previdenza, ma segnano un arresto del progetto di accorpamento dei principali organismi del settore, solo recentemente riproposto all'esame parlamentare, con la riapertura di una specifica delega legislativa.

Nell'ambito nelle misure di razionalizzazione, la sostanziale assenza dei previsti risparmi da sinergie tra enti di previdenza, riscontrata nel precedente referto, si

conferma anche per il 2009, che registra solo la conclusione di accordi, dei quali la Corte auspica la più rapida attuazione.

13.2 Resta ancora insoddisfatta l'ineludibile esigenza, ripetutamente sottolineata dalla Corte nei precedenti referti, di rivedere l'assetto normativo sulla *governance* dell'INPS, connotato da una pluralità di organi centrali, introdotti dal decreto legislativo n.479 del 1994, cui si aggiungono i numerosi preesistenti Comitati amministratori e Commissioni speciali.

Pur confermando la validità del sistema duale, ribadisce la Corte la necessità di misure di razionalizzazione con riguardo al numero, alla composizione e alle procedure di nomina degli organi, in ossequio a criteri di efficienza e di migliore rispondenza al disegno di fondo, ispirato al nuovo modello recato dalla riforma delle società.

Soprattutto in tale ultimo profilo – che riguarda anche l'ambito dei poteri di vigilanza ministeriale e quelli propri del Collegio dei sindaci – conserva attualità la concentrazione delle funzioni di indirizzo e vigilanza in un organo rappresentativo, ridotto nei componenti e rafforzato nei poteri e lo svolgimento delle funzioni di governo da parte di un organo unico, snello ed efficiente, che superi il vigente esercizio tripartito.

Uno specifico riesame si impone soprattutto per la regolazione dei poteri spettanti alle autorità ministeriali, in particolare per i rinnovati interventi straordinari di commissariamento, che il D.P.R. n.639/1970 – tuttora vigente - collega a patologie gestionali e la cui adozione, oltre i casi previsti, può trovare giustificazione solo se preordinata a mutamenti nella *governance*, traducendosi altrimenti in una anomala interferenza nella sfera di autonomia riconosciuta all'Ente, tanto più ove procrastinata nel tempo con successive proroghe.

Il tema delle modifiche ordinamentali assume indifferibilità con riguardo ai 20 Comitati centrali e agli oltre 900 organismi operanti sul territorio, per i quali appaiono inadeguati provvedimenti legislativi di taglio lineare delle strutture collegiali e dei relativi costi, e preferibili invece interventi mirati e strutturali, quali quelli recentemente rielaborati dall'Ente e recepiti in due iniziative congiunte, della maggioranza e della opposizione, presentate con lo stesso testo in ambedue i rami del Parlamento.

13.3 L'ampia e profonda riorganizzazione dell'Istituto - effettuata peraltro in assenza del prefigurato piano complessivo unitario - ha comportato, tra gli esiti più significativi, la drastica riduzione da 28 a 12 degli uffici di livello generale nella Direzione generale, che non appare tuttavia immune da un auspicabile riesame, sia nella perdurante e prevalente coesistenza di strutture dedicate a funzioni strumentali e talvolta parzialmente

sovrapponibili, sia per le valutazioni di coerenza con il nuovo bilancio per missioni e programmi.

Il ruolo strategico attribuito alla centralizzazione degli acquisti nella Direzione per le risorse strumentali - mirata a superare la polverizzazione dei centri di approvvigionamento e il preesistente complesso sistema di deleghe, nonché a conseguire miglioramenti funzionali e consistenti risparmi - va attentamente monitorato nei molteplici impatti, soprattutto sul compiuto esercizio delle attribuzioni riservate alla dirigenza.

Gli interventi di riordino delle aree professionali, riguardanti principalmente l'avvocatura e i medici, che prevedono il ricorso ad apporti esterni e sono volti a ridurre le criticità del contenzioso e della invalidità civile - accresciute dalle ulteriori attribuzioni legislative affidate all'Istituto - non risultano accompagnati dalla ricerca di adeguate sinergie con i principali enti pubblici di previdenza.

La riorganizzazione sul territorio ha visto la riunione dei compiti di coordinamento e di supporto nelle Direzioni regionali e l'eliminazione delle Direzioni sub provinciali, parzialmente trasformate in Agenzie complesse e affidate a funzionari di livello C, in vista del recupero e della più efficiente riallocazione delle decrescenti unità dirigenziali.

Rimangono peraltro aspetti cruciali la riconversione degli addetti nei processi produttivi e l'affidamento delle responsabilità di strutture complesse a unità non dirigenziali, nonché, da ultimo - ma non per importanza e affrontato solo a conclusione del 2009 - il tema nodale sui modelli organizzativi da adottare nelle 4 Direzioni provinciali più importati (aree metropolitane di Milano, Torino, Roma e Napoli).

Ulteriori fattori delicati derivano dalle crescenti attribuzioni affidate dal legislatore alle strutture produttive a fronte del progressivo esodo del personale, nonché dal grado di condivisione di una riorganizzazione sostanzialmente discendente dal vertice commissariale e dal preminente apporto esterno di una società specializzata, che richiede la progressiva riappropriazione dei compiti di governo da parte dell'Istituto e la autonoma gestione a regime del processo di cambiamento, ottimizzando i ruoli fondamentali riservati al Direttore generale e alla dirigenza.

Nel complesso comunque possono considerarsi sostanzialmente rispondenti alle direttive legislative e ai canoni di buon funzionamento sia la ripartizione della forza lavoro tra la Direzione generale e le strutture sul territorio sia la distribuzione tra le unità addette alle attività produttive e quelle impiegate in compiti strumentali.

Non rivela discontinuità l'azione volta ad ampliare e consolidare le tradizionali sinergie con altre amministrazioni, nelle forme dei numerosi sportelli integrati con i Centri per l'impiego, mentre le iniziative di sperimentazione prototipale di "Case del welfare" -

quali quelle in Olbia (con INAIL, Cassa edile, INPDAP, IPSEMA, ENPALS) e nella sede provinciale di Pistoia (con INPDAP e INAIL) – non appaiono contrassegnate, sinora, da esiti particolarmente significativi.

Più incisivi effetti si attendono quindi dalla recente convenzione quadro stipulata con il Ministero del lavoro – ancora in corso di prima attuazione – per la realizzazione di uno stesso modello di casa comune, con integrazione logistica e strumentale.

Nel perseguimento delle rispettive finalità istituzionali e in adempimento di precisi obblighi di legge prosegue e si rafforza la collaborazione con altri enti e organismi (tra i quali gli Atenei e l'ISTAT, per gli studi e le statistiche del settore) e, soprattutto, con l'Agenzia delle entrate che assume rilievo strategico nello scambio dei dati utile a potenziare i reciproci controlli contributivi e fiscali e nelle delicate fasi di accertamento e riscossione e che ha già fornito – secondo l'Istituto – promettenti risultati.

Una particolare importanza rivestono le consolidate convenzioni con i CAF e, principalmente, i più recenti protocolli stipulati con gli enti locali per le prestazioni a sostegno del reddito, che evidenziano difficoltà connesse al complesso strumento dell'accordo, condizionato alla conclusione ed esecuzione del singolo atto pattizio, da parte di ciascuno dei soggetti coinvolti e che richiedono un delicato ruolo di coordinamento unitario sul territorio e di gestione del sistema, assegnato all'INPS.

13.4 Il sistema di controlli interni, nella seconda parte del 2008, ha visto la fusione delle funzioni dell'ispettorato e quelle di audit nella Direzione Ispettorato centrale e sistemi di auditing – con la conseguente concentrazione, in una struttura unitaria, di compiti differenziati - e la trasformazione della Direzione valutazione e controllo strategico in Ufficio di valutazione e controllo strategico.

L'innovazione introdotta e l'assetto complessivo implicano peraltro una rivisitazione, che dovrà passare attraverso l'inserimento di una compiuta disciplina nel regolamento di organizzazione e il completamento delle disposizioni per la piena applicazione della contabilità analitica e richiederà comunque ulteriori aggiornamenti per l'attuazione del decreto legislativo n.150 del 27 ottobre 2009, in materia di ottimizzazione della produttività e della trasparenza.

Il nuovo ordinamento dei servizi, dell'ottobre 2008, ha sottratto alla neo istituita Direzione ispettorato il controllo sulla regolarità dell'azione amministrativa negli uffici periferici e gli interventi per la normalizzazione delle situazioni, per la sanzione dei comportamenti, per il ristoro degli eventi dannosi - attribuiti alla Direzione centrale Risorse Umane – confermando nella Direzione Ispettorato i controlli generali di regolarità

amministrativa, mediante verifiche e inchieste sulle attività degli uffici centrali, in rapporto al complesso delle norme legislative, regolamentari e procedurali.

Resta da definire un più preciso quadro di competenze e responsabilità, soprattutto per la funzione di Audit, quale forma di controllo interno di secondo livello, che eviti interferenze con le verifiche di regolarità ripartite tra l'Ispettorato e la Direzione centrale Risorse umane, traducendo in apposite norme le recenti direttive del maggio 2009, che ascrivono all'area Audit i compiti riconducibili alla prevenzione e alla protezione dai rischi.

Una configurazione stabile e compiutamente regolata si attende per l'Ufficio di valutazione e controllo strategico, la cui composizione transitoria – da concertare tra Organo di indirizzo e Organo di gestione – necessita comunque un adeguamento alle nuove disposizioni sulla istituzione di un Organismo indipendente di valutazione della performance, che ne assorbe le competenze.

Sempre nel quadro dei controlli e in attesa della definizione di un compiuto sistema di valutazione della dirigenza, con determinazione commissariale di fine anno 2008 è stata prevista, per l'attività dei dirigenti di prima fascia e di quelli di seconda fascia con incarico di livello dirigenziale generale, una procedura di verifiche intermedie sul grado di avanzamento degli obiettivi, mediante la predisposizione di relazioni trimestrali da sottoporre al Direttore Generale; una identica procedura è stata estesa ai dirigenti di seconda fascia, con verifiche trimestrali affidate al Direttore centrale o regionale.

Il sistema di valutazione della dirigenza è tuttavia destinato a subire significative innovazioni, sia per effetto delle specifiche competenze rimesse al nuovo Organismo di valutazione delle performance, sia per i differenti criteri di applicazione introdotti per il trattamento retributivo accessorio.

13.5 Il personale evidenzia una crescente scopertura dell'organico - che si accentua nella dirigenza - nonostante il ridimensionamento della dotazione complessiva disposto in attuazione della legge n.133/2008; l'INPS sottolinea che è passato negli ultimi 15 anni da 45.000 a 27.000 dipendenti, il cui maggiore impegno, unito alle misure organizzative e allo sviluppo telematico, ha consentito la triplicazione del prodotto lordo dei servizi.

L'aumento delle attribuzioni assegnate all'Istituto, congiunto al progressivo sviluppo delle attività ordinarie, accresce i rischi di possibili sovraccarichi di lavoro, soprattutto nella produzione dei servizi e in talune zone territoriali, aggravati dalle più recenti misure legislative di rigida e lineare riduzione dei tetti della retribuzione accessoria, che restringono i margini per l'attuazione di una adeguata politica premiale, fondata sui dati oggettivi e misurabili.

Il rispetto delle norme e dei principi di parità, nella composizione del personale per genere, richiede azioni che incidano sulla perdurante concentrazione della quota femminile nelle aree non dirigenziali e la sua presenza assolutamente marginale nella dirigenza di prima fascia.

Nella distribuzione per classi di età, la quota prevalente è costituita da ultracinquantenni e arriva ad un terzo del totale quella del personale dirigente ultrasessantenne, mentre nella ripartizione per classi di anzianità emerge la quota dell'1% dei dipendenti che superano i 40 anni e, al loro interno, spicca il 10% dei dirigenti.

Restano rilevanti le scoperture nelle qualifiche di area C e in quelle dirigenziali di seconda fascia e comunque perdura la carenza generalizzata della forza lavoro su tutte le regioni.

La spesa per il personale nel 2008 costituisce il 58% degli oneri di funzionamento (61% nel 2007) e mostra un minimo segno di aumento il costo del lavoro (0,51%) - dovuto peraltro principalmente a competenze non retributive - mentre la retribuzione media complessiva evidenzia una lieve diminuzione (-0,59%).

Gli interventi di natura assistenziale e sociale mostrano un trend discontinuo, in crescita nei sussidi straordinari e nelle borse di studio dei figli a carico dei dipendenti e in sensibile calo nei prestiti, mentre si conferma la sostenuta risalita dei mutui edilizi.

Dalla riorganizzazione, che ha fatto confluire la Direzione centrale formazione e sviluppo competenze nell'ambito della Direzione centrale risorse umane, è auspicabile un rafforzamento delle iniziative di riqualificazione del personale, che si sono rivelate notevolmente contenute rispetto al passato, nella consistenza complessiva delle somme impegnate.

13.6 In materia di previdenza, la principale fonte delle entrate dell'INPS è costituita dalla contribuzione - derivante dall'applicazione dell'aliquota di finanziamento al monte retribuzioni/redditi - che sale nel 2008 a 147.666 mln di euro, con un incremento di 10.699 mln di euro (+7,8%) e sul cui andamento andranno verificati gli esiti della crisi mondiale, con riguardo soprattutto ai livelli occupazionali, oltre che agli apporti aggiuntivi dei trasferimenti statali.

L'evoluzione del mercato del lavoro assume infatti incidenza determinante sul sistema previdenziale e i dati di cassa al 30/9/2009 evidenziano 87.562 mln di euro di contributi correnti, con una contrazione del -2,2% sul preventivo 2009 e del -5,1% sul consuntivo 2008, quale riflesso della diminuita occupazione e dell'impennata degli

interventi di cassa integrazione ordinaria e straordinaria che hanno diminuito la base imponibile.

A conferma della situazione ancora positiva del 2008, va sottolineato che per la prima volta, nella sua interezza (contabilità ordinaria e contabilità separate), il Fondo Pensione Lavoratori dipendenti – che costituisce la gestione principale del bilancio generale dell'INPS - ha chiuso con un avanzo complessivo netto di 2.447 mln di euro (-776 mln di euro nel 2007), portando la situazione patrimoniale da -125.854 mln di euro a -123.407 mln di euro, ma il miglioramento significativo concorre alla riduzione di un deficit che presenta ancora dimensioni notevoli e, quindi, di non agevole assorbimento.

Occorre inoltre sottolineare che il fabbisogno del Fondo lavoratori dipendenti – squilibrato dalle contabilità separate, allo stesso trasferite senza proprie fonti di alimentazione – è stato nel tempo coperto dal saldo positivo della Gestione delle prestazioni temporanee, al quale concorrono ingenti apporti dal bilancio statale e il cui ruolo di supporto finanziario viene indebolito dalla crisi economica generale.

Nel comparto dei lavoratori autonomi si evidenzia la crescita delle entrate contributive delle principali gestioni, ma tale aumento, ad eccezione della Gestione separata, non incide positivamente nei bilanci delle singole gestioni, in generale peggioramento, per effetto delle maggiori uscite.

13.7 Le prestazioni, nelle quali si concreta l'attività principale dell'Istituto, rappresentano la maggiore fonte di uscita e nel corso del 2008 fanno registrare un incremento di spesa del + 4,5% rispetto all'esercizio 2007, sospinto dalla perequazione automatica delle pensioni, dalla corresponsione della c.d. "quattordicesima mensilità" a più di 3 milioni di aventi titolo, e dalle prestazioni temporanee, il cui aumento è da imputare ai primi esiti della crisi economica, ai quali va connessa la forte crescita soprattutto dei trattamenti di disoccupazione.

Anche nel 2008, tra gli obiettivi prioritari per l'Istituto, assume centralità il miglioramento dei tempi di erogazione delle prestazioni, che non risulta pienamente raggiunto per le liquidazioni entro 120 giorni, ma fa registrare, soprattutto nell'area delle prestazioni a sostegno del reddito, significativi progressi rispetto al 2007, con conseguente notevole riduzione degli interessi passivi, in linea con il trend degli ultimi anni.

La domanda numerica globale di prestazioni registra tuttavia una lieve diminuzione imputabile, soprattutto, alla introduzione delle finestre per le pensioni di vecchiaia, alla riduzione delle finestre per quelle di anzianità e all'innalzamento dei requisiti anagrafici

per l'accesso al pensionamento; sul piano della produzione, un dato positivo per il 2008 è rappresentato dalla forte percentuale di erosione delle giacenze, anche se in parte influenzata dalle movimentazioni interne (domande duplicate, trasferite e annullate), che non si traducono in erogazione di prestazioni.

In materia di invalidità civile, dopo il passaggio di competenze dal Ministero dell'economia avvenuto nel 2007, l'Ente si è concentrato essenzialmente sulla riorganizzazione dei processi per l'erogazione delle prestazioni, che ha mirato a definire un flusso di lavoro omogeneo sull'intero territorio nazionale, attraverso sinergie con gli altri soggetti pubblici coinvolti nel processo (ASL, Comuni, Regioni, Province autonome e Prefetture) e lo scambio di informazioni in formato elettronico tra tutti i gestori del procedimento.

Il piano straordinario di 200.000 accertamenti di verifica nei confronti dei titolari dei benefici economici di invalidità civile da completare nel 2009 - in attuazione dell'art.80 della legge n.133/2008 - ha visto, nel periodo da aprile a ottobre 2009, l'effettuazione di poco meno della metà delle visite stabilite e la revoca di 5.434 assegni/pensioni e 1.600 indennità di accompagnamento, che fanno ipotizzare all'Istituto un recupero di importi superiori rispetto a quelli previsti e quantificati in 100 mln di euro.

In materia di invalidità civile la legge 3 agosto 2009, n.102, attribuisce all'INPS un ruolo centrale nel processo di riconoscimento dello stato invalidante e di concessione delle relative provvidenze economiche; spetta quindi all'Istituto approntare tutti gli interventi necessari, di carattere organizzativo e procedurale, per il migliore assolvimento dei nuovi compiti, anche attraverso una razionalizzazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali - come peraltro prescritto dalla predetta norma - le cui risultanze costituiranno oggetto di successiva valutazione da parte della Corte.

Nell'area prestazioni a sostegno del reddito, il miglioramento dei tempi di erogazione è il risultato di una serie di iniziative volte a modificare le prassi operative e i comportamenti che vedono soprattutto il potenziamento dell'utilizzo dei flussi mensili informativi e che sono state estese, nel corso del 2009, al pagamento delle indennità di malattia e maternità ai lavoratori dipendenti a tempo indeterminato.

Il 2008 fa registrare una netta inversione di tendenza rispetto al 2007, nella crescente domanda di prestazioni legate alla cessazione dell'attività lavorativa, quali la disoccupazione (sia ordinaria sia a requisiti ridotti) e l'indennità di mobilità - mentre la richiesta risulta meno elevata nella cassa integrazione - con speculare incremento di spesa, concentrato nella disoccupazione ordinaria (+1.136 mln di euro).

La cassa integrazione guadagni, tra il 2007 e i primi mesi del 2009, mostra una costante dilatazione nelle ore autorizzate, sebbene i dati del "tiraggio" evidenzino un

utilizzo inferiore di ore, rispetto a quelle autorizzate, proprio nel periodo di più acuta crisi economica; l'apparente lettura positiva lascia aperto il dubbio sulla preferenza, da parte dei datori di lavoro, per i licenziamenti anziché per la sospensione del rapporto di lavoro e il conseguente ricorso agli interventi della cassa stessa.

Nei primi mesi del 2009 l'INPS è stato impegnato nell'attuazione delle nuove misure transitorie a sostegno del reddito e dell'occupazione, introdotte dalla legge 28 gennaio 2009, n.2, le quali hanno parzialmente ampliato la platea di fruitori; poiché dai primi riscontri emerge che alcune di esse trovano un'applicazione piuttosto limitata per effetto dei requisiti stringenti richiesti, appare auspicabile una loro adeguata estensione - soprattutto nella invarianza della situazione di crisi economica generale - al fine di garantirne l'effettività e in tale direzione operano i recenti miglioramenti introdotti dalla legge finanziaria per il 2010.

13.8 Nei bilanci delle gestioni dell'INPS non si rinviene una apposita rappresentazione contabile degli ammortizzatori sociali, ma viene redatto un bilancio - solo in termini economici e patrimoniali - per la "gestione delle prestazioni temporanee" ai lavoratori dipendenti (c.d. "GPT"), peraltro privo di alcune assicurazioni che sono propriamente ammortizzatori sociali (cassa integrazione straordinaria, mobilità e trattamenti di disoccupazione speciali edili) e che trovano invece allocazione nel bilancio della "gestione per gli interventi assistenziali" (c.d."GIAS").

Si tratta di un sistema complesso e frazionato dal quale non risulta agevole identificare e valutare le singole componenti, anche al fine di verificare, oltre alla coerenza e all'equilibrio, la natura e la congruità degli apporti statali, la corretta rappresentazione e allocazione contabile, il rispetto della distinzione tra funzione assistenziale e previdenziale.

In proposito una prima analisi evidenzia che i contributi del settore produttivo derivanti dalle aliquote di finanziamento delle singole assicurazioni individuate come appartenenti all'aggregato "ammortizzatori sociali" - cassa integrazione guadagni nelle varie articolazioni, mobilità, disoccupazione e trattamenti di fine rapporto - presentano un panorama estremamente disomogeneo, risultando correlate alle caratteristiche soggettive del datore di lavoro e del lavoratore e alla successione di episodiche e frammentate disposizioni legislative.

Da un'apposita rielaborazione dei dati, ritenuti più congrui ad una diversa definizione degli ammortizzatori, emerge inoltre che l'apporto del settore produttivo sopravanza il fabbisogno delle indennità economiche (9.013 mln rispetto a 6.673 mln) e finanzia quindi anche una parte della contribuzione figurativa, mentre i trasferimenti

statali (10.725 mln di euro) coprono sia la rimanente contribuzione figurativa, sia gli interventi di politica occupazionale e di sviluppo economico (sottocontribuzioni e sgravi), sia gli interventi "in deroga".

Ulteriore criticità deriva dagli interventi in deroga, i quali dovrebbero essere preordinati a superare situazioni eccezionali e a operare nell'immediatezza, ma vengono spesso utilizzati per estendere nel tempo trattamenti già vigenti, rendendone non agevole la successiva eliminazione.

Conviene inoltre evidenziare come la loro applicazione nella vigente configurazione determini complicazioni e frazionamenti degli interventi, sia sul territorio sia nei confronti dei lavoratori, e come le misure in deroga indeboliscano la certezza del diritto e - in quanto poste a carico del Fondo per l'occupazione alimentato annualmente dalla legge finanziaria - comportino un crescente spostamento degli ammortizzatori sulla fiscalità generale, anziché sui contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori, con accentuazione dei rischi di una maggiore deresponsabilizzazione.

La crisi attuale può costituire pertanto occasione propizia per la riforma degli ammortizzatori - preannunciata nella ormai lontana legge 23 dicembre 1996, n. 662 e la cui formulazione contenuta nel comma 28 dell'art. 2 ("In attesa di un'organica riforma del sistema degli ammortizzatori sociali") appare ormai storicizzata - che risulta dichiarata nell'agenda delle principali iniziative governative del 2010, da parte del Ministro del lavoro.

In tale più vasto ambito potrebbe essere contestualmente introdotta una nuova impostazione del bilancio dell'INPS, prevedendo una rappresentazione contabile unitaria degli ammortizzatori e soprattutto più aderente al sistema, nella sua più moderna e adeguata accezione.

13.9 Gli accertamenti ispettivi sono stati condotti seguendo i criteri del documento di programmazione strategica - sottoscritto unitamente al Ministero del lavoro, all'INAIL e all'ENPALS - che ha previsto un'azione di vigilanza finalizzata per il 2008 alla lotta al lavoro nero, al contrasto dell'evasione ed elusione contributiva e alla lotta alle truffe in agricoltura.

Nel 2008 il numero complessivo degli accertamenti ha rilevato un livello di aziende irregolari superiore l'80%, ad eccezione della Gestione separata, nella quale i committenti mostrano un tasso più elevato, pari al 93%, che sale per gli autonomi al 96%.

In particolare nelle verifiche delle aziende non agricole con lavoratori dipendenti (55.340), che hanno riguardato il 3% di quelle iscritte (1.647.666), la quota delle aziende irregolari (44.902) risulta dell'81%.

Nonostante il livello modesto degli interventi operati, le aziende "in nero" costituiscono il 6,89% di quelle ispezionate (6,64% nel 2007) e l'indice non appare particolarmente influenzato dalla collocazione geografica.

Nell'ambito della Gestione separata - categoria caratterizzata da scarse protezioni a livello contrattuale, previdenziale e assistenziale - va sottolineata l'esiguità delle 9.090 ispezioni, a fronte di 1.821.000 lavoratori iscritti.

In un Paese che ha un indice di economia non direttamente osservabile ("Endo") superiore al 15% e un indice di lavoro non regolare superiore al 6% sul PIL, l'anno non appare positivo per l'azione di vigilanza esercitata, in ragione del calo delle presenze degli ispettori e del numero delle ispezioni, nonostante la sostanziale invarianza dell'importo accertato, né appaiono immediate le prospettive di miglioramento, anche per i tempi indispensabili per la piena operatività delle unità di prossima assunzione.

E', invece, indispensabile la piena valorizzazione dell'attività ispettiva, anche in funzione di incentivo all'emersione dal sommerso, soprattutto per scongiurare il rischio, stante i già preventivati minori ritorni in termini di prestazioni, di far perdere alle future generazioni l'interesse al sistema previdenziale pubblico e di farlo percepire solo come una "tassa" per quanto possibile da evitare.

Ai fini di una compiuta valutazione dell'azione ispettiva riveste comunque importanza centrale l'apprestamento di procedure che colleghino e misurino le dimensioni degli importi accertati e quelli delle pertinenti riscossioni.

13.10 Nel 2008 migliora parzialmente la situazione complessiva del contenzioso dell'Ente - pur mantenendo un livello ancora elevato - grazie a tre elementi concorrenti: la contrazione dei giudizi iniziati, la riduzione delle giacenze e la crescita nella definizione dei giudizi, anche di quelli definiti con sentenza.

Uguale andamento, seppure in diversa percentuale, si registra in materia di invalidità civile, che nel 2008 supera la metà del contenzioso avviato e costituisce una parte considerevole della giacenza complessiva.

I primi sei mesi del 2009 mostrano tuttavia una inversione di tendenza, con un aumento dei giudizi iniziati, un incremento delle giacenze e una caduta dei procedimenti giurisdizionali definiti, anche nell'invalidità civile.

Evidenzia un andamento opposto la percentuale di soccombenza sulle sentenze definite, che appare notevole nel 2008, soprattutto nelle regioni del centro sud, nelle quali prevale il contenzioso per invalidità civile; nella prima parte del 2009 si assiste al netto miglioramento dell'incidenza dei giudizi che si concludono favorevolmente, soprattutto nell'invalidità civile.

Le prime risultanze delle misure di apporto esterno decise nel 2009 non appaiono incoraggianti : nel mese di luglio era in via di completamento la consegna delle lettere di incarico a 339 avvocati domiciliatari in 23 circondari di Tribunali rientranti nelle aree critiche (Regioni Lazio, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), per i quali sono stati stanziati 15 milioni di euro e la cui attività dovrà essere monitorata sotto il duplice profilo dell'abbattimento delle giacenze e degli esiti favorevoli all'Istituto.

13.11 Il bilancio generale 2008 replica le ampie risultanze positive del 2007, salvo una lieve limatura dell'avanzo economico (da 6,92 a 6,86 mld di euro), quali principali effetti della confermata dinamica espansiva delle contribuzioni e dell'incremento dei trasferimenti statali, migliorando l'avanzo finanziario (da 9,3 a 13,5 mld di euro), quello di amministrazione (da 38,3 a 49,2 mld di euro) e il netto patrimoniale (da 32,5 a 39,3 mld di euro).

Dati parimenti favorevoli vengono mantenuti nel preventivo 2009, mentre le stime del 2010 risentono della crisi economica e del crescente saldo negativo tra contribuzione e prestazioni, soprattutto nell'abbattimento dell'avanzo finanziario (a 4,1 mld di euro) e di quello economico (a 2,9 mld di euro); il notevole progresso dell'avanzo di amministrazione (61,3 mld di euro) resta comunque soggetto alla elevata variabilità delle stime di cassa e alla reale solvibilità della crescente mole dei residui attivi.

Le proiezioni del 2010 evidenziano una sensibile dilatazione degli apporti statali e l'alto grado di dipendenza del sistema, anche previdenziale, dalla finanza pubblica.

Per una più consapevole lettura del bilancio si rende peraltro indispensabile l'analisi dei principali fondi amministrati - nel loro andamento e negli effetti delle corrispondenti compensazioni interne - che dimostra come la positività dei saldi generali nel 2008 poggia sui cospicui avanzi della gestione dei "parasubordinati" (8,3 mld di euro), nel comparto del lavoro autonomo e di quella delle prestazioni temporanee (5,7 mld di euro) nel comparto del lavoro dipendente, oltreché negli apporti dal bilancio statale che formano circa un terzo delle entrate complessive al netto delle poste bilancianti.

Un perdurante fattore di criticità dei conti deriva dalla ingente massa dei crediti contributivi (52.801 mln di euro), dal loro tasso di crescita (+ 4.507 mln di euro, pari a + 9,3%), dal basso grado di realizzazione e dalla elevata aliquota media di svalutazione (43%), che ne mette in dubbio la veridicità della rappresentazione in bilancio e influenza sia il patrimonio, in cui l'apposito fondo costituisce il 15% delle passività, sia la gestione economica, nella quale l'ampiezza degli accantonamenti (4.497 mln di euro) appare determinante sul risultato finale.

Il crescente indebitamento per le anticipazioni statali (49,1 mld di euro) e la consistenza delle disponibilità liquide (40,4 mld di euro), che eccedono le esigenze di immediata copertura delle prestazioni assistenziali e della quota pensionistica a carico della fiscalità generale, richiedono operazioni permanenti di compensazione autorizzate per legge, utili non solo a semplificare i conti dell'INPS e migliorarne la lettura, ma altresì a liberare risorse destinabili ad altri interventi.

Le rilevate complessità e criticità dei conti dell'Istituto attenuano la significatività dei pur elevati saldi attivi del 2008, la cui tenuta, nel breve e nel medio periodo, resta principalmente esposta alla dinamica delle entrate contributive, alla dilatazione strutturale delle pensioni e alla forte pressione delle prestazioni a sostegno del reddito, almeno sino all'auspicabile miglioramento del quadro economico globale.

13.12 L'analisi dell'andamento dei singoli Fondi e Gestioni conferma lo squilibrio interno del sistema, il cui funzionamento complessivo è stato sinora assicurato attraverso meccanismi di compensazione, che generano un'ampia risultanza patrimoniale, ascesa nel 2008 da 32.458 a 39.316 mln di euro.

Nel comparto del lavoro dipendente l'avanzo patrimoniale di 52.361 mln di euro deriva essenzialmente dall'ingente attivo di 175.768 mln di euro della Gestione prestazioni temporanee che copre l'ampio deficit di 123.407 mln di euro del Fondo lavoratori dipendenti.

Nel comparto del lavoro autonomo il saldo negativo di 15.843 mln di euro deriva principalmente dal pesante disavanzo dei lavoratori autonomi agricoli (53.629 mln di euro), e degli artigiani (17.294 mln di euro) la cui sommatoria (70.923 mln di euro) supera sia il crescente attivo della gestione dei parasubordinati (48.696 mln di euro) sia quello notevolmente inferiore, dei commercianti (6.384 mln di euro), che congiuntamente registrano un importo minore (55.080 mln di euro).

Il FPLD continua a risentire del dissesto strutturale dei soppressi Fondi trasporti, elettrici, telefonici e dirigenti d'azienda (ex INPDAI) e rimangono invariati gli squilibri del Fondo ferrovieri, delle contabilità separate del FPLD e del Fondo clero, nei quali le entrate contributive non sono in grado di tendere all'equilibrio delle gestioni.

Manifestano inoltre difficoltà altre gestioni, quali il Fondo volo, che si avvia ad azzerare il patrimonio, e quelle degli artigiani e dei commercianti, che seguono un medesimo andamento, con un rapporto decrescente tra iscritti e pensioni e tra contributi e prestazioni previdenziali.

Tra i Fondi di solidarietà particolare attenzione merita il Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione

professionale del personale del settore del trasporto aereo, sia per l'iter procedurale nella acquisizione delle entrate e la definizione del loro regime giuridico, sia per le decisioni di spesa, anche perché all'interno del Comitato amministratore - diversamente dai collegi similari - non risulta previsto alcun esponente dei ministeri vigilanti, ormai necessitato dal predominante finanziamento pubblico.

Quanto al 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), al 30/9/2009 sono stati incassati complessivamente dalla istituzione 15.435 mln di euro, che formano un importo cospicuo e crescente e che costituiscono un debito dello Stato per le prestazioni future.

Considerazioni di efficacia pretendono comunque una rivisitazione normativa, oltreché contabile, di tutte le gestioni amministrate, al fine di individuare quelle inferiori alla soglia di sussistenza - assicurata dal giusto rapporto di entrate/prestazioni/trasferimenti dello Stato - e altresì di adottare le conseguenti misure volte alla loro eliminazione oppure a garantire la necessaria corrispondenza fra contributi e prestazioni, quale fondamentale presupposto per la credibilità e la sostenibilità di ciascun sistema pensionistico.

Con riguardo a "Fondinps" - costituito presso l'INPS, per assicurare la previdenza complementare ai c.d. "silenti", privi di specifiche forme alternative e ancora lontano dalla piena entrata a regime, dopo un triennio dalla istituzione - vanno nuovamente sottolineati la modesta dimensione degli iscritti e del patrimonio e il livello comparativamente elevato dei costi di funzionamento a carico

degli interessati.

Assume pertanto indifferibilità l'esigenza di una decisione definitiva - già evidenziata nel precedente referto - che risponda alle linee di riforma del settore, orientate all'aggregazione dei fondi minori, sia per favorire omogeneità delle prestazioni e degli investimenti, economie di scala e conseguente minimizzazione dei costi, sia e, soprattutto, per raggiungere maggiore massa critica, più adeguata a strategie di lunga durata, oltre che alla ottimizzazione dei controlli delle autorità vigilanti e delle stesse attività di comunicazione informativa.

