

Particolare rilievo assumeranno soprattutto, nella individuazione delle linee guida, le modalità di effettuazione della visita ispettiva, con i tempi medi standard per la gestione delle ispezioni, in modo da stabilire una durata certa di ciascun intervento e produrre l'innalzamento dei livelli di presenza degli ispettori.

L'incremento dell'accertato e dei livelli di emersione del lavoro nero potrà trarre vantaggio dall'utilizzo delle più aggiornate tecniche di "data mining", la cui finalità è proprio quella di accrescere il numero di ispezioni mirate concluse con esito positivo; per il raggiungimento degli obiettivi previsti nel piano, parimenti strategica appare inoltre l'implementazione del sistema di monitoraggio sull'esito delle singole azioni ispettive, che consentirebbe di rilevare tempestivamente eventuali problematiche e apportare rapidamente i necessari correttivi.

In merito alla delineata funzione di accertamento e verifica amministrativa - introdotta come modalità operativa nel piano di vigilanza 2010 - ne va evidenziata l'innovatività e l'importanza, anche in vista della realizzazione di ulteriori obiettivi significativi per l'Istituto.

Tale funzione, nella misura in cui consente la definizione in via amministrativa dei principali fenomeni di elusione ed evasione contributiva, potrebbe non solo ridurre i tempi del recupero contributivo, ma altresì deflazionare il contenzioso amministrativo e giudiziario e contribuire alla soluzione - anche se parziale - della corrispondenza fra le somme accertate e quelle effettivamente riscosse.

In conclusione sul punto va tuttavia sottolineato che, nonostante i formali richiami alle linee programmatiche governative contenuti nei piani annuali dell'Istituto, lo svolgimento dell'attività di vigilanza appare connotato dal potenziamento delle iniziative condotte in via autonoma.

Raccomanda pertanto la Corte l'esigenza di implementare le iniziative sinergiche con gli altri organismi operanti nel settore e soprattutto con i competenti organi del Ministero del lavoro, che ha recentemente richiamato la necessità e l'urgenza della condivisione della banca dati dell'Ente.

**9 - Il contenzioso**

**9.1** Rispetto all'anno precedente, si assiste nel 2009 a una crescita del 21,3% dei giudizi complessivamente iniziati (da 288.882 del 2008 a 350.334 del 2009) e, segnatamente, del 23,9% di quelli da parte avversa, mentre calano del 5,9% quelli avviati da INPS, quali apparenti sintomi negativi dei maggiori atti contestabili e minore capacità di tutela delle ragioni dell'Istituto.

L'aumento è dell'11,7% in materia di invalidità civile - nella quale l'Inps ha piena legittimazione passiva dal 1° aprile 2007 - che scende al 48,3% nell'incidenza sul contenzioso complessivo (52,4% nel 2008), anche per effetto, tuttavia, dell'incremento totale dei giudizi.

Come emerge dalla tabella sottostante, riprende il trend incrementale delle giacenze - annullando i progressi del 2008 - che si conferma infatti per l'invalidità civile, pari al 43,6% della giacenza complessiva (44,4% nel 2008).

Periodo	Giacenza totale	% differenza da anno precedente	Giacenza sulla invalidità civile	% differenza da anno precedente
<b>2006</b>	726.383	-0,7%	307.031	10,3%
<b>2007</b>	799.924	10,1%	348.689	13,6%
<b>2008</b>	769.037	-3,9%	341.318	-2,1%
<b>2009</b>	822.959	7,0%	359.098	5,2%

Entrambi i fenomeni risultano connessi alla costante crescita delle azioni giudiziarie promosse contro l'Istituto, che si rileva anche nelle materie previdenziali, incrementate del 40,1% rispetto all'anno precedente e principalmente nelle prestazioni a sostegno del reddito (66,9%) e nella previdenza agricola (159,7%), concentrata nella regione Puglia per il duplice effetto della dilatazione degli interventi temporanei e della accentuazione delle criticità settoriali e locali.

L'analisi della definizione dei giudizi mostra, nel 2009, sia il calo totale del 7,3% - rispetto all'aumento del 37,8% nel 2008 - che la diminuzione del 5,1% nelle controversie concluse con sentenza, come si desume dalla seguente tabella, che non espone le cessazioni della materia del contendere e i casi inclusi nella dizione "altro", complessivamente indicati nell'elevato numero di 40.222 (pari al 13,6% del totale).

Anno	Giudizi definiti	% differenza da anno precedente	Con sentenza favorevole	% differenza da anno precedente	Con sentenza sfavorevole	% differenza da anno precedente
<b>2006</b>	285.039	-32,4%	88.236	-33,5%	97.664	-24,4%
<b>2007</b>	231.991	-18,6%	98.433	11,6%	107.286	9,9%
<b>2008</b>	319.769	37,8%	126.542	28,6%	143.462	33,7%
<b>2009</b>	296.412	-7,3%	142.222	12,4%	113.968	-20,6%

Riguardo all'efficacia dell'azione legale, in miglioramento nella incidenza degli esiti favorevoli sulle sentenze definite, va tuttavia sottolineato che l'elevata percentuale di soccombenza - pur discesa dal 53,1% nel 2008 al 44,5% nel 2009 e pertanto al di sotto della metà delle sentenze rese - ha suscitato la preoccupata attenzione anche del CIV, che ha tra l'altro prospettato la promozione di giudizi "pilota" per la soluzione di questioni di ampie dimensioni e/o seriali (delibera n.9 del 23 giugno 2009).

Resta prevalente la vittoria dell'Istituto nelle sentenze in materie previdenziali (media del 53,4% sulle sentenze favorevoli) ed elevato il peso della soccombenza nell'invalidità civile (61,5% sulle sentenze sfavorevoli), che segnala l'esigenza di un più forte impegno nelle controversie qualitativamente meno complesse, ma quantitativamente in forte dilatazione.

Dai dati forniti dall'Amministrazione si evince che al di sotto della media nazionale delle decisioni positive (55,5%) si pongono i valori delle regioni Lazio (46,9%), Marche (47,2%) e Sicilia (48,9%), che richiedono specifiche analisi e mirate misure correttive.

Le costituzioni in giudizio sono cresciute nel 2009 soltanto dello 0,5% (dell'8% nell'anno precedente) e invece addirittura calate dell'1,4% in materia di invalidità civile (aumentate del 7,8% nell'anno precedente), a conferma del privilegio per le altre aree di intervento dell'Istituto.

Nella relazione al bilancio 2009, il Collegio dei Sindaci osserva che la situazione in cui versa il contenzioso rimane strutturalmente grave - il 76% della giacenza complessiva risulta formata da prestazioni pensionistiche, prestazioni a sostegno del reddito e invalidità civile - e richiede sia misure di carattere organizzativo che la promozione di provvedimenti legislativi che individuino soluzioni, anche di natura extra giudiziale, tese a ricondurre la situazione a livelli fisiologici.

Le segnalate gravi anomalie del contenzioso agricolo nella Puglia, hanno indotto recenti misure straordinarie e la predisposizione di un apposito piano di interventi, da applicare nella sede di Foggia e, in caso di buon esito, da estendere ad altre zone e settori critici.

**9.2** Come indicato nei precedenti referti, la seria situazione di criticità in cui versa il contenzioso ha indotto il Commissario Straordinario a definire - con determinazione n.4 del 19 gennaio 2009 - le linee di intervento finalizzate al suo contenimento e al suo ridimensionamento, sia sul versante giudiziario che amministrativo.

Le misure preordinate – in parte anticipate nel precedente capitolo 3 - hanno innanzitutto riguardato 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, altresì, una relazione all'Organo di indirizzo amministrativo, per verificare i risultati ottenuti sul contenzioso giacente e per analizzare le ulteriori iniziative intraprese.

Il Commissario, tenendo conto delle previsioni normative intervenute per potenziare gli strumenti a disposizione dell'area legale, da calibrare su principi di efficienza e sulla rimodulazione delle competenze, ha poi deciso - con determinazione n.220 del 25 novembre 2009 - la sperimentazione del nuovo modello organizzativo e funzionale dell'Avvocatura per un periodo di tre anni.

Tra i principali interventi vanno menzionati: il rafforzamento dell'avvocatura centrale, attraverso la previsione di 35 avvocati (in precedenza 27) e di 9 coordinatori centrali (in aggiunta al coordinamento generale); l'unificazione delle avvocatature regionali con le 18 avvocatature distrettuali delle città capoluogo di regione; il mantenimento delle 11 avvocatature distrettuali presso le città sede di Corte d'Appello; la previsione di 74 avvocatature periferiche presso le sedi provinciali.

Risulta inoltre ridotto a 88 il numero complessivo degli incarichi di coordinamento, da conferire compatibilmente con le graduatorie adottate con determinazione n.118 del 17 dicembre 2008, facendo affluire quelli regionali (18) nelle avvocatature distrettuali capoluogo di regione, mantenendo gli aggiunti periferici (31) solo per le avvocatature distrettuali nelle regioni di più grandi dimensioni, eliminando tutte le funzioni vicarie, tranne che per il Coordinamento Generale.

Il Commissario ha anche stabilito che nel medio lungo periodo potrà attuarsi un progressivo allineamento dei coordinamenti con il riassetto organizzativo, per effetto di eventi fisiologici quali la cessazione dal servizio o di incarico e la mobilità volontaria del personale, senza pregiudizio per le prerogative degli avvocati in servizio.

La circolare n. 34 del 8 marzo 2010 fornisce ulteriori indicazioni organizzative, sul piano operativo.

A seguito dei provvedimenti adottati non sono tuttavia mancati ricorsi da parte degli avvocati che oppongono la lesione dei loro interessi legittimi, ad esempio nel caso di preferenza per un posto di coordinamento soppresso.

Quanto al previsto monitoraggio sull'autotutela, di cui si è fatto cenno nel capitolo 3 - in passato rimesso ad una specifica struttura dedicata, con la previsione della raccolta e valutazione dei dati forniti dalle sedi sul territorio, ma soppressa con il riordino operato alla fine del 2008 - risultano recenti iniziative fondate su nuove

procedure informatiche, che la Corte sollecita, sia per il loro rilievo sulla deflazione del contenzioso, sia perché i relativi adempimenti, vengono stabiliti dallo specifico regolamento, con espresso richiamo a responsabilità individuali e provvedimenti sanzionatori.

**9.3** Le linee di intervento, deliberate per ridisegnare l'assetto organizzativo territoriale, hanno altresì stabilito – sempre in via sperimentale e per il periodo di un triennio - il ricorso ad avvocati domiciliatari esterni all'Ente, per lo svolgimento dell'attività procuratoria di sostituzione in udienza e l'utilizzo di praticanti avvocati, prevedendo per i primi un compenso di 250 euro per ciascun incarico, oltre ad IVA e oneri per la cassa previdenziale di categoria (CPA).

La parte operativa risulta disciplinata nella circolare n.25 del 20 febbraio 2009, che ha dettato le prime misure finalizzate alla riduzione del contenzioso giudiziario.

Per quanto concerne gli avvocati domiciliatari, conviene nuovamente richiamare la già menzionata deliberazione del CIV n.9 del 23 giugno 2009, nella parte in cui sottolinea l'importanza di effettuare un attento monitoraggio, verificando costi e benefici della soluzione - "che appare legata all'emergenza" – alla quale si connettono delicate problematiche attuative, come la necessità del possesso, da parte dei domiciliatari, di specifiche competenze in ambito previdenziale e l'accertamento dell'inesistenza di conflitti di interesse.

Appare infatti essenziale, per il buon esito del rimedio eccezionale e transitorio adottato, l'aspetto qualitativo – in termini di professionalità e indipendenza, soprattutto nelle aree locali più critiche – nell'esercizio delle funzioni affidate all'esterno.

Nel mese di luglio 2009, peraltro, era ancora in via di completamento la consegna delle lettere di incarico a 339 avvocati disponibili a svolgere le attività di domiciliazione e sostituzione in udienza in 23 circondari di Tribunali rientranti nelle aree critiche delle regioni Lazio, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, alle quali rimaneva circoscritto il primo intervento (determina commissariale del 29 gennaio 2009).

In prosieguo, è stato previsto che: l'avvocato INPS curasse la trasmissione al domiciliatario esterno di memorie, difese e fascicolo di parte, necessari allo svolgimento dell'incarico; un monitoraggio interno a cadenza trimestrale, a cura del Coordinatore generale legale, per verificare eventuali azioni correttive; dopo il primo semestre di applicazione, l'affidamento al Direttore e al Coordinatore generale legale

dell'indicazione di un tetto massimo di incarichi, eventualmente articolato per area geografica e per materia.

E' stato altresì stabilito che entro novembre 2009 il Direttore generale e l'Avvocatura generale procedessero 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 un dettagliato report.

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 preventivo 2009, 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.

Tra le misure intraprese con la seconda determinazione (n.220 del 25 novembre 2009), il Commissario straordinario ha confermato l'utilizzo dei domiciliatari e stabilito: il ricorso ad avvocati esterni per la sola attività di sostituzione in udienza in tutti i casi in cui il carico di contenzioso affidato ecceda i valori soglia indicati nello stesso atto; per la trattazione dei giudizi in uno stesso giorno, un corrispettivo di 80 euro per singolo procedimento fino ad un massimo di 25 e, nel caso di eccedenza, un compenso aggiuntivo di 25 euro; l'affidamento all'avvocato dell'Istituto della valutazione tecnica sul ricorso al domiciliatario ovvero al sostituto in udienza quale garanzia di completa e regolare rappresentanza e difesa in giudizio, in tutti i casi in cui sia superata la soglia standard di affari legali; i criteri per l'affidamento degli incarichi, le soglie massime di affari legali conferibili a ciascun domiciliatario e quelle di giornate di udienza assegnabili annualmente al sostituto.

Ne risulta un'ampia estensione del ricorso a prestazioni esterne, che passa, dalle sole aree critiche, all'intero territorio nazionale e si fonda sul carico dei giudizi.

Il rendiconto 2009 registra comunque un impegno complessivo di circa 4.000 euro, totalmente pagato, comprovando le notevoli difficoltà di avvio delle iniziative programmate mentre il preventivo e l'assestato 2010 confermano l'impegno di 15 mln di euro.

Per quanto riguarda la pratica forense presso l'Avvocatura INPS, a partire dal 26 marzo 2009, 8 regioni hanno pubblicato il bando e il sito istituzionale dell'Istituto rendeva noto l'arrivo al 30 giugno 2009 di 172 domande, a fronte di 250 posti disponibili; nel 2010 è stato ripubblicato il bando per 11 posti nella sola regione Puglia.

La menzionata determinazione n. 220/2009 ha stabilito che ciascun avvocato possa essere affiancato da un numero massimo di due praticanti legali (rispetto ai 3 precedentemente indicati).

**9.4** Per le incidenze sul contenzioso conviene sottolineare che le presenze degli avvocati dell'Istituto al 31 dicembre 2009 assommavano a 299 (313 nel 2008), segnando una scopertura del 10,7% rispetto alla dotazione organica rideterminata - in attuazione delle norme restrittive della legge n.133/2008 - in 335 unità e rimasta invariata dopo l'applicazione della legge n. 25/2010, secondo quanto esposto nel capitolo 5.

In proposito, la più volte citata determinazione commissariale n.220/2009 rileva la necessità di indire un concorso pubblico per la selezione di avvocati da inserire nell'organico, tenuto conto anche delle dimissioni dal servizio per raggiunti limiti di età previste per il 2010.

Sul piano delle iniziative concrete va tuttavia menzionata la nota del 5 agosto 2010 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che condivide il parere favorevole del Dipartimento della Funzione Pubblica del 24 giugno - richiamato sempre nel capitolo 5 - e autorizza, tra le altre, l'assunzione di 3 professionisti legali, mentre dal 1° settembre 2010 risulta abbiano preso servizio n.3 avvocati risultati idonei nel concorso a 30 posti indetto dall'INPDAP.

Sempre per le incidenze sul contenzioso conviene evidenziare che la seconda determinazione commissariale (n.220/2009) procede alla rideterminazione del personale amministrativo assegnato agli uffici delle avvocature territoriali nel numero di 750 unità in ragione della costituzione delle Unità Organizzative del contenzioso e degli atti giudiziari nelle sedi territoriali, nonché della devoluzione della competenza in materia di invalidità civile ai dipendenti dell'Istituto e dell'attività di recupero crediti agli Agenti della Riscossione.

Al riguardo va sottolineato che si era provveduto alla selezione nonché alla formazione di 209 funzionari amministrativi al fine di rappresentare e difendere l'Ente nei procedimenti giudiziari di primo grado in materia di invalidità civile e che la determinazione prevede, al termine della riorganizzazione, una analisi dei fabbisogni che salvaguardi l'operatività degli uffici.

Dai dati del rapporto sull'andamento della produzione dell'anno 2009 risulta che le costituzioni in giudizio promosse dai funzionari hanno avuto una percentuale di incidenza pari al 31,8% sul totale delle vertenze in materia di invalidità civile e che il carico di lavoro gestito sia stato pari al 15,8% del complessivo settore.

Per i riflessi sul contenzioso, assume inoltre rilievo la determinazione presidenziale n. 89 del 9 agosto 2010, che modifica e integra il Regolamento sulla disciplina degli onorari per la corresponsione dei compensi professionali degli avvocati dell'Istituto, introducendo peraltro anche disposizioni riguardanti profili organizzativi e, comunque, prescindendo dai prescritti previ accordi contrattuali.

Oltre ad adeguare i compensi professionali a carico dell'Amministrazione e a fissare la misura del riparto delle competenze spettanti, la nuova regolamentazione, infatti, stabilisce altresì che gli avvocati INPS garantiscano ed assicurino: la costituzione in tutti i giudizi loro affidati "ad eccezione di quelli per i quali sussistano cause ostative debitamente motivate"; la difesa e il patrocinio in giudizio dell'Ente; la partecipazione a tutte le udienze, anche avvalendosi della sostituzione con altro avvocato dell'INPS o di altro Ente previdenziale, con un praticante legale, con uno dei domiciliatari o sostituti in udienza; il regolare e tempestivo aggiornamento dei sistemi telematici e di comunicazione interni, fornendo completa informazione circa l'attività singolarmente svolta e lo stato del contenzioso.

Elementi specifici di riflessione emergono comunque dai dati illustrati nel precedente capitolo 5 circa le retribuzioni medie dei professionisti legali nell'ultimo triennio, da considerare in raccordo sia agli importi che alla forte criticità di risultati denunciata.

**9.5** Rispetto al complesso degli interventi intrapresi per deflazionare il contenzioso, come anticipato nel precedente referto e a fronte dei dati sopra riportati, gli obiettivi a breve termine di abbattimento delle giacenze fissati con deliberazione n.4/2009 non appaiono conseguiti.

Il precedente referto ha già relazionato sull'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.

Si è anche ricordato che la deliberazione del CIV n.9/2009 ha invitato l'Ente a predisporre 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 misure strutturali per la riduzione del contenzioso, prevenendolo e incidendo sulle cause che lo generano.

Successivamente, con la relazione programmatica per gli anni 2010/2012 del 21 luglio 2009, il CIV ha insistito sulla priorità di un piano, che preveda sia misure



organizzative interne sia iniziative esterne, volte alla riduzione strutturale del contenzioso, a partire dalla "anomalia" rappresentata dai ricorsi pendenti e di quelli presentati ogni anno in alcune regioni del centro sud.

In riferimento al bilancio consuntivo 2009, il CIV ha da ultimo manifestato la necessità di ulteriori interventi in materia di contenzioso richiedendo una strategia complessiva per contrastare le cause patologiche e ricondurlo a livelli fisiologici, anche attraverso la promozione di eventuali provvedimenti di carattere legislativo.

In data 15 settembre 2010 sembra sia stata definitivamente avviata la campagna sperimentale che coinvolge circa 2600 posti fra praticanti, domiciliatari e sostituti in udienza, mentre risulterebbero già presenti circa 250 domiciliatari in alcune circoscrizioni delle regioni Lazio, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

Si può concludere che l'Ente sta dando una prima concretezza alle misure adottate, anche se con spostamento in avanti della sperimentazione quantomeno di un biennio e nella delicata situazione di difficile contemperamento dell'esigenza di garantire le peculiarità proprie della funzione dei professionisti legali - sotto l'aspetto dell'autonomia di giudizio e di iniziativa nella difesa e patrocinio - con la necessità di indirizzare la gestione della criticità denunciata nell'alveo della complessiva funzionalità dell'amministrazione.

Resta tuttavia molto carente l'azione di informativa e la reportistica nelle sedi competenti sulla presenza di un piano complessivo e sul monitoraggio svolto, con particolare attenzione al meccanismo costi-benefici sottolineato dal CIV.

Conclusivamente sul punto, la Corte non può non sottolineare che il ricorso a professionisti esterni - soprattutto in presenza di una Avvocatura dell'Ente - può trovare in parte giustificazione solo nella straordinarietà e nella rigorosa temporaneità delle misure dirette ad aggredire i principali aspetti patologici del contenzioso, per invertirne l'andamento crescente e portarlo a livelli fisiologici.

Resta quindi essenziale la natura provvisoria degli interventi che l'Amministrazione prevede di articolare nel triennio di sperimentazione, evitando che il protrarsi di tali misure si possa tradurre nella esternalizzazione di una cospicua parte di competenze dell'Istituto, con rischi di seria compromissione del ruolo professionale dell'area legale, regolato e riconosciuto da apposite norme - e, in particolare nell'articolo 16 della legge n.88 del 1989 - che prevedono, tra l'altro, l'intervento sinergico dei professionisti degli altri enti previdenziali, quale strumento preordinato non solo a fronteggiare le rispettive carenze, ma a perseguire l'ottimale esercizio della funzione.

**9.6** Si è già segnalato, nel precedente referto della Corte, che a partire dalla seconda parte del 2008, il Commissario ha fatto ricorso all'affidamento del patrocinio legale 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 dell'art.72, c.11 della legge n.133/2008, la cui spesa del 2009 ammonta a 322.000 euro.

Le motivazioni addotte riguardano, tra l'altro, l'indipendenza di giudizio del legale esterno e la qualifica elevata dei ricorrenti, nonché la natura fiduciaria dell'incarico.

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 ha indotto l'Istituto a conferire un ulteriore incarico a professionisti estranei.

Nel 2010 è proseguita la esternalizzazione dei giudizi riguardanti dipendenti o personale cessato dal servizio e la prassi si sta estendendo alle cause avviate dagli ex dipendenti dell'IPOST: il numero degli incarichi affidati ammonta a 26, con una spesa impegnata pari a 388.765 euro e taluni di essi riguardano a volte alcune fasi, e, a volte, più gradi del giudizio.

Un caso emblematico concerne il contenzioso avviato da un dirigente di prima fascia dell'Istituto collocato a riposo, che ha visto l'affidamento – sempre in via fiduciaria – di un primo incarico (il 6 luglio) ad un legale esterno per la difesa avverso un ricorso ex art.700 c.p.c. (concluso peraltro con la soccombenza dell'Istituto stesso) e per le successive fasi del giudizio di merito (20.000 euro).

Un secondo incarico – per lo stesso giudizio – è stato attribuito (il 6 agosto) ad un diverso legale (15.000 euro), peraltro in assoluta assenza di motivazione su tale ultima scelta rispetto alla precedente e, soprattutto, nell'ambito di una medesima segmentata fase cautelare, che ha costituito oggetto di osservazioni da parte del Collegio dei sindaci, anche per l'eventualità di un affiancamento nel processo di merito.

Ne risulta rafforzata l'urgenza della predeterminazione di appositi criteri, che confermino la eccezionalità degli incarichi esterni e che riguardino anche le modalità di scelta dei professionisti, per assicurare trasparenza e imparzialità nelle procedure di affidamento.

E' auspicabile anche una specifica riflessione sulla opportunità di formare, in alternativa, uno dei nuovi coordinamenti centrali, accrescendone in modo permanente la competenza professionale specifica e accentuandone al contempo l'autonomia funzionale.

Ribadisce conclusivamente la Corte sul punto che il ricorso transitorio e straordinario 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.

Appaiono inoltre 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, oltre alla piena applicazione del vigente regolamento di autotutela.

## **10 – I risultati delle singole gestioni**

**10.1** Nei due ultimi referti della Corte si è evidenziata, come peculiarità dell'INPS, la presenza di numerosi fondi e gestioni – fra i quali assume preponderanza quello per i lavoratori dipendenti – che vengono amministrati (40) o comunque fanno capo all'Istituto (2) e che rifluiscono quasi totalmente nel suo bilancio generale, concorrendo a formarne i saldi finali, anche se alcuni di essi risultano retti da un autonomo sistema di finanziamento, come avviene per la parte preminente dei fondi di solidarietà.

L'ultimo referto ha effettuato una analisi di ciascuno dei fondi, per la verifica sulla attualità della funzione svolta, osservando che considerazioni di efficienza ed efficacia impongono una approfondita rivisitazione, nei profili normativo e contabile, al fine di individuare le gestioni inferiori alla soglia di sussistenza - assicurata da un corretto rapporto tra entrate, prestazioni e trasferimenti statali - e provvedere alla loro eliminazione oppure a garantire la corrispondenza fra contributi e prestazioni, quale indispensabile presupposto per la credibilità e sostenibilità del singolo sistema previdenziale.

Tali notazioni conservano piena attualità per i fondi "minori", che saranno sinteticamente richiamati nel presente referto, nel quale verrà privilegiata la trattazione dei più importanti e di quelli richiedenti particolari analisi sull'andamento e sui processi evolutivi.

Sempre su di un piano più generale, conviene osservare che il risultato economico di esercizio delle gestioni previdenziali nel loro insieme – corrispondente a quello del conto generale dell'Istituto – pur mantenendo un consistente valore positivo di 3,2 mld di euro, registra una caduta di quasi 3,7 mld di euro (rispetto ai precedenti 6,9 mld del 2008), quale effetto dell'aggravata crisi economica e, in particolare, del sostanziale azzeramento dell'avanzo economico della gestione per le prestazioni temporanee.

La conservazione del saldo positivo dipende inoltre da fattori contingenti, di successiva specificazione.

I dati finanziari evidenziano, infatti, una forte flessione delle contribuzioni, che scendono da 147,7 a 145 mld di euro, cui si contrappongono prestazioni in accentuata crescita (+11,2 mld), che salgono a da 198 a 209,2 mld, segnando un incremento da 18,4 a quasi 23 mld di quelle temporanee.

A compensazione dello squilibrio, aumentano di circa 5 mld di euro i trasferimenti correnti, che passano a 85 mld di euro (80 mld nel 2008), in parte

preponderante a carico del bilancio statale, concorrendo con un apporto superiore ad un terzo dei corrispondenti flussi di entrata.

Per effetto della confermata prevalenza dei ricavi complessivi sui costi totali e dell'indicato avanzo economico, la situazione patrimoniale netta vede un valore in parallelo aumento, come si desume dalla seguente tabella.

GESTIONI	Risultato economico di esercizio		Differenze	Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre	
	2008	2009		2008	2009
	(milioni di euro)				
<b>Comparto dei lavoratori dipendenti</b>	<b>8.170</b>	<b>5.113</b>	<b>-3.067</b>	<b>52.361</b>	<b>57.474</b>
Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprensivo degli ex Fondi sostitutivi trasporti, elettrici, telefonici e INPS)	2.447	4.564	2.117	-123.407	-118.843
Gestione prestazioni temporanee	5.723	549	-5.174	175.768	176.317
Gestione speciale per l'erogazione dei trattamenti pensionistici al personale degli Enti pubblici creditizi	-240	-314	-74	2.342	2.028
<b>Comparto dei lavoratori autonomi:</b>	<b>-954</b>	<b>-1.401</b>	<b>-447</b>	<b>-15.843</b>	<b>-17.243</b>
Gestione dei contributi e delle prestazioni dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni	-5.073	-4.111	962	-53.629	-57.741
Gestione dei contributi e delle prestazioni degli artigiani	-3.676	-4.198	-522	-17.294	-21.492
Gestione dei contributi e delle prestazioni esercenti attività commerciali (comprensivo del Fondo per la razionalizzazione della rete commerciale)	-456	-851	-395	6.384	5.534
Gestione per la tutela previdenziale dei lavoratori "parasubordinati"	8.251	7.759	-492	48.696	56.456
<b>Fondi di previdenza sostitutivi dell'AGO</b>	<b>-62</b>	<b>-37</b>	<b>25</b>	<b>214</b>	<b>177</b>
Fondo previdenza imposte di consumo	0	0	0	0	0
Fondo previdenza personale di volo	-62	-37	25	200	163
Fondo spedizionieri doganali (dall'1.1.1998)	0	0	0	13	13
Fondo speciale ferrovie Stato S.p.A. (dall'1.4.2000)	0	0	0	1	1
Fondo speciale di previdenza per gli sportivi	0	0	0	0	0
<b>Fondi e Gestioni speciali integrativi dell'AGO</b>	<b>2</b>	<b>-17</b>	<b>-19</b>	<b>593</b>	<b>572</b>
Gestione speciale minatori	-31	-27	5	-453	-480
Fondo previdenza gasisti	0	7	7	147	152
Fondo previdenza esattoriali	33	2	-31	899	900
Gestione speciale dipendenti Enti disciolti	0	0	0	0	0
Fondo di previdenza personale porti GE/TS	0	0	0	0	0
<b>Altri Fondi e Gestioni</b>	<b>-58</b>	<b>-141</b>	<b>-83</b>	<b>-351</b>	<b>-489</b>
Fondo previdenza clero	-115	-96	19	-1.654	-1.749
Fondo previdenza iscrizioni collettive	0	0	0	8	9
Fondo erogazione trattamenti previdenziali vari	-6	-5	1	-118	-125
Gestione trattamenti disoccupazione frontalieri	20	-10	-30	393	384
Fondo solidarietà sostegno del reddito personale imprese del credito	-5	-41	-36	351	311
Fondo solidarietà sostegno del reddito personale imprese del credito cooperativo	8	7	-1	49	56
Fondo solidarietà sostegno del reddito personale Monopoli di Stato	0	0	0	2	2
Fondo solidarietà pers. già dipendente da imprese di ass.ne poste in liquidazione coatta amm.va	-1	0	1	2	3

(segue)

GESTIONI	Risultato economico di esercizio		Differenze	Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre	
	2008	2009		2008	2009
Fondo concorso agli oneri contr. per la copertura assicurativa prev.le dei periodi non coperti da contribuzione D.L.vo 564/96 e lav. L.335/95	22	20	-2	192	213
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 e degli altri enti pubblici di cui al D.Lgs. 112/1999	-22	-46	-24	274	228
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del trasporto aereo	39	27	12	102	129
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale di Poste italiane spa	1	-1	2	24	23
Altri Fondi, Gestioni minori	-1	3	-4	-15	-13
ex SCAU	2	1	1	39	40
<b>Totale gestioni previdenziali</b>	<b>6.858</b>	<b>3.203</b>	<b>-3.655</b>	<b>39.316</b>	<b>42.519</b>
G.I.A.S. e Gestione erog. prestazioni invalidi civili	0	0	0	0	0
<b>Totale complessivo</b>	<b>6.858</b>	<b>3.203</b>	<b>-3.655</b>	<b>39.316</b>	<b>42.519</b>

Elaborazione Collegio sindacale

La disamina per "comparto" evidenzia che l'ingente avanzo patrimoniale della Gestione prestazioni temporanee (176,3 mld di euro) continua a coprire il gravoso disavanzo (anche se in calo da -123,4 a -118,9 mld di euro) del Fondo lavoratori dipendenti, sempre più appesantito dalle contabilità separate dei soppressi fondi sostitutivi (trasporti, elettrici, telefonici e INPDAI), trasferiti al fondo stesso in mancanza di proprie fonti di alimentazione adeguate e quindi destinati ad un progressivo squilibrio.

Inoltre l'indicata fase recessiva riduce il ruolo rivestito nel comparto dalla Gestione prestazioni temporanee - a sua volta "inquinata" da trasferimenti statali attraverso la Gestione interventi assistenziali (GIAS) - come dimostra la seguente tabella, che evidenzia la già indicata netta contrazione del risultato di esercizio nel 2009, in ulteriore flessione nelle previsioni assestate del 2010.

(milioni di euro)

GPT		
Anno	Risultato di esercizio	Situazione patrimoniale
2004	6.793	148.214
2005	6.267	154.481
2006	6.884	161.365
2007	8.680	170.045
2008	5.723	175.768
2009	549	176.317
2010 (*)	-263	176.054

(\*) Preventivo assestato

Nell'area del lavoro autonomo si confermano il saldo economico positivo – pur se in rallentato ritmo di crescita – della gestione separata dei c.d. "parasubordinati" (in discesa da 8,3 a 7,8 mld di euro), ma permangono i dissesti strutturali della Gestione coltivatori diretti, coloni e mezzadri (in primo contenimento della ingente perdita da 5 a 4,1 mld di euro) e le difficoltà, sia e soprattutto degli artigiani (con un deficit appesantito da -3,7 a -4,2 mld di euro), sia dei commercianti (con un sostanziale raddoppio della perdita da -0,5 a -0,9 mld di euro), che mantengono peraltro un consistente avanzo patrimoniale di 5,5 mld di euro.

Sul piano delle risultanze patrimoniali complessive conviene osservare che il saldo positivo nel comparto del lavoro dipendente (in ascesa da 52,4 a 57,5 mld di euro) continua a poggiare sul massiccio attivo di 176,3 mld di euro della Gestione prestazioni temporanee, mentre il gravoso disavanzo del settore agricolo autonomo di -57,4 mld di euro e quello degli artigiani di -21,5 mld di euro, cumulativamente asceso a -78,9 mld di euro (-70 mld di euro nel 2008), si rapportano all'ancora ampio avanzo della Gestione dei parasubordinati di 56,5 mld di euro e con quello notevolmente inferiore dei commercianti di 5,6 mld di euro, la cui sommatoria si attesta al minore importo di 62,1 mld di euro.

Per ambedue le macro aree la durata della crisi economica e la progressiva entrata a regime del sistema dei parasubordinati, nel comparto del lavoro autonomo, concorrono a indebolire il ruolo di riequilibrio delle gestioni attive, con riflessi sui conti dell'Istituto, che segna un primo consistente disavanzo economico nelle previsioni assestate 2010 (-3,8 mld di euro).

Le risultanze positive totali di esercizio dei fondi e quindi del bilancio generale dell'INPS poggiano ora principalmente sulla Gestione dei parasubordinati e sugli apporti statali e restano comunque fondate su un meccanismo di prestiti interni – gratuiti nell'area del lavoro dipendente e onerosi in quella degli autonomi – che rappresentano mere iscrizioni contabili.

Nel contesto delle osservazioni di sistema e per quanto riguarda le gestioni di meno ampie dimensioni, vanno nuovamente sottolineati i dissesti strutturali segnalati anche dai sindaci per taluni fondi: dei dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere (con disavanzo di esercizio in peggioramento da -26 a -31 mln di euro e un disavanzo patrimoniale netto vicino ai -0,5 mld di euro); del clero secolare e i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (con un deficit economico in appesantimento da -96 a -115 mln di euro e una perdita patrimoniale superiore a -1,7 mld di euro); dei trattamenti pensionistici integrativi a favore degli enti disciolti (privi di copertura contributiva e in attesa della definizione di un credito superiore a 3,5 mld di euro per le riserve matematiche) e di trattamenti previdenziali vari per il personale INCIS, ISES e degli organismi portuali di Genova e Trieste (sostanzialmente privi di contributi propri), tutti con oneri a carico del bilancio statale; dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato, con pensioni per 4,8 mld di euro e contributi di 0,8 mld di euro e un ripiano statale salito a oltre 4 mld di euro (3,8 nel 2008).

Sulla eliminazione di fondi e gestioni ormai superati o di dimensioni minimali, si fa rinvio al capitolo 12 del precedente referto e alle indicazioni di dettaglio per ciascuno di essi, oltre che alla elencazione e alle specifiche analisi contenute nella relazione del Collegio dei sindaci sul bilancio 2009.

**10.2** Nell'ambito dei fondi previsti dalla legge n. 88/1989, quello principale riguarda il lavoro dipendente privato – individuato con l'acronimo FPLD – che costituisce il preponderante collettore delle contribuzioni ed erogatore delle prestazioni per l'Istituto e quindi si configura quale essenziale elemento di valutazione per l'incidenza rivestita, sia sul sistema previdenziale, che sui saldi totali del bilancio generale dell'Istituto stesso.

In esso tuttavia confluiscono, oltre alla contabilità "ordinaria" (industria, artigianato, agricoltura, credito, commercio/terziario, alcuni dipendenti pubblici e gli addetti ai servizi domestici e familiari), quattro contabilità separate (telefonici, trasporti, elettrici e dirigenti di aziende industriali), per le quali vigevano corrispondenti forme di previdenza sostitutiva (INPS e INPDAI) e che hanno innescato – come in precedenza già sottolineato – fattori di perdurante e crescente squilibrio.